

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
“УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ”  
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

**Пилип Вікторія Василівна**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

УДК 342.95(477):355.08-021.414

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ  
АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право  
(081– Право)

Подається на здобуття наукового ступеня *кандидата юридичних наук*

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ В.В. Пилип

**Науковий керівник:**  
Карабін Тетяна Олександрівна,  
доктор юридичних наук, доцент

## АНОТАЦІЯ

Пилип В.В. Адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції. – Кваліфікаційна робота на правах рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право – Державний вищий навчальний заклад “Ужгородський національний університет”. – Ужгород, 2018.

В роботі розглядаються підходи до розуміння поняття «адміністративно-правовий статус учасників АТО», а також з'ясовується зміст понять «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «антитерористична операція» та «учасник антитерористичної операції». Піддано аналізу поняття «учасник антитерористичної операції» та «ветеран війни», при цьому акцентовано увагу на тому, що учасник бойових дій, інвалід війни та учасник війни є різними поняттями, оскільки статуси учасника бойових дій, інваліда війни або учасника війни є похідними від статусу учасника антитерористичної операції.

Визнання особи учасником антитерористичної операції шляхом видачі відповідної довідки та внесення особи до відповідного реєстру є лише підставою для отримання одного зі статусів ветерана війни. Це впливає з нормативно-правових актів, в яких чітко зазначено, що учасниками бойових дій, серед інших, визнаються: 1) військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, інших органів державної влади, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення; 2) особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України.

На основі характеристики складових поняття адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції зроблено висновок, що це спеціальний адміністративно-правовий статус особи, який являє собою регламентовану нормативно-правовими актами сукупність прав, свобод, обов'язків, адміністративно-правових гарантій та елементів юридичної відповідальності особи, яка брала безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та має юридичне визнання такої участі, шляхом отримання відповідних документів, визначених законодавством України.

Проведено комплексне дослідження передумов адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції та елементів змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції. Надавши характеристику передумов адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, зроблено висновок, що роль зазначених передумов полягає у визначенні того, яким повинен бути правовий статус учасника антитерористичної операції і який зміст повинен вкладатися в нього. Аргументовано думку, що громадянство, адміністративна правосуб'єктність та «статусні» адміністративно-правові норми визначають орієнтованість адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, впливаючи тим самим на його змістове наповнення. Визначено, що до структурних елементів змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції належать права, обов'язки, гарантії забезпечення прав та заходи юридичної відповідальності учасника антитерористичної операції в адміністративних правовідносинах, що в своїй сукупності характеризують учасника антитерористичної операції як суб'єкта адміністративних правовідносин.

Висловлюється думка про те, що учасник антитерористичної операції як суб'єкт адміністративних правовідносин є особою, яка реалізує свою правосуб'єктність, права, обов'язки, повноваження та юридичну відповідальність у спеціальних правовідносинах у сфері державного управління щодо проведення антитерористичної операції та соціально-правового захисту. Будучи суб'єктом адміністративних правовідносин, учасник антитерористичної операції наділений комплексом спеціальних прав та особливих обов'язків, що зумовлені сферою, у якій вони виникають, а саме – проведення військової операції на певній частині території України.

Визначено, що нормативну правову основу забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції складають загальні та спеціальні нормативно-правові акти. Разом з цим, надано коротку характеристику кожного законодавчого та підзаконного акту, що має відношення до адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції. Відзначено, що фундамент для зародження особливого статусу учасників антитерористичної операції заклали та продовжують формувати Закон України «Про забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» та Наказ Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України «Про початок операції Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони,

відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей».

Здійснивши аналіз нормативно-правової бази, що стосується правового статусу учасників антитерористичної операції запропонована класифікація нормативних актів за територіальних принципом, що передбачає загальнодержавні та місцеві акти обов'язкової юридичної сили.

Наголошується, що кожна гілка влади в Україні, зокрема, законодавча, виконавча та судова, відіграє важливу роль у забезпеченні адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції. Органи державної влади, що залучені до процесу забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції можна об'єднати у дві велику групи: 1) органи, що здійснюють загальне гарантування прав та свобод учасників антитерористичної операції; 2) органи, що відповідають за спеціальні гарантії адміністративно-правового статусу зазначеної категорії осіб. Обґрунтовується необхідність заснування посади Уповноваженого з прав учасників антитерористичної операції як спеціального інституту, що здійснював би постійний контроль за додержанням прав та свобод учасників антитерористичної операції та захист їх прав на території України. Пропонується підпорядкувати Уповноваженого з прав учасників антитерористичної операції Верховній Раді України по аналогії з Уповноваженим з прав людини.

Обґрунтовано, що за останні роки в Україні сформувала розвинута система гарантій забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції. За своїм змістом гарантіями забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції є сукупність засобів та заходів, за допомогою яких здійснюється забезпечення прав та свобод зазначеної категорії осіб. Запропонована класифікація гарантій забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції на загальні та спеціальні. В залежно від сфери суспільного життя, в якій вони виникають, загальні гарантії можуть бути: 1) економічними; 2) політичними; 3) ідеологічними та 4) соціальними.

Встановлено, ознакою будь-яких заходів забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції є їхній взаємозв'язок з діючими громадянськими інститутами. Запропоновано розрізняти імплементаційні (передбачають імплементацію в підзаконні нормативно-правові акти норм та положень, що вимагаються чинними законами) та нормотворчі (зумовлені

необхідністю прийняття законів та стратегічних документів) заходи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції.

Пропонується доповнити статтю 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» після визначення поняття антитерористична операції положенням наступного змісту: «Учасником антитерористичної операції є громадянин України, іноземець, особа без громадянства, що безпосередньо брала участь у антитерористичній операції. Статус учасника антитерористичної операції встановлюється Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку.»

Визначено наступні напрямки взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та волонтерськими організаціями в забезпеченні адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції: 1) розроблення ефективних заходів правового захисту учасників антитерористичної операції з метою надання останнім можливості захищати свої права та інтереси; 2) запровадження механізму захисту прав учасників антитерористичної операції; 3) створення ефективних контрольних процедур поновлення порушених прав; 4) поширення інформації про права учасників антитерористичної операції; 5) підвищення рівня правової культури та правосвідомості усіх суб'єктів адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку з реалізацією учасниками антитерористичної операції своїх прав.

## ANNOTATION

Pylyp V.V. The Administrative and Legal Status of the Antiterrorist Operation' Participants. - Qualifying scientific work on the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07. Administrative Law and Process; Finance law; Information Law - State Higher Educational Institution "Uzhgorod National University". - Uzhgorod, 2018.

The thesis discusses approaches to understanding the concept of "administrative and legal status of ATO participants", as well as the content of the concepts "status", "legal status", "administrative and legal status", "antiterrorist operation" and "participant of the antiterrorist operation". An analysis of the concept of "participant in the antiterrorist operation" and "war veteran" has been analyzed, while the emphasis is placed on the fact that the participant in combat operations, the war veteran and the participant in the war are different concepts, since the status of a participant in combat, war veteran or participant in war is derived from status party to the antiterrorist operation.

Recognition of a person participating in an antiterrorist operation by issuing an appropriate certificate and entering a person in the relevant register is only a ground for obtaining one of the statuses of the veteran of the war. This follows from the normative legal acts, in which it is clearly stated that the combatants, among other things, recognize: 1) servicemen (reservists, servicemen) and employees of the Armed Forces of Ukraine, the National Guard of Ukraine, the Security Service of Ukraine, and other bodies of state authorities that defended Ukraine's independence, sovereignty and territorial integrity and took direct part in the anti-terrorist operation, ensuring its implementation, being directly in the areas of the antiterrorist operation during its conduct I; 2) persons forming part of voluntary groups formed or self-organized to protect the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

On the basis of the characteristics of the constituent concepts of the administrative and legal status of a participant in the antiterrorist operation, it is concluded that this is a special administrative and legal status of a person, which is a set of normative-legal acts of a set of rights, freedoms, duties, administrative and legal guarantees and elements of legal responsibility of a person, which took direct part in the antiterrorist operation, to ensure its implementation and to protect the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine and the

A comprehensive study was made of the preconditions for the administrative and legal status of a participant in the antiterrorist operation and elements of the content of the administrative and legal status of a participant in the antiterrorist operation. Presenting a description of the preconditions for the administrative and legal status of a participant in the antiterrorist operation, it was concluded that the role of these preconditions is to determine what the legal status of a participant in an antiterrorist operation should be and what content should be invested in it. It is argued that citizenship, administrative legal personality and "status" administrative-legal norms determine the orientation of the administrative and legal status of a participant in an antiterrorist operation, thus affecting its content content. It is determined that the structural elements of the content of the administrative and legal status of a participant in the antiterrorist operation include the rights, duties, guarantees of ensuring the rights and measures of legal responsibility of the participant in the antiterrorist operation in administrative legal relations, which in their totality characterize the participant of the antiterrorist operation as the subject of administrative legal relations.

It is suggested that the participant of the antiterrorist operation as a subject of administrative legal relations is a person who realizes his legal personality, rights, duties, powers and legal responsibility in special legal relations in the field of public

administration regarding the conduct of the antiterrorist operation and socio-legal protection. Being a subject of administrative legal relations, a participant in the antiterrorist operation is endowed with a set of special rights and special responsibilities that arise from the sphere in which they arise, namely the conduct of a military operation in a certain part of the territory of Ukraine.

It is determined that the normative legal basis for ensuring the administrative and legal status of participants in the antiterrorist operation is general and special legal acts. At the same time, a brief description of each legislative and subordinate act related to the administrative and legal status of participants in the antiterrorist operation is provided. It is noted that the foundation for the emergence of the special status of participants in the antiterrorist operation was laid down and continues to form the Law of Ukraine "On ensuring the state sovereignty of Ukraine over the temporarily occupied territories in the Donetsk and Luhansk oblasts" and the Order of the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine "On the commencement of Operation of the Joint Security Forces national security and defense, repression and deterrence of armed aggression of the Russian Federation in the territory of Donetsk and Lugansk oblasts".

Having analyzed the regulatory framework concerning the legal status of anti-terrorist actors, a classification of normative acts is proposed based on the territorial principle, which involves national and local acts of binding legal force.

It is noted that every branch of power in Ukraine, in particular, legislative, executive and judicial, plays an important role in ensuring the administrative and legal status of participants in the antiterrorist operation. The state authorities involved in the process of ensuring the administrative and legal status of the participants in the antiterrorist operation can be grouped into two large groups: 1) bodies that carry out the general guarantee of the rights and freedoms of the participants in the antiterrorist operation; 2) bodies responsible for special guarantees of the administrative and legal status of the specified category of persons. The necessity of establishing the post of the Commissioner for the Rights of the Participants of the Antiterrorist Operation as a special institute, which would exercise constant control over the observance of the rights and freedoms of the participants of the antiterrorist operation and protection of their rights in the territory of Ukraine, is substantiated. It is proposed to subordinate the Commissioner for the Rights of Participants to the Anti-Terrorist Operation to the Verkhovna Rada of Ukraine by analogy with the Commissioner for Human Rights.

It is substantiated that in recent years in Ukraine there has been developed a system of guarantees of ensuring the administrative and legal status of participants in the antiterrorist operation. In its content, the guarantees of ensuring the administrative and

legal status of the participants in the antiterrorist operation are a set of means and measures by which the provision of the rights and freedoms of the specified category of persons is carried out. The proposed classification of guarantees of ensuring the administrative and legal status of participants in the anti-terrorist operation on general and special. Depending on the sphere of social life in which they arise, the general guarantees can be: 1) economic; 2) political; 3) ideological and 4) social.

Established, the sign of any measures to ensure the administrative and legal status of the participants in the anti-terrorist operation is their interrelation with the existing civil institutions. It is proposed to distinguish between implementation (providing for the implementation of normative legal acts of the norms and regulations required by the current laws), and standard-setting measures (due to the need for adoption of laws and strategic documents) measures to ensure the administrative and legal status of participants in the anti-terrorist operation.

It is proposed to supplement article 1 of the Law of Ukraine "On the fight against terrorism" after defining the notion of antiterrorist operation with the provisions of the following: "A participant in the antiterrorist operation is a citizen of Ukraine, a foreigner, a stateless person who directly participated in the antiterrorist operation. The status of participant in the anti-terrorist operation is established by the State Service of Ukraine for War Veterans and participants in the anti-terrorist operation in the manner prescribed by the Cabinet of Ministers of Ukraine."

The following directions of cooperation between public authorities and local self-government bodies, public associations and volunteer organizations in ensuring the administrative and legal status of participants in the anti-terrorist operation are defined: 1) the development of effective measures of legal protection of the participants of the antiterrorist operation in order to provide the latter with the opportunity to protect their rights and interests; 2) introduction of a mechanism for the protection of the rights of participants in the antiterrorist operation; 3) creation of effective control procedures for the restoration of violated rights; 4) dissemination of information on the rights of participants in the antiterrorist operation; 5) raising the level of legal culture and legal awareness of all subjects of administrative legal relations that arise in connection with the implementation by participants of the anti-terrorist operation of their rights.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Пилип В.В. Нормативні основи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Випуск 41. Т. 3. С. 127-130.

2. Пилип В.В. Поняття адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 2. Том 3. С. 112-117.

3. Пилип В.В. Місце учасника АТО в системі суб'єктів адміністративного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Випуск 2. Т. 4. С. 80-82.

4. Пилип В.В. Меры обеспечения административно-правового статуса участников антитеррористической операции в Украине в деятельности органов государственной власти. *Научно-методический журнал «Право и политика»*. 2017. №1. С. 83-88.

5. Пилип В.В. Зміст адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. С. 280-285.

6. Пилип В.В. Гарантії адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя» (м. Дніпропетровськ, 6-7 травня 2016 р.)*. С. 29-31.

7. Пилип В.В. Заходи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні у діяльності органів державної влади. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів» (м. Київ, 14-15 жовтня 2016 р.)*. С. 23-25.

8. Пилип В.В. Взаємодія органів державної влади з органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та волонтерськими організаціями в забезпеченні адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 7-8 квітня 2017 р.)*. С. 18-19.

## THE LIST OF SCIENTIFIC ARTICLES PUBLISHED ON THE THESIS TOPIC

1. Pylyp V.V. Normatyvni osnovy zabezpechennia administratyvno-pravovoho statusu uchastnykiv antyterorystychnoi operatsii v Ukraini. Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriiia «Pravo». 2014. Vypusk 41. T. 3. S. 127-130.

2. Pylyp V.V. Poniattia administratyvno-pravovoho statusu uchastnykiv antyterorystychnoi operatsii v Ukraini. Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava. 2016. Vypusk 2. Tom 3. S. 112-117.

3. Pylyp V.V. Mistse uchasnyka ATO v systemi subiektiv administratyvnoho prava. Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriiia «Iurydychni nauky». 2017. Vypusk 2. T. 4. S. 80-82.

4. Pylyp V.V. Меры obespecheniya admynstratyvno-pravovoho statusa uchastnykov antyterrorystycheskoi operatsyy v Ukrayne v deiatelnosti orhanov hosudarstvennoi vlasty. Nauchno-metodycheskyi zhurnal «Pravo y polityka». 2017. №1. S. 83-88.

5. Pylyp V.V. Zmist administratyvno-pravovoho statusu uchastnykiv antyterorystychnoi operatsii v Ukraini. Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava. 2017. Vypusk 6. S. 280-285.

6. Pylyp V.V. Harantii administratyvno-pravovoho statusu uchastnykiv antyterorystychnoi operatsii v Ukraini. Materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Stanovlennia hromadianskoho suspilstva v Ukraini: normatyvno-pravove pidgruntia» (m. Dnipropetrovsk, 6-7 travnia 2016 r.). S. 29-31.

7. Pylyp V.V. Zakhody zabezpechennia administratyvno-pravovoho statusu uchastnykiv antyterorystychnoi operatsii v Ukraini u diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady. Materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Zakonodavstvo Ukrainy u svitli suchasnykh aktyvnykh reformatsiinykh protsesiv» (m. Kyiv, 14-15 zhovtnia 2016 r.). S. 23-25.

8. Pylyp V.V. Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vlady z orhanamy mistsevoho samovriaduvannia, hromadskymy obiednanniamy ta volonterskymy orhanizatsiiamy v zabezpechenni administratyvno-pravovoho statusu uchastnykiv antyterorystychnoi operatsii v Ukraini. Materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii «Priorytety rozvytku yurydychnykh nauk u KhKhI stolitti» (m. Odesa, 7-8 kvitnia 2017 r.). S. 18-19.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	13
<b>РОЗДІЛ 1 ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ</b>	
1.1.Поняття адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні .....	21
1.2.Зміст адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні .....	40
1.3.Учасники антитерористичної операції в Україні як суб'єкти адміністративного права .....	53
<b>РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ</b>	
2.1.Нормативні основи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні.....	87
2.2.Суб'єкти забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні .....	104
2.3.Гарантії адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні .....	116
<b>РОЗДІЛ 3 РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ</b>	
3.1.Заходи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні у діяльності органів державної влади	140

3.2.Взаємодія органів державної влади з органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та волонтерськими організаціями в забезпеченні адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні .....	155
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	178
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	184

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Одним із пріоритетних напрямків дослідження сучасної науки адміністративного права є питання адміністративно-правового статусу. В той же час, не зважаючи на наявність значної кількості досліджень адміністративно-правового статусу щодо різних категорій фізичних осіб, практично немає наукових доробків окремого адміністративно-правового статусу у груп, до яких можуть входити такі особи. Адміністративно-правовий статус індивіда та групи індивідів можна порівняти із співвідношенням загального та спеціального (наприклад, військовослужбовці – окрім адміністративно-правового статусу громадянина України, що поширюється на кожного військовослужбовця, вони є групою, що наділена законодавством спеціальними права та обов'язками, формуючи при цьому адміністративно-правовий статус військовослужбовців).

Саме тому, на наш погляд, однією з категорій фізичних осіб, адміністративно-правовий статус яких станом на сьогодні вимагає окремо дослідження, є учасники антитерористичних операцій. За всю історію незалежності України, на території України проводилась і наразі триває єдина масштабна антитерористична операція (далі – «антитерористична операція» та «АТО»), що розпочалася у квітні 2014 року та охопила частину території України, межі якої визначені нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України. У зв'язку з цим, до 2014 року правовий статус учасників антитерористичних операцій визначався на рівні кількох загальних нормативно-правових актів та носив здебільшого формальний характер. Однак, починаючи з квітня 2014 і до сьогодні день, учасники антитерористичних операцій сформували окрему категорію осіб, спеціальні права та обов'язки яких визначені цілим рядом різних законодавчих актів. Тому і виникла нагальна необхідність дослідити саме адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції.

Варто звернути увагу на досить незначну кількість наукових дослідження адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції. Тим не

менш, деякі питання, що прямо чи опосередковано стосуються адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції були досліджені та висвітлені в роботах таких науковців як С.О. Дзюба, Ю.І. Кіщак та В.О. Борсай. Що стосується загальних досліджень адміністративно-правового статусу громадянин та окремих їх категорій, то в даному контексті варто відзначити наукові напрацювання В.Б.Авер'янова, Е.О. Олєфіренка, Ю.П. Битяка, А.В. Панчишина, В.В. Галуцько, І.О. Ієрусалімової, М.А. Бояринцева та інших. З огляду на зазначене вище, можна стверджувати, що питання адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції потребує ґрунтовного вивчення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 13 березня 2016 року, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII, Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 році, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 213-р.

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає у комплексному дослідженні адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції та формулюванні на цій основі науково обґрунтованих рекомендацій та пропозицій щодо його вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети в дисертаційному дослідженні необхідно вирішити такі основні завдання:

- визначити поняття та сутність адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції;
- виокремити та проаналізувати структурні елементи змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції;
- розробити та запропонувати теоретичні визначення основоположних понять, які лежать в основі адміністративно-правового механізму забезпечення правового статусу учасників антитерористичної операції;

- дослідити повноважень центральних органів державної влади у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції як інституційної складової такого забезпечення;
- встановити роль органів місцевого самоврядування в механізмі забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції;
- проаналізувати гарантії адміністративно-правового механізму забезпечення правового статусу учасників антитерористичної операції.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення правового статусу суб'єктів адміністративного права.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дисертації становить сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання державно-правових явищ і процесів, що забезпечило об'єктивний аналіз досліджуваного предмета та достовірність отриманих результатів і висновків.

Діалектичний метод було використано як універсальний і загальнонауковий метод, котрий надав можливість розглянути особливості адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції в Україні (Розділ 1).

Логічний метод, який включає в себе аналіз, синтез, індукцію і дедукцію дозволив провести аналіз конструкцій юридичних норм, якими закріплено адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції та в яких закріплено їх права та свободи, здійснити їх класифікацію та визначити проблеми в їх функціонуванні, а також сформулювати проміжні та загальні висновки (підрозділи 2.1, 2.2, Розділ 3).

Системний метод, як один з основних методів упорядкування законодавства, дозволив дослідити адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції, як цілісну та динамічну систему, сприяв комплексному дослідженню нормативних основ забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції а також ролі органів державної влади та органів

місцевого самоврядування по забезпеченню адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, а також надав можливість виокремити проблеми забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції та запропонувати науково обґрунтовані конкретні пропозиції щодо їх розв'язання (підрозділи 2.1, 2.2, розділ 3).

Методи правового моделювання і прогнозування надали можливість на основі врахування досвіду сучасної практики європейських держав змоделювати та запропонувати науково обґрунтовані конкретні пропозиції, що спрямовані на оновлення положень національного законодавства для покращення системи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції (Розділи 2 та 3).

Метод узагальнення став методологічною основою для опрацювання доктринальних досліджень з питань особливостей адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, за його допомогою відбулось виявлення ключових характеристик феномена наукових понять «адміністративно-правовий статус людини», «правовий статус», «гарантії забезпечення прав», «нормативні гарантії», «учасник АТО», а також дозволив сформулювати власне розуміння поняття «адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції» та його змісту (Розділ 1).

Дослідження проблеми адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції здійснено на засадах принципів взаємодоповнюваності методів пізнання та методологічного плюралізму, що гарантувало об'єктивність, достовірність і повноту дослідження, сприяло розв'язанню поставлених у дисертації мети і завдань.

Джерельну базу дисертаційної роботи склали положення Конституції України та відповідні положення підзаконних актів, які регулюють дану проблематику, міжнародно-правові акти у сфері прав людини, Рішення Конституційного Суду України, а також спеціальна юридична література насамперед вітчизняних учених щодо проблемних питань, пов'язаних з предметом дослідження.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає у тому, що дисертація є однією з перших в юридичній науці адміністративного права комплексним правовим дослідженням адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд наукових положень і висновків запропонованих особисто здобувачем. На підставі проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення та висновки, які виносяться на захист:

*уперше:*

- обґрунтовано доцільність доповнення статті 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» визначенням поняття учасника антитерористичної операції, таким як: «Учасником антитерористичної операції є громадянин України, іноземець, особа без громадянства, що безпосередньо брала участь у антитерористичній операції. Статус учасника антитерористичної операції встановлюється Державною службою України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України»;

- запропоновано під заходами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні розуміти систему активних дій уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на: 1) створення належних умов реалізації елементів правового статусу; 2) реалізацію прав, обумовлених правовим статусом; 3) захист; 4) забезпечення; 5) охорону прав та законних інтересів учасників антитерористичної операції;

- обґрунтовано доцільність створення інституту Уповноваженого Президента України з питань учасників антитерористичної операції, основними завданнями якого повинні стати: 1) захист передбачених чинним законодавством прав та свобод учасників антитерористичної операції; 2) нагляд за додержанням прав та свобод учасників антитерористичної операції з боку відповідальних суб'єктів; 3) запобігання порушенням прав і свобод учасників антитерористичної операції або/та сприяння їх поновленню; 4) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації учасниками антитерористичної операції своїх прав і свобод; 5) сприяння правовій поінформованості учасників антитерористичної операції;

*удосконалено:*

- наукові підходи щодо розуміння сутності адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, зокрема, це спеціальний адміністративно-правовий статус особи, який являє собою регламентовану нормативно-правовими актами сукупність прав, свобод, обов'язків, адміністративно-правових гарантій та елементів юридичної відповідальності особи, яка безпосередню брала участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення з метою захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та отримала юридичне визнання такої участі, шляхом отримання відповідних документів, визначених законодавством України;

- класифікацію системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні, які слід розділити на такі групи: 1) загальні нормативні акти, які встановлюють загальні засади проведення АТО, базові принципи, на яких ґрунтується сфера проведення АТО; 2) «статусні» нормативно-правові акти, які встановлюють окремі адміністративно-правові статуси для учасників антитерористичної операції, підстави їх набуття та припинення; 3) нормативно-правові акти, що встановлюють гарантії та пільги для учасників антитерористичної операції;

*дістали подальшого розвитку:*

- визначення форми забезпечення прав і свобод учасників антитерористичної операції – це юридична діяльність, що складається з комплексу внутрішньо впорядкованих організаційних заходів, метою яких є захист прав і свобод учасників антитерористичної операції, які існують в межах визначеного адміністративно-правового статусу зазначеної категорії осіб;

- класифікація гарантій адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції залежно від сфери суспільного життя, в якій вони реалізуються на: 1) економічні; 2) політичні; 3) ідеологічні; 4) соціальні.

**Практичне значення отриманих результатів.** Сформульовані в дисертації теоретичні узагальнення, зроблені висновки та науково обґрунтовані конкретні пропозиції стосовно вдосконалення національного законодавства можуть слугувати

методологічною основою та теоретичним джерелом для подальших досліджень, бути використані під час проведення реформ в Україні, а також у подальшому розвитку концепції адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, у тому числі:

*у науково-дослідній сфері* – як джерело для поглиблення наукових знань у галузі адміністративного права, усвідомлення переваг і недоліків національного адміністративного законодавства та подальшого розроблення теоретичних і прикладних проблемних питань адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції;

*у правотворчій сфері* – як методологічна та теоретична основа вдосконалення національного законодавства у сфері захисту та встановленню адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції;

*у правозастосовчій діяльності* – для вдосконалення практики реалізації положень норм національного законодавства, які регулюють адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції;

*в освітньому процесі* – матеріали дисертаційного дослідження можуть бути використані у ВНЗ юридичного спрямування та інших навчальних закладах при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Захист прав людини», а також при написанні монографій, підручників, науково-практичних посібників, розробці методичних рекомендацій, а також під час викладу лекційного матеріалу та проведення семінарських занять;

*у просвітницькій та правовиховній роботі* – для правового виховання учасників антитерористичної операції, формування правової свідомості громадян і підвищення на цій основі рівня їх правової культури насамперед у частині їхніх знань про систему прав людини.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є одноосібно виконаною науковою працею. Усі теоретичні положення, висновки та пропозиції, що виносяться на захист, зокрема ті, що розкривають наукову новизну, базуються на власних дослідженнях, аналізі та переосмисленні наукових і нормативно-правових джерел, отримані та сформульовані автором самостійно.

**Апробація матеріалів дисертації.** Результати дисертації апробовані на міжнародній науково-практичній конференції «Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя» (м. Дніпропетровськ, 6-7 травня 2016 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Законодавство України у світлі сучасних активних реформаційних процесів» (м. Київ, 14-15 жовтня 2016 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 7-8 квітня 2017 р.)

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження висвітлено у 8 наукових працях, з яких 5 статей в наукових виданнях, визнаних фаховими з юридичних наук, у тому числі одна стаття в іноземному виданню, і 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації** зумовлена метою, завданнями та логікою дослідження. Робота складається з титульного аркушу; анотації; змісту; основної частини, яка включає вступ, три розділи, 8 підрозділів та висновки; списку використаних джерел; додатків. Загальний обсяг дисертації становить 200 сторінок, з них 170 сторінки основного тексту, список використаних джерел включає 250 найменувань і займає 20 сторінок.

## **РОЗДІЛ 1. ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

### **1.1. Поняття адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні**

Питання сутності адміністративно-правового статусу людини відносяться до дискусійних питань в сучасній теорії адміністративного права. Як наслідок, на сьогодні немає єдиного підходу до визначення поняття «адміністративно-правовий статус». Встановлення ж адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні ускладнюється ще й тим, що сфера правового регулювання проведення антитерористичної операції, фактично, перебуває на стадії оновлення застарілих елементів та становлення нових, які відповідатимуть сучасному стану справ, тому вона містить багато суперечностей, що являється звичною ситуацією при швидкому формуванні нормативної бази в певній сфері суспільних відносин.

Для того, щоб визначити сутність поняття «адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції» необхідно з'ясувати зміст понять «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «антитерористична операція» та «учасник антитерористичної операції».

Так, поняття «статус» (з латинського - «status») перекладається і як «стан», і як «становище», позначаючи у своєму первісному значенні і загальне становище окремої особи (особистості) в суспільстві, і сукупність усіх (або частини) її юридичних прав та обов'язків [1, С. 300]. П.П. Шляхтун зазначає, що статус являється правовим станом юридичних і фізичних осіб, суб'єктів підприємницької діяльності, який характеризується та визначається її організаційно-правовою формою, статутом, свідоцтвом про реєстрацію, правами та обов'язками, відповідальністю і

повноваженнями, що випливають із законодавчих і нормативних актів [2, С. 148]. З іншої сторони, під статусом розуміється правове положення (сукупність прав і обов'язків) фізичної чи юридичної особи [3, С. 91]. Виходячи з наведених формулювань, етимологія поняття «статус» включає в себе положення окремої особи в суспільстві, а також визначає її роль у цьому суспільстві через наявні в неї права та обов'язки.

Поняття «правовий статус» є вужчим від поняття «статус». М.А. Бояринцева вважає, що правовий статус в вузькому розумінні є сукупністю юридичних якостей, якими держава наділяє громадянина, тому до елементів правового статусу належатимуть права, свободи та обов'язки. Ставлення держави до громадян у сфері адміністративного права відображається також через інші юридичні категорії, наприклад, категорії гарантій прав, свобод та обов'язків громадян. Все, що так або інакше законодавчо закріплює положення громадянина в суспільстві, опосередковує усі види зв'язків і взаємовідношень між державою та громадянином, треба розуміти як правовий статус громадянина у широкому розумінні. Він відображає весь комплекс адміністративно-правових засобів, через які виражається ставлення держави до громадян [4, С. 21]. А.М. Шульга, в свою чергу, вказує на те, що правовий статус особи – це насамперед система її прав та обов'язків, закріплених в Конституції та інших нормативно-правових актах [5, С. 20].

З огляду на наведені визначення, можна дійти до висновку, що правовий статус особи – це статус особи, який закріплюється нормами права. Іншими словами, визначальними факторами правового статусу будь-якої особи є закріплені в законодавстві певної держави норми права, які визначають місце особи у такій державі, а також її роль, яка визначається правами та обов'язками, регламентованими такими нормами права.

В даному контексті, погоджуємось з думкою А.В. Панчишина, який називає правовий статус самостійною категорією та визначає такі його ознаки:

- ..... універсальний характер (поширюється на всіх суб'єктів);

- ..... відображає особливості особи та держави як учасників суспільних відносин та ступінь і характер їх взаємодії;

- ..... права та свободи, що складають основу статусу, не можуть реалізуватись без інших його компонентів - обов'язків та відповідальності;

- ..... забезпечує системність прав, свобод та обов'язків;

- ..... елементи структури правового статусу є взаємозалежними та взаємодіючими;

- ..... характеризується відносною стабільністю [6, С. 96].

Вважаємо, поняття «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус» співвідносяться як загальне і спеціальне. Іншими словами, адміністративно-правовий статус особи є частиною загального правового статусу особи. На нашу думку, з однієї сторони, принципи правового статусу особи є визначальними для формування адміністративно-правового статусу особи, а з іншої сторони, адміністративно-правовий статус особи формується не тільки за рахунок передумов загального правового статусу, але й за рахунок співвідношення з іншими галузевими правовими статусами особи. Це пов'язано з тим, що реалізація адміністративних прав та обов'язків може здійснюватись не лише в рамках адміністративно-правових відносин, а й в інших, зокрема трудових відносинах, відносинах у сфері соціального забезпечення тощо.

В.В. Галуцько визначає адміністративно-правовий статус особи як сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи, на його думку, є такі юридичні інститути:

1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки;

2) правосуб'єктність особи;

3) адміністративна відповідальність;

4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [3, С. 92].

М.А. Бояринцева констатує, що адміністративно-правовий статус громадянина України – це встановлена законом та іншими нормативно-правовими актами система прав та обов'язків громадянина, яка реалізуються через суспільні відносини в сфері державного управління, та забезпечується системою юридичних гарантій на участь в управлінні державними справами і задоволенні публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади та органів місцевого самоврядування [7, С. 28-29].

На думку С.В. Лопатіна, адміністративно-правовий статус особи становлять права, свободи, охоронювані законом інтереси особи та гарантії їх реалізації, а також обов'язки особи у сфері адміністративних правовідносин, що опосередковують усі види зв'язків між державою та особою [8, С. 278]. Ми погоджуємось з усіма вище наведеними формулюваннями поняття «адміністративно-правового статусу особи», оскільки, по суті, вони визначають єдину сутність цього поняття, а різниця між ними полягає в наборі його структурних елементів. Отже, виходячи з вище наведених думок, можна дійти до висновку, що адміністративно-правовий статус особи, по-перше, характеризує місце і роль особи у адміністративно-правових відносинах, по-друге, ця роль регламентується законодавчо закріпленим набором прав та обов'язків у сфері державного управління, по-третє, ця роль забезпечується через механізм адміністративно-правових гарантій особи, і по-четверте, порушення особою адміністративно-правових норм тягне за собою юридичну відповідальність особи.

М.А. Бояринцева [4, С. 22] виділяє загальний та спеціальні адміністративно-правові статуси. Кожна особа наділена, передусім, загальним правовим статусом, який, як правило, рівний для всіх. Спеціальний адміністративно-правовий статус – це статус особи як представника тієї чи іншої соціальної групи, відокремленої за певним юридико-значущим началом (родом діяльності, віком та інше), який наділений відповідно до законів та інших нормативно-правових актів спеціальними, додатковими правами і обов'язками, обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності (студент, пенсіонер, військовослужбовець, посадова особа та інше). Виходячи з такої класифікації

адміністративно-правового статусу, можна дійти висновку, що адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції є спеціальним адміністративно-правовим статусом особи, яким наділені особи, залучені до проведення антитерористичної операції.

На нашу думку, адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції є спеціальним у зв'язку зі сферою суспільних відносин, де цей статус набувається. Цією сферою є суспільні відносини, які виникають в ході проведення антитерористичної операції в Україні.

Для більш чіткого розуміння, що являє собою антитерористична операція слід звернути увагу на Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року, в якому наводяться визначення поняття «тероризм» та «антитерористична операція». Так, під тероризмом згідно цього нормативно-правового акту слід розуміти суспільно небезпечну діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей. Антитерористична операція являє собою комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [9]. Таким чином, можна говорити про те, що учасником антитерористичної операції є особа, яка на законних підставах або в силу своїх службових обов'язків брала безпосередню участь в заходах антитерористичної операції.

Окремо варто сказати, що чіткого юридичного визначення поняття «учасник антитерористичної операції» в законодавстві України немає. Натомість у нормативно-правових актах України, прийнятих для забезпечення проведення антитерористичної операції, використовується формулювання «особа, яка брала

безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України. [10] Це пов'язано з тим, що участь в антитерористичній операції може мати різну форму і в залежності від неї виокремлюються окремі категорії учасників антитерористичної операції. Так, крім кадрових військовослужбовців Збройних Сил України та військовослужбовців, призваних за мобілізацією (в примусовому порядку чи добровільному), працівників ЗСУ, а також військовослужбовців та працівників Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовців військових прокуратур, поліцейських, осіб рядового, начальницького складу, військовослужбовців, працівників Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань до учасників антитерористичної операції прирівнюються особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, за умови, що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу Збройних Сил, МВС, Національної гвардії та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів [10].

Варто відзначити, що прирівняння до військовослужбовців осіб, які саморганізувалися для оборони країни є наслідком відсутності на момент початку антитерористичної операції достатньої кількості саме фахівців у військовій справі та у сфері антитерористичної діяльності. Роками знищувалася військова потужність країни через корупцію, низький рівень фінансування тощо і, фактично, крім елітних

підрозділів СБУ та кількох належним чином підготовлених військових частин стати на захист незалежності було нікому. Тому, в бій пішли і добровольчі формування, недержавні, правове регулювання створення і діяльності яких не регулювалося, а певною мірою могло розцінюватися як злочин, передбачений статтею 260 Кримінального кодексу України – створення незаконних воєнізованих формувань та участь у них. Однак, той ефект і та неоціненна допомога, яку надали ці формування змусили владні органи законодавчо прирівняти їх до кадрових військовослужбовців, що є цілком виправданим на нашу думку.

Юридичним підтвердженням статусу учасника антитерористичної операції є довідка про безпосередню участь особи в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, яку командири (начальники) військових частин (органів, підрозділів) або інші керівники установ, закладів у місячний строк після завершення особами виконання завдань антитерористичної операції в районах її проведення (після видання відповідного наказу керівника Антитерористичного центру при СБУ) зобов'язані подати на розгляд комісії, утвореної міністерством, центральним органом виконавчої влади чи іншим державним органом, у підпорядкуванні яких перебували військові частини (органи, підрозділи), установи та заклади, у складі яких проходили службу чи працювали особи [10]. Крім того, дані про особу-учасника антитерористичної операції повинні бути внесені працівниками Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції до Реєстру учасників антитерористичної операції на підставі даних, отриманих від відповідних комісій, наведених вище, а також від керівників підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, працівники яких залучались і брали безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення [11].

В ракурсі виокремлення осіб, які згідно із законодавством України вважаються учасниками антитерористичної операції, слід зазначити, що поняття «учасник антитерористичної операції» та категорії поняття «ветеран війни», а саме: учасник

бойових дій, інвалід війни та учасник війни, є різними поняттями, оскільки статуси учасника бойових дій, інваліда війни або учасника війни є похідними від статусу учасника антитерористичної операції. Визнання особи учасником антитерористичної операції, шляхом видачі відповідної довідки та внесення особи до відповідного реєстру є лише підставою для отримання одного зі статусів ветерана війни. Це випливає з нормативно-правових актів, в яких чітко зазначено, що учасниками бойових дій, серед інших, визнаються:

- військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, поліцейські, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби 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 антитерористичної операції у період її проведення;

- особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, за умови, що в подальшому 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 [10, 12].

До інвалідів війни відносяться особи з вище наведених категорій, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, а також працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися до забезпечення проведення антитерористичної операції та стали інвалідами внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час забезпечення проведення антитерористичної операції безпосередньо в районах та у період її проведення [12].

Право отримати статус учасника війни мають працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, у порядку, встановленому законодавством [12].

На нашу думку, адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції теж має певні передумови, але в теорії конституційного та адміністративного права існують різні підходи до розуміння передумов адміністративно-правового статусу, зокрема дискусійним є взагалі питання існування таких передумов, а також невизначеним залишається віднесення певних юридичних явищ чи то до передумов, чи то до елементів змісту адміністративно-правового статусу. Так, А.М. Колодій та А.Ю. Олійник визначають такі елементи правового статусу: статусні правові норми і правові відносини; суб'єктивні права, свободи і юридичні обов'язки; громадянство; правові принципи і юридичні гарантії; законні інтереси; правосуб'єктність; юридична відповідальність [14, С. 129]. В теорії адміністративного права, на нашу думку, найбільш повною є точка зору тих вчених, які широко трактують правовий статус особи – включаючи до змісту правового статусу особи суб'єктивні права, юридичні обов'язки з поєднанням їх із

правосуб'єктністю та юридичною відповідальністю [3, С. 92]. С.В. Лопатін вважає, що адміністративно-правовий статус особи становлять права, свободи, охоронювані законом інтереси особи та гарантії їх реалізації, а також обов'язки особи у сфері адміністративних правовідносин, що опосередковують усі види зв'язків між державою та особою [8, С. 278]. Подібну думку висловлює і В.Б. Авер'янов, який зазначає, що зміст адміністративно-правового статусу фізичної особи, в тому числі громадянина України, становить комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечуються певними гарантіями [15, С. 198]. А.В. Панчишин значно розширює структуру змісту правового статусу особи, включаючи до неї правові норми, що визначають статус, основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки; правосуб'єктність; правові принципи; громадянство; гарантії прав і свобод; юридичну відповідальність; правовідносини [6, С. 96].

Проаналізувавши основні підходи до розуміння змісту правового статусу та адміністративно-правового статусу як окремого правового явища, ми приходимо до висновку, що все таки існують елементи, які передують набуттю особою певного адміністративно-правового статусу та елементи, які є безпосередньо структурними частинами змісту адміністративно-правового статусу. Іншими словами, слід виокремлювати передумови адміністративно-правового статусу та структурні елементи змісту адміністративно-правового статусу.

Т. Плугатар зазначає, що адміністративно-правовий статус громадянина України визначається обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність [17, С. 101]. М.А. Бояринцева вказує на те, що набуттю особою адміністративно-правового статусу передують її правосуб'єктність та постійний правовий зв'язок з державою, а дієздатність громадянина у певних випадках визначає вид адміністративно-правового статусу [7, С. 67]. Підтримуючи вище наведені твердження, автор вважає, що до передумов адміністративно-правового статусу особи слід віднести громадянство, правосуб'єктність особи та норми права, які встановлюють такий

статус. Такі передумови є спільними для всіх суб'єктів адміністративного права, в тому числі для учасників антитерористичної операції. А до структурних елементів змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції слід відносити права, юридичні обов'язки, гарантії адміністративно-правового забезпечення та юридичну відповідальність, які реалізуються в адміністративних правовідносинах. Крім того, на нашу думку, слід погодитися з В.Б. Авер'яновим, який зазначає, що у змісті адміністративно-правового статусу людини перевага має надаватися визначенню не тільки її обов'язків перед державою, а насамперед її прав, за забезпечення реалізації і захист яких держава несе відповідальність [16, С. 6].

Закон України «Про громадянство України» визначає, громадянство України – це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках [18]. Як передумова адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, громадянство України визначає правовий зв'язок між громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та державою Україна. В ході проведення антитерористичної операції на Сході України законодавство України, пов'язане з громадянством учасників антитерористичної операції зазнало змін. Останньою з таких змін було внесення змін до Закону України «Про громадянство України», якими спрощено процедуру отримання громадянства України для іноземців та осіб без громадянства, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу за контрактом у Збройних Силах України, шляхом скорочення терміну безперервного проживання на законних підставах на території України, як вимоги для отримання громадянства України, до трьох років з моменту набрання чинності контрактом про проходження військової служби у Збройних Силах України [18]. Також було внесено зміни в законодавство України, якими дозволено іноземцям та особам без громадянства служити в Збройних Силах України та Національній гвардії України за контрактом, однак для отримання офіцерського звання все-таки необхідним є громадянство України [19, 20,

21]. Однак, слід зазначити, що для отримання статусу учасника антитерористичної операції чи статусу ветерана війни приналежність до громадянства України не є визначальним фактором, оскільки ним являється захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України і безпосередня участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення. З іншої сторони в учасників антитерористичної операції, які не мають громадянства України, можуть виникнути процедурні проблеми при оформленні фінансових виплат, передбачених для учасників антитерористичної операції, а також при оформленні різного роду допомог (медичної, психологічної, соціальної, допомоги у сфері працевлаштування чи отриманні житла), у зв'язку з відсутністю в них паспорта громадянина України та ідентифікаційного коду, що може викликати негативні наслідки у відносинах з органами Державної фіскальної служби.

Таким чином, громадянство як передумова адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції є визначальним фактором процесу подальшого становлення елементів такого статусу, адже існує різниця між категоріями учасників антитерористичної операції, виходячи з громадянства. Так, учасники антитерористичної операції-громадяни України мають ширше коло прав та обов'язків, ніж учасники антитерористичної операції-іноземці або апатриди, зокрема участь в антитерористичній операції іноземців та апатридів може бути лише добровільною, тоді як громадяни України можуть брати участь в антитерористичній операції і добровільно, і примусово (у зв'язку з призивом (мобілізацією) до лав Збройних Сил України, або у силу службових обов'язків); учасникам антитерористичній операції -громадянам України простіше реалізовувати свої права, в тому числі право на пільги, ніж учасникам антитерористичної операції-іноземцям чи апатридам, в яких немає ідентифікаційного коду, паспорта громадянина України, прописки, тощо, саме тому органами державної влади вносяться зміни в законодавство з метою спрощення отримання громадянства України іноземцями та

апатридами, які беруть участь в антитерористичній операції. В цьому плані, законодавства з приводу громадянства учасників антитерористичної операції до початку 2014 року просто не було, тому що в ньому не було потреби. На нашу думку, є ще багато суспільних відносин, які не регулюються українським законодавством і не тому, що вони є несуттєвими, а тому, що до них нема справи доти, доки питання їх правового регулювання не стають невідкладними в силу тих чи інших обставин.

Правосуб'єктність учасника антитерористичної операції як передумова його адміністративно-правового статусу дещо відрізняється від загальної правосуб'єктності особи. В.Б. Авер'янов визначає правосуб'єктність як потенційну можливість особи бути носієм певних суб'єктивних прав і обов'язків [15, С. 189]. Деякі вчені схильні включати правосуб'єктність в правовий статус як структурний елемент [22, С. 75], а деякі називають правосуб'єктність більш об'ємною категорією, яка вбирає в себе правовий статус [23, С. 379]. М.А. Бояринцева визначає правосуб'єктність як передумову та потенційну можливість адміністративно-правового статусу громадянина [7, С. 35]. В більшості випадків теорія адміністративного права відносить правосуб'єктність до передумов адміністративно-правового статусу та виокремлює такі її елементи як адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність [24]. На нашу думку, сутність правосуб'єктності полягає в тому, щоб визначати можливі варіанти поведінки особи для набуття певного адміністративно-правового статусу, тому віднесення її до передумов адміністративно-правового статусу є цілком закономірною.

Т. Плугатар визначає загальну правоздатність особи як властивість конкретного громадянина бути носієм певного статусу, що виникає з моменту народження [17, С. 101]. М.І. Матузов вказує на те, що адміністративна правоздатність виникає з моменту народження громадянина і припиняється з його смертю; обсяг і зміст правоздатності встановлюється і змінюється за допомогою норм адміністративного права, а також адміністративна правоздатність не може бути відчужена чи комусь

передана [25, С. 198]. В.Б. Авер'янов зазначає, що адміністративна правоздатність — це здатність суб'єкта мати права і обов'язки, передбачені нормами адміністративного права, яка виникає з моменту появи суб'єкта і припиняється з моменту зникнення суб'єкта [15, С. 193]. Визначення, дане вченим, на нашу думку, більш чітко формулює поняття правоздатності, оскільки адміністративні правовідносини включають в себе велику кількість суб'єктів, наділених різною правосуб'єктністю. Так, правоздатність особи в сфері проведення антитерористичної операції, на нашу думку, полягає у здатності особи брати безпосередню участь в антитерористичній операції та/або забезпеченні її проведення. Вважаємо, основними критеріями правоздатності особи у цій сфері є вік, психічний стан та стан здоров'я. Іншими словами, адміністративна правоздатність особи у сфері проведення антитерористичної операції виникає тоді, коли певна особа досягає відповідного віку (для різних категорій учасників антитерористичної операції цей вік різний), а також за умови належного стану психічного та фізичного здоров'я такої особи для участі в антитерористичній операції. Виходячи з таких тверджень, формулювання «правоздатність особи у сфері проведення антитерористичної операції» є виправданою, оскільки можливість стати учасником антитерористичної операції ще не означає, що особа реалізує таку можливість. Виходячи з цього, ми погоджуємось з думкою І. Бойка, який зазначає, що не всі елементи змісту правоздатності виникають одночасно, а деякі з них з'являються лише з досягненням певного віку і, виникаючи з моменту народження, адміністративна правоздатність змінюється, доповнюючись новими елементами [26, С. 98]. Однак, з огляду на тему дисертаційного дослідження, вважаємо, що наведену думку науковця слід доповнити тим, що нові елементи адміністративної правоздатності з'являються не лише з досягненням певного віку, але й при досягненні певної стадії психологічної зрілості (не кожен громадянин України бажає брати участь в антитерористичній операції, а навпаки намагається уникнути цього), при досягненні певної стадії психологічної стійкості (не кожна особа готова використовувати зброю для вбивства інших людей), а також при виникненні нових

для особи адміністративно-правових відносин (наприклад мобілізація), адже особи могли ніколи і не набувати елементів адміністративної правоздатності у сфері проведення антитерористичної операції, якби антитерористичні операції не розпочинались.

Адміністративна дієздатність – це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [17, С. 102]. В.Б. Авер'янов визначає адміністративну дієздатність як здатність суб'єкта самостійно, вольовими, усвідомлюваними діями (безпосередньо або через представника) реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання [15, С. 193]. У сфері проведення антитерористичної операції елементи адміністративної правоздатності та адміністративна дієздатність особи, фактично, збігаються. З огляду на особливий вид адміністративних відносин – адміністративних відносин у сфері проведення антитерористичної операції, на нашу думку, адміністративна дієздатність особи полягає у вольовому рішенні, у активних діях, спрямованих на набуття та здійснення прав, а також на виконання обов'язків, передбачених нормами адміністративного права у сфері проведення антитерористичної операції. Можна говорити про те, що момент наповнення адміністративної правоздатності новими елементами, пов'язаними з проведенням антитерористичної операції збігається з моментом виникнення у особи адміністративної дієздатності у цій сфері. Саме цей момент і є визначальним у подальшому формуванні/неформуванні адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції. Іншими словами, адміністративна правосуб'єктність є передумовою, яка формує адміністративно-правовий статус майбутнього учасника антитерористичної операції, оскільки після оголошення початку проведення антитерористичної операції якщо особа, придатна в силу віку та стану здоров'я до участі в антитерористичній операції, добровільно чи в силу мобілізаційних заходів, або в силу службових повноважень брала участь у виконання

певних заходів чи завдань в зоні проведення антитерористичної операції набуває відповідного адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції.

Складовою адміністративної правосуб'єктності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну (як правило, адміністративну) відповідальність [15, С. 193]. Ю.П. Битяк теж виокремлює адміністративну деліктоздатність серед елементів адміністративної правосуб'єктності, яку, як зазначає автор, часто розуміють як складову адміністративної дієздатності [24, С. 75]. У сфері проведення антитерористичної операції адміністративна деліктоздатність, на нашу думку, є похідною від адміністративної дієздатності особи. Адміністративна деліктоздатність особи у сфері проведення антитерористичної операції виникає в момент виникнення адміністративної дієздатності особи у цій сфері. І якщо адміністративна правоздатність та дієздатність у сфері проведення антитерористичної операції можуть бути реалізованими, а можуть і не бути такими, то адміністративна деліктоздатність особи у сфері проведення антитерористичної операції існує незалежно. Тобто, якщо особа, придатна в силу віку та стану здоров'я до участі в антитерористичній операції і в силу мобілізаційних заходів, або в силу службових повноважень направляється в зону проведення антитерористичної операції, але відмовляється від цього без законних на те підстав, то вона підлягає юридичній відповідальності. Така ситуація пов'язана передусім з психологічним станом окремих громадян, частина з яких добровільно йде в зону проведення антитерористичної операції (члени добровольчих формувань, добровольці з числа мобілізованих), частину яких в силу службового становища та під страхом звільнення направляють в зону антитерористичної операції (працівники правоохоронних органів, які залучаються до участі в антитерористичній операції, військовослужбовці Збройних Сил України), частина яких у примусовому порядку направляється в зону антитерористичної операції (переважно мобілізовані громадяни, під страхом

юридичної відповідальності за ухилення від мобілізації), частина яких має законні підстави для уникнення участі в антитерористичній операції (зокрема визнані не придатними за станом здоров'я) і частина яких умисно ухиляється від участі в антитерористичній операції (наприклад шляхом звільнення з правоохоронних органів, намагання розірвати контракти зі Збройними Силами України, ухилення від мобілізації тощо). Саме щодо останньої категорії осіб адміністративна деліктоздатність існує незалежно від інших елементів адміністративної правосуб'єктності.

І ще однією передумовою адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції є норми адміністративного права, які встановлюють такий статус. В теорії держави і права, конституційному та адміністративному праві такі норми часто називають «статусними» нормами. Саме такі норми являються передумовами адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, тому що є ряд адміністративно-правових норм, які лежать в основі механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод учасників антитерористичної операції, в основі юридичної відповідальності учасників антитерористичної операції, в основі гарантій соціально-правового забезпечення учасників антитерористичної операції тощо. «Статусні» адміністративно-правові норми, в свою чергу, лежать в основі адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, регулюють відносини у сфері проведення антитерористичної операції, підтверджують існування статусу учасника антитерористичної операції, встановлюють підстави його набуття та припинення. На сучасному етапі кількість таких норм значно зросла в порівнянні із законодавством щодо проведення антитерористичної операції зразка 1991-2014 років. Сьогодні до «статусних» норм щодо адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні слід в першу чергу віднести норми Закону України «Про боротьбу з тероризмом», Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання

терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України», затверджене Указом Президента України № 405/2014 від 14 квітня 2014 року, текст якого є таємним, а також норми Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року, норми 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, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 413 від 20 серпня 2014 року, норми Порядку ведення Єдиного реєстру учасників антитерористичної операції, затверджений наказом Міністерства соціальної політики № 114 від 6 лютого 2015 року тощо.

Таким чином, з характеристики передумов адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, можна зробити висновок, що їх роль полягає у визначенні того, яким буде цей статус учасника антитерористичної операції і який зміст буде в нього вкладатися. На нашу думку, громадянство, адміністративна правосуб'єктність та «статусні» адміністративно-правові норми визначають орієнтованість адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, впливаючи тим самим на його змістове наповнення, а саме на сукупність прав, свобод і обов'язків учасника антитерористичної операції, на систему гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод учасника антитерористичної операції, а також на заходи юридичної відповідальності учасника антитерористичної операції в адміністративно-правових відносинах.

Отже, охарактеризувавши складові частини поняття адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції можна зробити висновок, що адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції – це спеціальний адміністративно-правовий статус особи, який являє собою регламентовану нормативно-правовими актами сукупність прав, свобод, обов'язків, адміністративно-правових гарантій та елементів юридичної відповідальності особи, яка брала безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її

незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та отримала юридичне визнання такої участі, шляхом отримання відповідних документів, визначених законодавством України.

## **1.2. Зміст адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні**

Поняття «зміст» означає суть, внутрішню особливість чого-небудь [13]. Таким чином, зміст адміністративно-правового статусу визначає його внутрішню побудову, структуру. В теорії адміністративного права вітчизняні вчені визначають зміст адміністративно-правового статусу, по суті, однаково, включаючи до нього одні й ті ж елементи, але в різних сукупностях. Виходячи з аналізу підходів до визначення поняття змісту адміністративно-правового статусу та передумов адміністративно-правового статусу, ми приходимо до висновку, що зміст адміністративно-правового статусу особи як категорія адміністративного права розкривається вченими переважно через його структурні елементи. А.С. Васильєв визначає зміст адміністративно-правового статусу громадянина як конкретизовані і деталізовані конституційні права, свободи й обов'язки громадян, закріплені в нормах адміністративного права, а також гарантії реалізації цих прав і свобод, забезпечені механізмом їхнього захисту органами держави і місцевого самоврядування [27, С. 119]. Л.В. Коваль складовими частинами правового статусу називає правоздатність та дієздатність [22, С. 75]. М.А. Бояринцева відносить до елементів адміністративно-правового статусу громадянина права, обов'язки та юридичні гарантії [7, С. 55]. Як вже було зазначено в попередньому підрозділі, на нашу думку, до структурних елементів змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції належать права, обов'язки, гарантії адміністративно-правового забезпечення прав учасника антитерористичної операції та заходи юридичної відповідальності учасника антитерористичної операції в адміністративних правовідносинах, оскільки вони безпосередньо характеризують учасника антитерористичної операції як суб'єкта таких правовідносин.

Так, першим елементом змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції є його права. Слід погодитись з думкою М.А.

Бояринцевої, яка зазначає, що права та обов'язки – це основні елементи правового статусу, які обумовлюють існування інших [7, С. 54]. На нашу думку, права та обов'язки учасника антитерористичної операції слід вважати основними елементами його адміністративно-правового статусу, тому що саме через їх наявність учасник антитерористичної операції може повною мірою реалізувати свій статус. В даному ракурсі, слід зазначити, що набір прав та обов'язків учасника антитерористичної операції залежить від категорії учасника антитерористичної операції. Тобто, такий набір особи-учасника бойових дій відрізняється від набору прав і обов'язків особи-учасника антитерористичної операції, яка ще не отримала статус відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Також слід сказати, що часто до адміністративно-правового статусу відносять і свободи, однак погоджуємося з думкою М.А. Бояринцевої, яка зазначає, що термін «свобода» є самостійною категорією та визначає суб'єктивну можливість громадянина вчиняти чи утриматись від вчинення певних дій, проте зазначена категорія не входить до складу елементів адміністративно-правового статусу громадянина, оскільки свобода є загальною можливістю особи (принципом права) та не розповсюджується на галузеві права [7, С. 180]. В ракурсі теми нашого дослідження слід сказати, що свободи особи, яка є учасником антитерористичної операції не мають якогось спеціального характеру. Вони є у цієї особи незалежно від її статусу, а тому навіть вживати термін «свободи учасника антитерористичної операції», на нашу думку, є юридично некоректним.

Права суб'єкта будь-яких суспільних відносин у структурі правового статусу – це формально визначені та юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами і реалізовувати суб'єктивні інтереси [6, С. 96]. Права людини – це природні, невід'ємні потреби та інтереси індивіда, що зумовлюються самим фактом його існування у конкретних історичних умовах [3, С. 94]. Слід розуміти, що права учасника антитерористичної операції діляться на права, притаманні йому як людині та права, притаманні йому в силу його спеціального адміністративно-

правового статусу. В рамках нашого дослідження мова йтиме про права учасника антитерористичної операції як носія спеціального адміністративно-правового статусу. Це ж стосується і його обов'язків, і гарантій, і заходів юридичної відповідальності.

Теоретична розробка категорії прав учасника антитерористичної операції в адміністративних правовідносинах знаходиться на стадії становлення, тому чіткого розуміння, на сьогодні, на жаль немає. З огляду на спеціальний адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції його права поширюються не лише на сферу адміністративних відносин. В першу чергу, слід розуміти, що права учасника антитерористичної операції як носія спеціального адміністративно-правового статусу можна поділити на права в період виконання завдань антитерористичної операції та перебування в зоні антитерористичної операції, а також права після закінчення виконання завдань антитерористичної операції та перебування поза зоною антитерористичної операції. До першої категорії прав, на нашу думку, слід віднести права учасника антитерористичної операції як безпосереднього суб'єкта виконання завдань антитерористичної операції та військово-службові права (вони передбачаються статутами, зокрема статутами Збройних Сил України, статутами добровольчих формувань тощо). Права учасника антитерористичної операції як безпосереднього суб'єкта виконання завдань антитерористичної операції включають в себе: право на застосування відповідно до законодавства України зброї і спеціальних засобів; право затримувати і доставляти в органи внутрішніх справ осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до антитерористичної операції, право перевіряти у громадян і посадових осіб документи, що посвідчують особу, право входити (проникати) в жилі та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, під час припинення терористичного акту та при переслідуванні осіб, які підозрюються у вчиненні такого акту, а також право проникати на захоплений терористами об'єкт, фізично

затримувати терористів, а у випадках, коли їх дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників операції або інших осіб, знешкоджувати терористів та інші права передбачені статтею 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [9]. До військово-службових прав учасника антитерористичної операції належать права, пов'язані з несенням ним військової служби (в Збройних Силах України, Державній прикордонній службі України), служби в правоохоронних органах (органах внутрішніх справ, Національній гвардії тощо) або прирівняної до неї служби (в добровольчих формуваннях). Ми погоджуємось з думкою В.Й. Пашинського, який права військовослужбовців поділяє на загальні, посадові та спеціальні. Загальні військово-службові права – це права, які мають усі військовослужбовці. Посадові права військовослужбовців визначаються посадою, яку займає військовослужбовець, і пов'язані з виконанням обов'язків, покладених на них державою. Ці права військовослужбовців закріплюються у статутах Збройних Сил України, а також в інструкціях, положеннях. Спеціальні права пов'язані із перебуванням військовослужбовців на бойовому чергуванні, при виконанні ними обов'язків внутрішньої, гарнізонної та вартової служб, виконанні спеціальних завдань [28, С. 12]. Слід відмітити, що спеціальні права військовослужбовців-учасників антитерористичної операції тісно переплітаються з правами учасника антитерористичної операції як безпосереднього суб'єкта виконання завдань антитерористичної операції. Фактично, вони будуть збігатися. На нашу думку, запропонований поділ прав військовослужбовців можна перенести на класифікацію прав інших учасників антитерористичної операції, зокрема учасників антитерористичної операції – працівників органів внутрішніх справ, учасників антитерористичної операції – членів добровольчих військових формувань тощо.

Щодо другої категорії прав учасника антитерористичної операції (права після закінчення виконання завдань антитерористичної операції та перебування поза зоною антитерористичної операції), то на відміну від прав першої категорії, які носять військовий характер, дані права носять більше соціально-правовий характер

відповідають обов'язкам держави допомогти пристосуватися учасникам антитерористичної операції до мирного життя. Ці права широко виходять за межі адміністративних правовідносин. Сюди слід віднести право на отримання одного зі статусів ветерана війни (учасника бойових дій, інваліда війни чи учасника війни) [10], право на отримання всіх видів грошової допомоги, передбаченої законодавством України для відповідного статусу [29], право на безоплатне медичне обслуговування (лікування, медичну реабілітацію та інше) в Клінічній лікарні "Феофанія" Державного управління справами [30], право на санаторно-курортне лікування [31], право на забезпечення житлом [32], право на соціальну та професійну адаптацію [33] тощо. Варто відмітити, що друга група прав учасників антитерористичної операції отримала правове закріплення лише протягом 2014-2015 року, тоді як правове регулювання антитерористичних операцій було сформоване в 2003 році. Справедливо виникає питання: чому майже 12 років ніхто не намагався визначити механізм належного соціально-правового забезпечення учасників антитерористичної операції? Адже, ця сфера суспільних відносин є дуже важливою, особливо в час постійних терористичних загроз. Відповідь слід шукати в бездіяльності державних органів, не орієнтованості ні політики, ні економіки країни на забезпечення захисту громадян від військових конфліктів та тероризму. І тепер, коли в країні проходить антитерористична операція, нормативні документи приймаються поспіхом, не враховуючи ні фінансову складову, ні ті юридичні колізії, які ці нормативні акти створюють.

Вся система обов'язків учасника антитерористичної операції бере свій початок з конституційного обов'язку захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів [34]. Цей обов'язок є фундаментальним елементом у розумінні обов'язків учасника антитерористичної операції як носія спеціального адміністративно-правового статусу. На нашу думку, якщо права учасника антитерористичної операції, окреслені вище, є основою його адміністративно-правового статусу з огляду на його юридичні можливості, то

обов'язок захисту Вітчизни є основою його адміністративно-правового статусу з огляду на юридичну необхідність, на юридичну вимогу щодо поведінки особи. Юридичні обов'язки особи розуміються як встановлені та гарантовані державою вимоги щодо поведінки людини, офіційна міра зобов'язаної поведінки [35, С. 226]. М.А. Бояринцева під адміністративним обов'язком розуміє встановлену державою, органами місцевого самоврядування, а в визначених законодавством випадках іншими суб'єктами, закріплену в адміністративному законодавстві міру необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства та особистих інтересів громадян. Поняття адміністративного обов'язку включає також обов'язок особи здійснювати або утримуватись від здійснення певних дій [7, С. 94-95].

Обов'язки учасника антитерористичної операції, на нашу думку, не залежать від того, чи знаходиться особа в зоні проведення антитерористичної операції чи ні. Обов'язки учасника антитерористичної операції як носія спеціального адміністративно-правового статусу можуть бути загальними та спеціальними. Загальні обов'язки є спільними для всіх категорій учасників антитерористичної операції, незалежно від виду служби, яку несе учасник антитерористичної операції. Сюди слід віднести неухильне дотримання положень Конституції та законів України, дотримання законодавства України у сфері проведення антитерористичної операції, дотримання прав і свобод інших учасників антитерористичної операції, а також інших осіб, які знаходяться в зоні проведення антитерористичної операції та не несуть суспільної небезпеки для осіб, які виконують завдання антитерористичної операції. Спеціальними обов'язками учасника антитерористичної операції є обов'язки особи як конкретної категорії, а саме: військовослужбовця, працівника органів внутрішніх справ, члена добровольчого військового формування тощо. Сутність цих обов'язків зводиться до виду служби, яку несе учасник антитерористичної операції. До таких обов'язків, зокрема, можна віднести наступні: вести бойові дії ініціативно, наполегливо, до повного виконання поставленого завдання, знати й утримувати в готовності до застосування закріплене озброєння,

бойову та іншу техніку, берегти державне майно [36], неухильне виконання законних наказів керівництва [37] тощо.

На нашу думку, реалізація вище наведених прав та виконання визначених обов'язків є неможливим без належного гарантування цих прав і обов'язків. М.А. Бояринцева до юридичних гарантій відносить всю систему діючих у державі правових норм та передбачених юридичних засобів, спрямованих на конкретизацію прав і обов'язків, визначення порядку їх реалізації, охорони, захисту тощо [7, С. 24]. Поняття «гарантії» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичне забезпечення прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [35, С. 555]. М.С. Малєїн визначає гарантії прав та свобод громадян як умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав та свобод людини [38, С. 41]. Е.О. Олефіренко зазначає, що гарантії прав громадян – це сукупність соціальних структур суспільства, які виступають як засоби забезпечення їх прав. Але головне у тому, що гарантії повинні бути спрямовані на практичне здійснення прав і свобод громадян [39, С. 73]. З огляду на вище наведені визначення поняття «гарантій», ми приходимо до висновку, що юридичні гарантії, як елемент змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, є сукупністю нормативних та інституційних засобів і способів, спрямованих на належну реалізацію учасником антитерористичної операції своїх прав та обов'язків, а також на їх охорону.

На нашу думку, можна виокремити загальні гарантії забезпечення прав і обов'язків учасника антитерористичної операції та спеціальні гарантії. До перших відносяться економічні гарантії (забезпечення належного рівня оплати праці учасників антитерористичної операції, надання додаткових виплат, пов'язаних з участю в антитерористичній операції тощо), політичні (визнання прав учасників антитерористичної операції пріоритетними по відношенню до державних інтересів), соціальні (забезпечення соціальної захищеності учасників антитерористичної операції, їх сімей, а також створення системи пільг для таких осіб), ідеологічні

(ключовим аспектом є заборона цензури у сфері проведення антитерористичної операції, тобто недопущення певних обмежень і заборон щодо висловлювань учасників антитерористичної операції з приводу тих чи інших подій в ході виконання завдань антитерористичної операції, в яких вони приймали участь, крім випадків коли це може зашкодити проведенню інших спецоперацій в зоні проведення антитерористичної операції). Такі гарантії є лише певними умовами, тобто, фактично, прямого забезпечення прав і обов'язків учасника антитерористичної операції вони не здійснюють. Безпосереднє забезпечення таких прав і обов'язків здійснюють спеціальні гарантії, які можуть бути нормативними та інституційними [40, С. 15]. Нормативні гарантії адміністративно-правового забезпечення прав громадян – це передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони і захисту прав, свобод та обов'язків [41, С. 185]. Серед нормативних гарантій забезпечення прав і обов'язків учасника антитерористичної операції, на нашу думку, слід виділити положення тих актів законодавства України, які встановлюють, забезпечують і охороняють права та обов'язки учасників антитерористичної операції (забезпечення права на психологічну реабілітацію постраждалих учасників антитерористичної операції [42], забезпечення виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій [43], забезпечення протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції [44] і т.д.). Інституційні гарантії забезпечення прав і обов'язків учасника антитерористичної операції проявляються через діяльність спеціально уповноважених органів державної влади та посадових осіб. До таких органів та посадових осіб належать:

- щодо загального гарантування прав і обов'язків учасників антитерористичної операції: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, правоохоронні органи, зокрема органи прокуратури та Антитерористичний центр

при Службі Безпеки України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України тощо;

- щодо спеціального гарантування прав і обов'язків учасників антитерористичної операції: Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції [45], комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, утвореними в Міноборони, МВС, Національній гвардії, СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Генеральній прокуратурі України, Управлінні державної охорони, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС, ДПтС та міжвідомча комісія з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій [46], органи соціального захисту та органи місцевого самоврядування тощо.

Останнім, на нашу думку, елементом змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції є юридична відповідальність. О.Ф. Скакун вважає, що юридична відповідальність є передбаченою законом вид та міру державно-владного (примусового) зазнавання особою втрат особистого, організаційного та майнового характеру за здійснене правопорушення [23, С. 431]. Юридична відповідальність, на думку В.О. Котюка [47, С. 22], – це міра покарання правопорушника шляхом позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей (матеріальних, духовних, особистих), які йому належали до факту правопорушення, від імені держави (суспільства), на підставі закону або іншого нормативного акту з метою попередження правопорушення в перспективі і відновлення (чи відшкодування) втрачених суб'єктивних прав на матеріальні чи духовні цінності. М.А. Бояринцева, враховуючи думку О.Ф. Скакун, під адміністративною відповідальністю розуміє передбачені законом вид і міру державно-владного зазнавання особою втрат особистого, організаційного та майнового характеру за вчинене адміністративне правопорушення [7, С. 183].

Специфіка юридичної відповідальності як елемента адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, на нашу думку, проявляється в трьох

факторах: досягнення відповідного віку учасником антитерористичної операції, осудністю (дієздатністю) учасника антитерористичної операції та виду служби, яку несе учасник антитерористичної операції (військова, служба в органах внутрішніх справ, служба в органах прокуратури, військова служба в добровольчих формуваннях територіальної оборони). Перші два фактори є загальними для всіх видів юридичної відповідальності. Так, учасник антитерористичної операції несе кримінальну, адміністративну та цивільну відповідальність в загальному порядку, якщо він досяг віку, з якого настає можливість несення такої відповідальності та є осудною (дієздатною) особою, тобто в момент вчинення злочину, правопорушення, або в момент завдання шкоди учасник антитерористичної операції усвідомлював свої дії або міг керувати ними. Положення про осудність особи міститься в статті 19 Кримінального кодексу України [48], статті 20 Кодексу України про адміністративні правопорушення [49], а положення про відшкодування шкоди містяться в главі 82 Цивільного кодексу України, в тому числі порядок відшкодування шкоди, завданої фізичною особою, яка не усвідомлювала значення своїх дій та (або) не могла керувати ними (стаття 1186) [50]. Що ж стосується дисциплінарної відповідальності, то учасник антитерористичної операції несе дисциплінарну відповідальність, виходячи з виду служби, яку він несе. Якщо учасник антитерористичної операції є військовослужбовцем ЗСУ, то заходи дисциплінарного стягнення до нього застосовуються відповідно до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України [51]. Якщо ж учасник антитерористичної операції є працівником органів внутрішніх справ, то заходи дисциплінарного стягнення до нього застосовуються відповідно до Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ [37].

Кримінальна відповідальність учасника антитерористичної операції як спеціального суб'єкта злочину може наставати за злочини, передбачені розділом 19 Кримінального кодексу України, тобто за злочини проти встановленого порядку несення військової служби. За відповідними статтями цього розділу несуть відповідальність військовослужбовці Збройних Сил України, Служби безпеки

України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також інші особи, визначені законом [48]. Серед цих злочинів і видів покарання можна виділити непокору, тобто відкриту відмову виконати наказ начальника, а також інше умисне невиконання наказу, яка карається службовим обмеженням на строк до двох років або триманням у дисциплінарному батальйоні на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до трьох років; дезертирство, тобто самовільне залишення військової частини або місця служби з метою ухилитися від військової служби, а також нез'явлення з тією самою метою на службу у разі призначення, переведення, з відрядження, відпустки або з лікувального закладу – караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років [48].

Адміністративна відповідальність учасника антитерористичної операції як носія спеціального адміністративно-правового статусу може наставити за адміністративні правопорушення, визначені главою 13-Б Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема такими є: відмова від виконання законних вимог командира (начальника) - тягне за собою арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб; перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, тобто умисне вчинення дій, які явно виходять за межі наданих цій особі прав чи повноважень, - тягне за собою арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб; порушення правил поведження із зброєю, а також боєприпасами, вибуховими, іншими речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення, а також з радіоактивними матеріалами – тягне за собою арешт з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб [49].

Цивільна відповідальність учасника антитерористичної операції, зокрема відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої ним здійснюється на загальних засадах, передбачених Цивільним кодексом України, враховуючи дієздатність та вік особи. На нашу думку, ці фактори не є ключовими, тому що до

участі в антитерористичній операції допускаються особи, які досягли відповідного віку для несення військової чи іншої служби в зоні проведення антитерористичної операції, а також проходять спеціальну перевірку, в тому числі медичну, яка також визначає психічний стан особи і її дієздатність. Тому, на нашу думку, можна говорити про те, що особливостей з приводу цивільної відповідальності учасника антитерористичної операції по відношенню до його спеціального статусу немає.

Серед основних заходів дисциплінарної відповідальності по відношенню до військовослужбовців Збройних Сил України слід виділити зауваження, догану, сувору догану, попередження про неповну службову відповідність, пониження в посаді, пониження у військовому званні на один ступінь, позбавлення військового звання, звільнення з військової служби за службовою невідповідністю [51]. Щодо заходів дисциплінарної відповідальності по відношенню до працівників органів внутрішніх справ, то до них належать: усне зауваження, зауваження, догана, сувора догана, попередження про неповну посадову відповідність, звільнення з посади, пониження в спеціальному званні на один ступінь, звільнення з органів внутрішніх справ [37].

Отже, виходячи з аналізу передумов адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції та елементів його змісту ми приходимо до висновку, що учасник антитерористичної операції характеризується як носій потрібного адміністративно-правового статусу. Перший – це загальний адміністративно-правовий статус, який характеризує учасника антитерористичної операції, передусім, як фізичну особу (громадянина України, іноземця, апатрида). Другий – це адміністративно-правовий статус, пов'язаний з професійною (службовою) приналежністю учасника антитерористичної операції, який характеризує учасника антитерористичної операції як військовослужбовця Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби

спеціального зв'язку та захисту інформації України, працівника органів внутрішніх справ тощо. І третій – це спеціальний адміністративно-правовий статус, характерний для учасника антитерористичної операції, тобто особи, яка безпосередньо брала участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України з усіма впливаючими з цього юридичними наслідками.

### **1.3. Учасники антитерористичної операції в Україні як суб'єкти адміністративних правовідносин**

Анексія Криму та збройна агресія з боку Російської Федерації на Сході України змусила органи державної влади України в терміновому порядку мобілізувати всі сили для збереження територіальної цілісності держави та захисту її суверенітету. В такій ситуації значну увагу державні органи почали звертати на осіб, які беруть участь у заходах антитерористичної операції, адже безпосередньо від них залежить успіх чи невдача антитерористичної операції. Однак, виявилось, що як такого, адміністративно-правового статусу таких осіб немає. Крім того, як вже зазначалося в попередніх підрозділах цього дисертаційного дослідження, в законодавстві України відсутнє чітке розуміння і визначення поняття «учасник антитерористичної операції». Тому, в терміновому порядку почався процес правового встановлення місця учасників антитерористичної операції в системі суб'єктів адміністративного права з метою створення належної нормативно-правової бази, якою встановлюються основні права, обов'язки учасників антитерористичної операції, механізми правового захисту їх прав, а також гарантії їх соціально-правового забезпечення, що повинно було мати наслідком бажання громадян України добровільно вступати в ряди ЗСУ або інші органів чи формувань, які беруть безпосередню участь в антитерористичній операції на Сході країни. Фактично, було створено нового суб'єкта адміністративного права – учасника антитерористичної операції, тобто учасника суспільних відносин у сфері державного управління, якого норми права наділяють правами та обов'язками у цій сфері [7, С. 12]. Єдине, про що треба сказати, що цей суб'єкт не є новим у буквальному розумінні, оскільки загальні принципи проведення антитерористичної операції та суб'єктів, які беруть у ній участь були передбачені раніше, однак ситуація на Сході України спровокувала державу в особі її органів швидко сформувати нормативну базу проведення антитерористичної операції, якою окреслюються багато сфер суспільних відносин. На нашу думку, негативним є факт,

що ці нормативні акти, по-перше, формуються після фактичного початку антитерористичної операції і, по-друге, приймаються швидко, що являється наслідком їх недосконалості, наявності значної кількості прогалин, відсутності ефективних механізмів реалізації всіх їхніх норм і формальності багатьох приписів цих нормативно-правових актів.

На нашу думку, учасник антитерористичної операції як суб'єкт адміністративного права є динамічним учасником правовідносин у сфері державного управління. Це пов'язано, передусім, з динамічним характером самих правовідносин у сфері державного управління, в тому числі правовідносин у сфері проведення антитерористичної операції, а також швидким та не завжди послідовним створенням нормативно-правової бази щодо проведення антитерористичної операції та встановлення правового статусу її учасників. У зв'язку з цим, а також у зв'язку з тим, що положення правових норм реалізуються через правовідносини, учасник антитерористичної операції, на нашу думку, краще позиціонується як суб'єкт адміністративних правовідносин. В даному контексті, підтримуємо В.Б. Авер'янова, який висловив думку, що на відміну від суб'єкта адміністративних правовідносин суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини [15, С. 189]. Виходячи з цього визначення аби зрозуміти реальні можливості учасника антитерористичної операції в системі адміністративних правовідносин слід в першу чергу розглядати його як суб'єкта адміністративних правовідносин, а не як суб'єкта адміністративного права.

З огляду на розуміння О.Ф. Скакун під суб'єктом правовідносин суб'єкта права, який використовує свою правосуб'єктність у певних правових відносинах та виступає реалізатором суб'єктивних прав та обов'язків, повноважень та юридичної відповідальності [23, С. 354], ми вважаємо, що учасник антитерористичної операції як суб'єкт адміністративних правовідносин являється суб'єктом адміністративного права, який реалізує свою правосуб'єктність, права, обов'язки, повноваження та юридичну відповідальність у спеціальних правовідносинах у сфері державного

управління щодо проведення антитерористичної операції та соціально-правового захисту її учасників.

М.А. Бояринцева у своєму дисертаційному дослідженні констатує, що сфера адміністративних правовідносин характеризується нерівністю суб'єктів, в якій один з суб'єктів наділений владними повноваженнями, а на іншого покладений обов'язок виконання вимог владного суб'єкта, однак адміністративні правовідносини характеризуються тим, що на органи державної влади та органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб покладається обов'язок дотримуватись своїх повноважень [7, С. 145]. Крім того, авторка зазначає, що в системі «особа–державний орган», особа виступає як підвладний суб'єкт, що зобов'язаний виконувати державні приписи, а державний орган, як владний суб'єкт, що видає зазначені приписи. Водночас, державний орган підпорядкований вище стоячому державному органу та має чітко визначену компетенцію і, таким чином, одночасно є і владним суб'єктом, і підпорядкованим. І якщо особа має право захищати свої права та свободи шляхом звернення до вище стоячого органу владного суб'єкту, то можна говорити, що державний орган також є підвладним по відношенню до законних вимог особи [7, С. 14]. Проаналізувавши думку М.А. Бояринцевої, ми приходимо до висновку, що насправді нерівність суб'єктів не є характерною для адміністративних правовідносин у сфері проведення антитерористичної операції. Так, органи державного управління наділяють учасника антитерористичної операції певним набором прав, обов'язків, повноважень, однак враховуючи складові елементи механізму захисту законних прав особи у сфері адміністративних правовідносин на органи державного управління лягає обов'язок забезпечувати та охороняти ці права, а також у випадку їх порушення нести за це відповідальність. Наприклад, законодавством України передбачено право учасника антитерористичної операції на отримання статусу учасника бойових дій [10]. Тобто, Кабінет Міністрів України встановив порядок надання такого статусу, тим самим визначив відповідальні органи – відповідні комісії та міжвідомчу комісію, положення про яку затверджується Міністерством соціальної політики України.

Якщо ж учаснику антитерористичної операції відмовлено в наданні статусу учасника бойових дій, він має право або повторно звернутися до відповідної комісії або може використати своє право на судовий захист, тобто може звернутися до суду з позовом про визнання дій відповідної комісії неправомірними. Виходячи з такого прикладу, можна говорити про те, що і відповідна комісія, і учасник антитерористичної операції вступають у адміністративні правовідносини на засадах рівності. Інше питання, що передумовами для вступу суб'єктів у такі правовідносини є закріплення в актах законодавства норм, які регулюють такі правовідносини. А таке нормативне закріплення здійснюється органами державного управління. У підтвердження думки про рівність суб'єктів адміністративних правовідносин слід сказати, що адміністративне право та й вся правова система в радянські часи пріоритетними визнавали інтереси держави, а от згідно з Конституцією України людина є найвищою соціальною цінністю [34]. Такий різкий перехід у праворозумінні не пройшов безслідно: зріс рівень злочинності, держава почала втрачати контроль над управлінням економікою, а також над розвитком і проведенням правових, економічних реформ. Але, як вказує А.В. Панчишин, приватний інтерес повинен поступитися загальнонародним, державним інтересам. У зв'язку з цим, повинен бути паритет прав особи і держави, а не пріоритет прав особи [6, С. 96].

Виходячи з вище наведеного, ми вважаємо, що учасник антитерористичної операції в системі адміністративних правовідносин є як зобов'язаним суб'єктом (обов'язки по несенню служби, обов'язки по неухильному дотриманні законодавства) так і уповноваженим суб'єктом (права на користування пільгами, визначеними законодавством для учасників антитерористичної операції, використання адміністративного та судового захисту своїх законних, але порушених прав у сфері державного управління).

Місце учасника антитерористичної операції в системі адміністративних правовідносин також можна визначити виходячи з класифікації таких суб'єктів. До суб'єктів адміністративних відносин належить велика кількість суб'єктів, зокрема

органи держави, насамперед органи виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, адміністрація підприємств, установ, організацій, а також органи місцевого самоврядування, структурні підрозділи підприємств, установ, організацій (наприклад, цех, факультет, відділення в лікарні тощо), різноманітні господарські структури, фізичні та інші юридичні особи тощо [15, С. 189].

Найбільш поширене виділення таких основних видів суб'єктів адміністративного права:

- фізичні особи — громадяни України, іноземці, особи без громадянства. До цієї категорії і належить учасник антитерористичної операції;

- юридичні особи — органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих підприємств, установ, організацій);

- колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання) [15, С. 189].

В продовження визначення місця учасника антитерористичної операції в системі адміністративних правовідносин слід погодитись з висновком М.А. Бояринцевої, яка виділяє наступні типи адміністративно-правових відносин за участю громадян: з приводу реалізації прав, з приводу виконання обов'язків, з приводу порушення органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування прав, а також з приводу вчинення громадянином протиправних дій [7, С. 147-148].

Так, учасник антитерористичної операції у правовідносинах з приводу реалізації своїх прав виступає активним учасником таких відносин. Сюди належать

правовідносини, наприклад, з приводу звернення учасника антитерористичної операції до відповідної комісії щодо отримання статусу учасника бойових дій, звернення про безоплатне медичне обслуговування (лікування, медичну реабілітацію та інше) в Клінічній лікарні "Феофанія" Державного управління справами [30] тощо.

Характерними правовідносинами з приводу виконання обов'язків для учасника антитерористичної операції є несення служби – військової чи служби в органах внутрішніх справ тощо. Ці правовідносини характеризуються, передусім, комплексом обов'язків, які повинен виконувати учасник антитерористичної операції відповідно до виду служби.

Щодо адміністративних правовідносин з приводу порушення органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування прав, то мова може йти наприклад про невивплату певного виду грошового забезпечення для учасників антитерористичної операції [29, 43]. Ці адміністративні правовідносини набувають спірного характеру. В такому випадку, учасник антитерористичної операції може захистити своє порушене право в адміністративному або судовому порядку. І навпаки, у адміністративних правовідносинах з приводу вчинення учасником антитерористичної операції протиправних дій, наприклад адміністративного правопорушення, встановленого статтею 172-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме необережне знищення або пошкодження зброї, бойових припасів, засобів пересування, військової і спеціальної техніки чи іншого військового майна, виникає обов'язок відповідних органів або посадових осіб щодо встановлення вини учасника антитерористичної операції та його покарання, яке за вищенаведене правопорушення може полягати у арешті з утриманням на гауптвахті на строк до десяти діб [49].

Як вже зазначалося в попередньому підрозділі цього дисертаційного дослідження нашого дослідження, в силу активної нормативної роботи органів державної влади України, викликаній початком найбільшої в історії країни антитерористичної операції, у системі адміністративно-правових відносин учасник

антитерористичної операції, як суб'єкт цих відносин, отримав не тільки офіційне визнання, але й, фактично, держава визначила його статус пріоритетним щодо інших суб'єктів, наділивши широким спектром прав та обов'язків у сфері адміністративних відносин, а також встановивши ряд пільг майнового і немайнового характеру. Однак, через ряд причин (відсутність або нечіткість правового регулювання, правові колізії в законодавстві, неналежне фінансування тощо) в учасника антитерористичної операції виникають проблеми у сфері реалізації своїх прав і обов'язків, а також у сфері отримання пільг, передбачених законодавством.

В питанні реалізації особою своїх прав і обов'язків ми вважаємо, що найбільш повно така реалізація проявляється через певні форми. Наприклад, М.А. Бояринцева виділяє наступні форми реалізації прав та обов'язків громадянина:

1) без обов'язкової участі органу виконавчої влади:

- дотримання громадянином встановлених нормами права певних правил поведінки.

- використання громадянином наданого йому законом права.

2) за участю органів виконавчої влади:

- звернення громадянина до державного органу з метою реалізації належного йому права та свободи.

- прийняття державним органом обов'язкових до виконання приписів, пов'язаних з покладенням на громадянина обов'язків та контроль за їх виконанням.

- притягнення громадянина до відповідальності за невиконання обов'язків.

- оскарження громадянином рішень державних органів:

- а) адміністративне провадження;

- б) судове провадження [7, С. 151-152]. Вважаємо, що такі форми реалізації прав і обов'язків є притаманними і учаснику антитерористичної операції як носію спеціального адміністративно-правового статусу. На нашу думку, реалізація своїх прав і обов'язків учасником антитерористичної операції без участі органів виконавчої влади відбувається виключно у тих випадках, коли адміністративні

правовідносини не мають спірного характеру. Тобто, це означає, що ці права і обов'язки реалізуються коли учасник антитерористичної операції чітко виконує поставлені йому завдання, дотримується законодавства та правил несення служби. Також реалізація здійснюється шляхом використання учасником антитерористичної операції наданого йому законного права у випадку коли відсутні будь-які перешкоди щодо його використання. Однак, проаналізувавши нормативну базу, яка регулює адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції, ми вважаємо, що більшість адміністративно-правових відносин та інших відносин, які з них випливають і в які вступає учасник антитерористичної операції до цих пір носять спірний характер. Пов'язано це з багатьма причинами: нечіткість або відсутність правового регулювання певного типу адміністративних правовідносин, недостатність фінансування програм реабілітації учасників антитерористичної операції, бюрократичний, недосконалий, а часто суто формальний механізм реалізації учасниками антитерористичної операції права на пільги тощо. Така ситуація у сфері захисту учасника антитерористичної операції як суб'єкта адміністративного права говорить лише про те, що держава створила чіткий механізм покладання на громадян-учасників антитерористичної операції обов'язків, однак досі не створила простий і надійний механізм реалізації їхніх прав та пільгового режиму, встановленого для цієї категорії громадян.

Враховуючи форми реалізації прав і обов'язків громадянина за участю органів виконавчої влади, наведеної М.А. Бояринцевою [7, С. 151-152], проблеми, з якими щодня стикаються учасники антитерористичної операції, вважаємо, що найбільш спірними адміністративно-правовими відносинами, в які вступає учасник антитерористичної операції та які найбільш реально описують сучасні місце і роль учасника антитерористичної операції як суб'єкта адміністративно-правових відносин є наступні:

- 1) правовідносини з приводу реалізації права учасника антитерористичної операції на отримання статусу учасника бойових дій, інваліда війни або учасника

війни;

2) правовідносин з приводу медичної, соціальної, психологічної реабілітації учасника антитерористичної операції після повернення із зони проведення антитерористичної операції;

3) правовідносини з приводу реалізації права учасника антитерористичної операції на пільги, передбачені законодавством України для цієї категорії осіб;

4) правовідносини з приводу оскарження учасником антитерористичної операції рішень органів виконавчої влади.

На нашу думку, першою проблемою, з якою доводиться стикнутися учаснику антитерористичної операції є отримання відповідного статусу, передбаченого Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», а саме статусу учасника бойових дій, інваліда війни або учасника війни [12]. В попередніх підрозділах даного дисертаційного дослідження ми встановили хто має право на отримання статусу учасника бойових дій, інваліда війни або учасника війни [12]. Крім того, чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» поширюється на сім'ї вищевказаних осіб, якщо такі особи загинули (пропали безвісти), померли внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення.

Якщо розглядати процедуру отримання кожного із статусів і пакет документів, який необхідно подати, то можна говорити про дуже забюрократизовану систему отримання статусу ветерана війни. Більше того, така процедура потребує значних зусиль самого учасника антитерористичної операції, який повернувшись з війни, змушений ходити по установам з клопотаннями, зверненнями, а часто і звертаючись до суду за захистом своїх прав. В загальному для отримання статусу учасника бойових дій учаснику антитерористичної операції необхідно зібрати документи, визначені п. 4 постанови Кабінету Міністрів № 413, які в принципі командири військових частин або керівники органів (установ) зобов'язаний особисто надати у

комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, утвореними в Міноборони, МВС, Національній гвардії, СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Генеральній прокуратурі України, Управлінні державної охорони, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС, ДПтС [10]. В цьому є перша проблема, оскільки командири (керівники) часто не надають відповідні документи до комісій, що стає першою перепорою на шляху учасника антитерористичної операції до отримання статусу учасника бойових дій. І замість того, щоб створити належний і швидкий механізм передачі документів до комісії, вносяться зміни у постанову, якими передбачається можливість учасника антитерористичної операції самостійно подати документи до утворених комісій [10]. Ідентична ситуація має місце і щодо отримання статусу інваліда війни, яке здійснюється органами соціального захисту [52], і щодо отримання статусу учасника війни [53]. Таким чином, можна говорити про те, що держава по відношенню до учасників антитерористичної операції обрала позицію, при якій учасник антитерористичної операції, якщо йому це треба, то сам і звертається до уповноважених органів щодо присвоєння відповідного статусу. На нашу думку, адміністративні правовідносини з приводу встановлення статусу ветерана війни повинні відбуватися майже без участі учасника антитерористичної операції. З відповідних військових частин (установ, організацій, військових формувань) документи подаються у відповідні комісії, якщо мова йде про учасника бойових дій, то звіди документи передаються у міжвідомчу комісію. І учасник антитерористичної операції, фактично, приходять лише для отримання посвідчення. Однак, якщо проаналізувати ситуацію з учасниками антитерористичної операції, які сьогодні беруть участь в антитерористичній операції на Сході країни, то більшість з них самостійно займаються процедурою встановлення статусу ветерана війни. А в результаті недостатньої інформованості, кілька-етапного механізму передачі та розгляду документів учасники антитерористичної операції прикладають багато зусиль і витрачають багато часу при оформленні відповідного

статусу.

Про недосконалість порядку отримання статусу ветерана війни та хаотичність створення нормативно-правової бази щодо їх правового забезпечення свідчать і акти судової влади. Так, зокрема, Окружний адміністративний суд міста Києва відмовив у задоволенні позовних вимог у справі, де позивачем була мобілізована особа, яка подала до відомчої комісії пакет документів для отримання статусу учасника бойових дій, однак комісія повернула документи для доопрацювання, тому що в пакеті не вистачало списку та згоди на обробку персональних даних за формами визначеними Держаною службою України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції [54]. Постанова суду є абсолютно законною, але першопричинами цього спору є покладання подачі документів на самого учасника антитерористичної операції та недостатня робота відповідних органів по інформуванню осіб щодо порядку отримання статусу ветерана війни. Це говорить про те, що особи, які претендують на отримання статусу ветерана війни являються, фактично, сам на сам зі своїми проблемами і, повернувшись із зони проведення антитерористичної операції, повинні самі займатися своїми справами і проблеми, хоча, на нашу думку, цими людьми повинна, в першу чергу, опікуватися держава. У зв'язку з цим і виникає початкова соціальна напруга у колі учасників антитерористичної операції, які змушені або повторно звертатись до комісій, або оскаржувати рішення комісії в адміністративному або судовому порядку. А враховуючи те, що сьогодні із зони проведення антитерористичної операції повертається велика кількість осіб, то такі незручності можуть призвести до ще більших негативних наслідків.

Що стосується правовідносин з приводу медичної, соціальної, психологічної реабілітації учасника антитерористичної операції після повернення із зони проведення антитерористичної операції, то вони не завжди носять суто адміністративний характер. Ю.І. Кіщак констатує, що невивплата коштів, ризик неотримання статусу учасника бойових дій, недостовірні дані про поранення

військових, не виплата допомоги та пільг родинам загиблих – це ті проблеми, з якими найчастіше зустрічаються учасники антитерористичної операції та їх сім'ї. Ускладнює ситуацію те, що військові, які після повернення із зони антитерористичної операції в більшості не отримують жодної із видів допомоги: ні психологічної, ні матеріальної, ні правової. Значна кількість бійців які перебувають у зоні антитерористичної операції, і досі не були у відпустці; є скарги від студентів, яких під час служби на сході відрахували з навчальних закладів; фахових та комплексних роз'яснень про права військових-контрактників, мобілізованих та добровольців – обмаль [55]. Тому, на нашу думку, важливо проаналізувати статус учасника антитерористичної операції як суб'єкта отримання медичної, соціальної та психологічної реабілітації після повернення із зони проведення антитерористичної операції.

Важливо зауважити, що створення нормативної бази та й взагалі необхідність медичної, соціальної та психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції виникла лише два роки тому. Це питання не піднімалося раніше. Фактично, учасники антитерористичних операцій, які проводилися до 2014 року юридично були позбавлені навіть натяків щодо надання їм медичної, психологічної та соціальної допомоги. Знову ми констатуємо, що на сьогодні така опіка з боку держави пов'язана виключно з початком проведення антитерористичної операції на Сході України.

Медичне забезпечення учасника антитерористичної операції, на нашу думку, є одним із основних факторів, які свідчать про рівень піклування держави щодо цієї категорії громадян. Так, було дано завдання відповідним органам проаналізувати і визначити заклади охорони здоров'я, де опікуватимуться учасниками антитерористичної операції, які потребують медичної допомоги [56]. Згідно Плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції, затвердженого Кабінетом Міністрів України, серед іншого, встановлено обов'язок Міністерства оборони України забезпечити постановку військовими комісаріатами на облік демобілізованих

військовослужбовців виключно після проходження медичного огляду, у разі потреби, направляти осіб на стаціонарне обстеження у заклади охорони здоров'я, на профільні міністерства покладено обов'язок забезпечити надання санаторно-курортного лікування учасникам антитерористичної операції, які цього потребують, а також забезпечувати належне транспортування учасників антитерористичної операції, які внаслідок поранення не можуть самостійно рухатися тощо [57]. Окремо встановлено механізм надання санаторно-курортного лікування учасників антитерористичної операції [31]. Крім того, створено правовий механізм забезпечення протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції [44]. Отже, правова база медичного забезпечення учасників антитерористичної операції створена. Під неї виділяються кошти і частина учасників антитерористичної операції таки отримує мінімальний рівень медичних послуг. Однак, проблеми залишаються все ті ж: затяжний і бюрократичний механізм отримання такої допомоги чи санаторно-курортного лікування, недостатнє фінансування, що призводить до того, що не всі демобілізовані учасники антитерористичної операції отримують належну і безоплатну медичну допомогу, тощо. Крім того, Ю.І. Кіщак зазначає, що дуже поширеною проблемою є невідповідності в отриманих військовослужбовцями медичних документах, зокрема в графі, де визначено діагноз, оскільки має місце надзвичайно багато звернень від поранених військовослужбовців, яким у медичних довідках замість вогнепальних поранень внесено побутові травми [55]. Як наслідок, учасник антитерористичної операції, як суб'єкт адміністративних правовідносин у сфері отримання ним необхідної медичної допомоги, фактично, позбавлений будь-яких прав і його статус обмежується очікуванням фінансування медичних програм і це за умови, що його документи, пов'язані зі станом здоров'я будуть належним чином оформлені.

Питання психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції знаходяться в такій же ситуації як і питання медичної допомоги. Хоча Законом

України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» і визначено право на психологічну реабілітацію [58], Кабінет Міністрів встановив порядок використання коштів на психологічну реабілітацію учасників антитерористичної операції [42] і передбачив механізм надання такої допомоги шляхом покладання відповідних обов'язків на профільні міністерства, державні органи, однак все це тільки на папері. Майже кожен учасник антитерористичної операції, який повернувся із зони бойових дій потребує психологічну допомогу, однак відсутність належної матеріально-технічної бази, недостатність фахівців у цій сфері призводять до неналежного забезпечення психологічною допомогою вказаної категорії громадян. Як наслідок, учасникам антитерористичної операції важко пристосуватися до мирного життя. І якщо в питаннях медичної допомоги учасник антитерористичної операції таки звертається до суду чи до відповідного органу зі скаргою, то часто питання необхідності психологічної реабілітації ним же і замовчуються.

Що ж стосується правовідносин у сфері соціальної реабілітації учасника антитерористичної операції, то вони напряду залежать від попередніх двох типів правовідносин. Питання соціальної реабілітації, на нашу думку, в першу чергу, полягає у пристосуванні до життя в мирний час та працевлаштуванні. Кабінет Міністрів в нормативному порядку зобов'язав відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування здійснити заходи щодо надання соціальної допомоги учасникам антитерористичної операції та їх сім'ям, серед іншого, шляхом проведення соціального інспектування таких сімей з метою вивчення їх потреб та визначення видів соціальної допомоги, яких вони потребують, розроблення дорожньої карти для демобілізованих військовослужбовців та членів сімей загиблих (померлих) учасників антитерористичної операції, що містить інформацію про установи соціального захисту та охорони здоров'я із зазначенням номерів контактних телефонів, телефонів "гарячих ліній", а також громадських та благодійних організацій, перелік документів, необхідних для вирішення питань

залежно від характеру тощо, сприяння залученню учасників антитерористичної операції до проведення у навчальних закладах заходів з військово-патріотичного виховання, організації зустрічей з трудовими колективами підприємств, установ та організацій [57]. Однак, на нашу думку, у сфері забезпечення пристосування учасника антитерористичної операції до життя у мирний час відсутній чіткий механізм контролю за наданням відповідної допомоги, оскільки число учасників антитерористичної операції постійно зростає, працівників відповідних служб не вистачає як не вистачає і фінансування на забезпечення певного виду соціальної допомоги, яку потребує учасник антитерористичної операції та його сім'я.

Що ж до сфери працевлаштування, то тут держава обрала досить цікаву позицію. З однієї сторони, частиною третьою ст. 119 Кодексу законів про працю (далі - КЗпП) передбачено, що за працівниками, зокрема, призваними на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, на строк до дня фактичної демобілізації зберігаються місце роботи, посада і компенсується із бюджету середній заробіток на підприємстві, в установі, організації, в яких вони працювали на час призову, незалежно від підпорядкування та форми власності. Виплата таких компенсацій із бюджету в межах середнього заробітку проводиться за рахунок коштів Державного бюджету України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [58]. Крім того, дохід, отриманий працівником, призваним на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, у вигляді компенсаційних виплат, який виплачується роботодавцем за рахунок коштів державного бюджету в межах середнього заробітку відповідно до Порядку, не включається до оподаткованого доходу такого працівника, тобто не оподатковується податком на доходи фізичних осіб та військовим збором [60]. Таким чином, особи, які були працевлаштовані, повертаються на свою попередню роботу. З іншої сторони, щодо тих учасників антитерористичної операції, які працевлаштованими не були, то Кабінет Міністрів зобов'язав Міністерство оборони України, Міністерство соціальної політики, органи місцевого самоврядування до

визначення процедури прийняття на державну службу демобілізованих військовослужбовців та в разі необхідності подання Кабінетові Міністрів України відповідних пропозицій, спрощення процедури прийняття у першочерговому порядку на роботу до органів МВС, Міноборони, ДСНС, Держприкордонслужби демобілізованих військовослужбовців, сприяння започаткуванню демобілізованими військовослужбовцями власної справи шляхом здійснення в установленому порядку виплати одноразово допомоги по безробіттю для організації підприємницької діяльності тощо. А також слід відмітити те, що демобілізованим військовослужбовцям пропонують укласти контракт зі Збройними Силами України на досить вигідних умовах і, враховуючи рівень безробіття в Україні та середню заробітну плату в державі, багато учасників антитерористичної операції таки укладають контракти. Однак, на нашу думку, учасник антитерористичної операції як суб'єкт таких адміністративних відносин теж позбавлений певною мірою вольової дії, тому що першопричинами укладення контракту та продовження служби в зоні антитерористичної операції є порівняно висока заробітна плата та широкий перелік пільг для учасника антитерористичної операції та його сім'ї, а також економічні проблеми в державі (безробіття, низькі соціальні стандарти, низький рівень заробітної плати, корупція тощо). Ми вважаємо, що сьогодні саме ці фактори відіграють ключову роль у вступі громадянина на військову службу за контрактом, а не вольова чітка усвідомлена дія, викликана необхідністю захисту територіальної цілісності держави. Фактично, держава створила привабливу фінансову складову військової служби для громадян порівняно з нестабільним становищем ринку праці та низьким рівнем оплати праці в Україні на мирній території. Така ситуація говорить лише про те, що у адміністративних правовідносинах з державою учасник антитерористичної операції знаходиться в привілейованому стані тому, що проходить антитерористична операція на Сході країни, а якою буде ситуація, коли війна закінчиться ніхто не знає. Невідомо і те, чи забезпечуватиме держава всі встановлені пільги учасникам антитерористичної операції, високі зарплати

військовослужбовцям, коли війна закінчиться в умовах дефіциту бюджету, необхідності виплат по кредитним зобов'язанням держави, девальвацією національної валюти та інших більш глобальних проблем.

В підтвердження всього вищенаведеного, слід зазначити, що Кабінет Міністрів України створив спеціальний орган виконавчої влади, який безпосередньо займається всіма питаннями учасників антитерористичної операції, а саме Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, яка реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема щодо 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 [45]. В новоствореному уряді взагалі один з Віце-прем'єр міністрів відповідатиме за проведення антитерористичної операції. На нашу думку, така увага до учасників антитерористичної операції з боку держави пов'язана виключно з сьогоднішньою в них потребою, а їхній адміністративно-правовий статус по закінченні військових дій скоріш за все спіткає доля адміністративно-правового статусу ветеранів Другої світової війни, опіка над якими, фактично, залишилася лише в нормативно-правових актах.

Правовідносини з приводу реалізації права учасника антитерористичної операції на пільги, передбачені законодавством України для цієї категорії осіб є ключовими адміністративними правовідносинами, які характеризують реальний адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції в Україні. Пільга – це особлива перевага суб'єкта права надана йому органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування для задоволення своїх потреб у певній сфері суспільного життя, закріплена законодавчо, яка є частиною спеціального

адміністративно-правового статусу громадянина, з одного боку, і гарантіями їх адміністративно-правового статусу, з іншого [7, С. 80-81].

Ми погоджуємось з М.А. Бояринцевою, яка зазначає, що реалізація пільгового режиму, за загальним правилом, пов'язана із попереднім наданням особі спеціального правового статусу та виконанням формалізованих процедур (подача до компетентного органу заяви та необхідних документів, рішення відповідного органу), а в інших випадках процедура реалізації пільги має спрощений характер, тобто вона може бути пов'язана лише з наявністю документу, що посвідчує вже існуючий спеціальний правовий статус особи. [7, С. 82]. В рамках нашого дослідження, реалізація учасником пільгового режиму теж пов'язана з наданням йому спеціального статусу, а саме: учасника бойових дій, інваліда війни чи учасника війни. Також передбачено виконання формалізованих процедур, тобто порядок отримання відповідного статусу учасником антитерористичної операції, який був описаний в попередніх підрозділах цього дисертаційного дослідження. Крім того, передбачено видачу відповідного документа, зокрема посвідчення учасника бойових дій.

За останні роки в законодавстві України з'явилися нові норми, які встановили дуже широкий перелік пільг для учасників антитерористичної операції. Варто зазначити, що повним переліком пільг учасник антитерористичної операції зможе користуватися виключно після отримання статусу ветерана війни (учасника бойових дій, інваліда війни, учасника війни). Також, слід констатувати й те, що не всі пільги, передбачені законодавством безумовно виконуються; мають місце і недоліки правового регулювання, зокрема регулювання одних і тих відносин різними нормативними актами. Крім того, ми безумовно погоджуємось з думкою М.А. Бояринцевої, яка звертає увагу на те, що пільги за своїм соціальним та економічним змістом, надаючи переваги певним особам, обмежують інших громадян в їх правах шляхом порушення принципу рівності, закріпленому в Конституції України. Відповідно велика кількість пільг в законодавстві може мати негативний

характер у випадку встановлення недостатньо обґрунтованих переваг. А тому при їх встановленні законодавцеві необхідно бути уважним щодо необхідності забезпечення гармонійного розвитку суспільства в цілому та кожного його члена зокрема [7, С. 84]. Така думка є виправданою і щодо учасників антитерористичної операції, адже переважна більшість пільг, які надаються їм, створюють, на нашу думку, соціальну напругу в середині країни. Зокрема, візьмемо хоча б переважне право залишитись на роботі, або право на безоплатний проїзд в громадському транспорті, або переважне право на отримання земельної ділянки. На нашу думку, надання таких прерогатив порушує основоположні принципи справедливості та рівності. Саме тому, більш виправданим з боку держави щодо учасників антитерористичної операції та інших пільгових категорій громадян є встановлення не соціальних пільг, а забезпечення їх працевлаштування, а також належний рівень фінансування заробітних плат та соціальних виплат. Учаснику антитерористичної операції просто не потрібним стане право на безоплатний проїзд в громадському транспорті, якщо його заробітна плата та інші грошові виплати, пов'язані з його спеціальним адміністративно-правовим статусом дозволять йому оплачувати цей проїзд самостійно.

Проаналізувавши нормативно-правові акти, які встановлюють ті чи інші пільги для учасників антитерористичної операції, ми прийшли до висновку, що формально держава створила такий адміністративно-правовий статус для цієї категорії громадян, що за умови тотального виконання всіх вимог цих нормативних актів, бути учасником антитерористичної операції є дуже вигідно. Однак, майже по кожній з вищенаведених пільг є проблемні питання, які не дають в повній мірі користуватися цими пільгами.

Так, у відповідності до статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасникам бойових дій надається досить велика кількість пільг, серед яких вважаємо за необхідне виділити наступні [12]:

1. Першочергове обслуговування в лікувально-профілактичних закладах.

Останнім часом, дуже часто в лікарнях та поліклініках державної та комунальної форм власності можна побачити інформативні таблиці, на яких вказано, що учасники антитерористичної операції обслуговуються без черги. З цієї норми випливає, що наприклад люди пенсійного віку, можливо з більш серйозними проблемами, ніж учасник антитерористичної операції, повинні будуть чекати прийому у лікаря, оскільки в учасника антитерористичної операції є переважне право отримати медичні послуги. По-перше, це створює напружену ситуацію між громадянами, а по-друге, в цьому питанні, ми вважаємо, що першочергове право на будь-які види медичних послуг мають мати лише особи, які потребують невідкладної допомоги і дана пільга не має мати нічого спільного з правовим чи іншим статусом громадянина.

2. Виплата допомоги по тимчасовій непрацездатності в розмірі 100 процентів середньої заробітної плати. З цієї норми випливає, що учасник антитерористичної операції, незалежно від строку перебування в зоні бойових дій та від наявного страхового стажу, у випадку тимчасової непрацездатності отримуватиме виплату в такому ж розмірі як наприклад громадянин, який має страховий стаж понад 8 років [61].

3. 75-процентна знижка квартирної плати та вартості комунальних послуг. Враховуючи сьогоднішні діючі тарифи на квартирну плату та тарифи на комунальні послуги, знижка на ці послуги в розмірі 75% є більш, ніж достатньою. Крім того, Законом України «Про житлово-комунальні послуги» передбачено, що при нарахуванні субсидій споживачам, які беруть (брали) безпосередню участь у проведенні антитерористичної операції, та/або членам сімей, які звертаються за призначенням житлової субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, до сукупного доходу не враховуються отримані ними у період безпосередньої участі у проведенні антитерористичної операції грошове забезпечення та інші виплати і види соціальної допомоги, а також отримана ними у період та/або після безпосередньої участі у проведенні антитерористичної операції

благодійна допомога незалежно від розміру та джерела походження [62]. Отже, крім 75% знижки на квартплату, при призначенні субсидії учасникам антитерористичної операції, фактично, не враховуватимуть їх грошове забезпечення, отримане в період перебування в зоні проведення антитерористичної операції. Таким чином, можна говорити, що ця категорія громадян майже позбавляється обов'язку оплачувати комунальні платежі. В такій ситуації цю різницю повинна відшкодувати держава, однак за «тіньовими» принципами тарифоутворення в Україні при визначенні рівня тарифів на житлово-комунальні послуги ця різниця скоріш за все ляже на інших платників, які не мають пільг. На нашу особисту думку, пільги по оплаті житлово-комунальних послуг не повинні надаватися жодним категоріям громадян. Повинна бути достойна мінімальна заробітна плата та належний рівень виплат соціально незахищеним верствам населення, які дозволять без усяких пільг вчасно оплачувати всі види таких послуг. З іншої сторони, в період високого рівня безробіття, низького рівня оплати праці та недостатнього фінансування державних програм захисту соціально незахищених верств населення в Україні, встановлення такої пільги є доречною. Але неплатоспроможність громадян, наявність таких пільг у різних категорій громадян, проблеми з отриманням субсидій продукують дефіцит державного та комунальних бюджетів, що в свою чергу зменшує якість та ефективність надання таких послуг. Таким чином, на нашу думку, на сьогодні надання учасникам антитерористичної операції пільг по оплаті житлово-комунальних послуг є невиправданим, оскільки їхні доходи на сьогодні значно перевищують доходи середньостатистичного громадянина України, а неврахування цих доходів при обчисленні субсидії є взагалі абсурдним з огляду на економічну ситуацію в державі. Отже, з однієї сторони, учасники антитерористичної операції отримали позитивні елементи щодо їхнього адміністративно-правового статусу, а з іншого, це негативно впливає на якісну та економічну складові надання житлово-комунальних послуг.

4. Безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту,

автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості. Соціальна напруженість щодо пільгових категорій громадян при проїзді усіма видами міського транспорту існує вже давно. Багато хто зустрічався зі сварками водіїв з пенсіонерами, які теж мають право на безоплатний проїзд. Зрозуміло, що водії не хочуть брати багато пільговиків при рейсах, оскільки заробіток водіїв напряму залежить від кількості перевезених громадян. Мережа інтернет заповнена повідомленнями з різних куточків країни про відмови водіїв маршрутних таксі перевозити учасників антитерористичної операції безкоштовно. До всього іншого по містам України прокотилася хвиля підняття плати за проїзд в маршрутних таксі. Не важко здогадатися, що однією з причин є велика кількість пільгових категорій громадян і знову ж таки оплачувати їх проїзд скоріш за все будуть інші користувачі громадського транспорту. Як і у випадку з житлово-комунальними послугами, на нашу думку, встановлення безоплатного проїзду учасникам антитерористичної операції є необґрунтованим, враховуючи їх рівень заробітних плат та набору інших пільг.

5. Одержання додаткової відпустки без збереження заробітної плати строком до двох тижнів на рік та переважне право на залишення на роботі [59, 63]. Дані пільги усувають принцип рівності у сфері трудових відносин між працівниками. Однак, пільга щодо переважного права залишитися на роботі, по суті, є формальною. По-перше, в Кодексі законів про працю чітко вказано, що основним фактором, який враховується при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці є більш висока кваліфікація та продуктивність праці. А вже при умові рівності за таким критерієм враховуються другорядні фактори, які окрім статусу ветерана війни включають ряд інших, зокрема таке ж переважне право мають сімейні особи - при наявності двох і більше утриманців, особи, в сім'ї яких немає інших працівників з самостійним заробітком, працівники з тривалим безперервним стажем роботи на даному підприємстві, в установі, організації та інші [59]. Що ж до додаткової відпустки, то вона являється відпусткою без збереження

заробітної плати, а тому говорити про якісь реальні пільги для учасників антитерористичної операції у сфері трудових відносин не доводиться.

6. Першочергове забезпечення жилою площею. Ця норма теж носить суто формальний характер, оскільки процедура отримання жилої площі потребує від особи зібрати купу документів, щоб стати на квартирний облік і все одно вичікувати чергу, рух якої безпосередньо залежить від фінансування держави, яке залишає бажати кращого. В законодавстві чітко визначено перелік осіб, які мають першочергове право на забезпечення жилою площею, а щодо учасники бойових дій, які дістали поранення, контузію або каліцтво, то вони забезпечуються жилою площею протягом двох років з дня взяття на квартирний облік [64]. І навіть якщо комусь пощастить отримати житло, то вони його отримують у безстрокове користування [64]. А для його приватизації потрібно буде пройти ще одну, не менш бюрократичну, процедуру, передбачену Законом України «Про приватизацію державного житлового фонду». Таким чином, і забезпечення жилою площею учасників антитерористичної операції поки що залишається лише визначеним у нормативних документах, а враховуючи кількість громадян, які мають першочергове або позачергове право на отримання житла, то отримання житла учасником антитерористичної операції виглядає примарним.

7. Першочергове відведення земельних ділянок з державної та комунальної власності для індивідуального житлового будівництва. В даному ракурсі ми погоджуємось з В. Борсаєм, який провівши аналіз забезпечення державою земельними ділянками учасників антитерористичної операції, констатує, що така соціальна ініціатива з боку держави є благородною, проте реалізація на практиці учасниками антитерористичної операції свого права на безоплатну приватизацію земельних ділянок зазнає певних труднощів. Передусім це пов'язано зі складнощами військовослужбовців (членів їх сімей), які виникають в ході отримання необхідної інформації щодо вільних земельних ділянок, а також є проблеми з належним оформленням необхідних документів, що підтверджують статус учасника бойових

дій (довідка, посвідчення) [65]. Однак, враховуючи статистику Держгеокадастру виділення земельних ділянок таки відбувається. Так, станом на 11 лютого 2016 року учасниками антитерористичної операції подано 104 378 заяв на отримання земельних ділянок. З них до територіальних органів Держгеокадастру – 54 962 (53 %) заяви, з яких задоволено 83 %. До органів місцевого самоврядування надійшло 49 416 (47 %) заяв, з яких задоволено 38 % [66]. Така статистика свідчить про достатньо належний рівень виділення земельних ділянок учасникам антитерористичної операції, однак свідчить і про те, що важка процедура відведення земельних ділянок іншим категоріям громадян є штучною, оскільки з огляду на статистику в державному і комунальному фондах знайшлася земля для забезпечення потреб учасників антитерористичної операції, а за кілька років до початку військових дій на сході країни отримати земельну ділянку було вкрай важко.

8. Щорічна разова грошова допомога до 5 травня. У 2016 році Кабінет Міністрів України встановив, зокрема, наступні розміри виплат: інвалідам війни: I групи — 2 975 гривень, II групи — 2 600 гривень, III групи — 2 310 гривень; учасникам бойових дій — 920 гривень; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, — 2 975 гривень; членам сімей загиблих та дружинам (чоловікам) померлих інвалідів війни, дружинам (чоловікам) померлих учасників бойових дій, учасників війни, які не одружилися вдруге, — 465 гривень; учасникам війни — 170 гривень [67].

9. Забезпечення учасникам бойових дій в зоні проведення антитерористичної операції та їхнім дітям, у тому числі дітям, які навчаються за денною формою навчання у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, - до закінчення навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років, державної цільової підтримки для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах, яка надається у вигляді: повної або часткової оплати навчання за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів; пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти; соціальної стипендії;

безоплатного забезпечення підручниками; безоплатного доступу до мережі Інтернет, систем баз даних у державних та комунальних навчальних закладах; безоплатного проживання в гуртожитку; інших заходів, затверджених Кабінетом Міністрів України. В даному випадку, мова йде про надання кращих умов для отримання освіти навіть для дітей учасників антитерористичної операції. Такий підхід несе негативні наслідки для рівня освіти в загальному, оскільки у сфері надання освітніх послуг підтримка, в першу чергу, повинна надаватися дітям з обмеженими можливостями та дітям, які показують високий рівень знань та навиків, тому пільга у вигляді державної цільової підтримки дітям учасників антитерористичної операції у сфері освіти є також, на нашу думку, невиправданою.

Що ж стосується інших пільг, то відповідно до ст. 21 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» у випадку загибелі військовослужбовця під час проведення антитерористичної операції, встановлено право членів його родини та осіб, що перебували на його утриманні, на одноразову допомогу у розмірі 20 прожиткових мінімумів, а також на відшкодування витрат на поховання загиблого. Крім того, даній родині виплачується пенсія у зв'язку з втратою годувальника, а також за ними зберігаються всі пільги, які мав загиблий – на отримання житла, оплату житлово-комунальних послуг тощо [9]. Однак, відповідно до частини 2-ої статті 16 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» у випадку загибелі військового при виконанні ним обов'язків військової служби передбачено надання членам родини, батькам, а також утриманцям загиблого одноразової грошової допомоги в розмірі 500 прожиткових мінімумів [58]. Отже, маємо два нормативно-правові акти, які регулюють одні й ті ж відносини. На сьогодні, особи, які мають право на отримання допомоги у разі загибелі учасника антитерористичної операції за власним бажанням обирають документ, яким керуватися при отриманні допомоги. Однак, враховуючи недостатній рівень інформованості таких осіб, на нашу думку, існує великий ризик отримати меншу допомогу. Тому необхідним є або усунення цієї правової колізії, або забезпечити

автоматичне призначення такої допомоги відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей».

Такого ж роду проблеми є в законодавстві щодо призначення допомоги особам, які стали інвалідами внаслідок каліцтва, одержаного в ході антитерористичної операції. Так, в Законі України «Про боротьбу з тероризмом» встановлено таку допомогу в розмірі 10 прожиткових мінімумів для працездатної особи [9], а в Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» розмір такої допомоги становить 250 прожиткових мінімумів при встановленні першої групи інвалідності, 200 та 150 відповідно, - при встановленні другої і третьої групи [58]. В даному випадку теж особа має право самостійно обирати, яким законом керуватися.

Якщо особа, яка брала участь в антитерористичній операції зазнала поранення, яке не потягло за собою настання інвалідності, цій особі виплачується одноразова допомога в розмірі п'яти прожиткових мінімумів [9]. З іншого боку, у разі часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності одноразова грошова допомога військовослужбовцям виплачується залежно від ступеня втрати працездатності, який встановлюється медико-соціальними експертними комісіями, у розмірі, що визначається у відсотках від:

- 70-кратного прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на дату встановлення ступеня втрати працездатності, - військовослужбовцю, який отримав поранення (контузію, травму або каліцтво) під час виконання обов'язків військової служби, що призвело до часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності;

- 50-кратного прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на дату встановлення ступеня втрати працездатності, - військовослужбовцю строкової військової служби, який отримав поранення (контузію, травму або каліцтво) у період проходження ним строкової військової служби, що призвело до часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності [68]. Отже, в даному

випадку доцільніше звертатися за отриманням допомоги у відповідності до положення Постанови Кабінету Міністрів № 975 від 25 грудня 2013 року.

Також слід зазначити і те, що призначення і виплата одноразової допомоги у вищевказаних випадках здійснюється на підставі документів, перелік яких визначений Постановою Кабінету Міністрів № 975 від 25 грудня 2013 року. Як зазначає, С.О. Дзюба у разі неподання повного комплексу документів (наприклад відсутності свідоцтва про смерть у разі загибелі військовослужбовця), підстав для призначення одноразової допомоги немає [69]. Крім того, Ю.І. Кіщак вказує на те, що почастишали випадки, коли факт смерті за відсутності тіла військовослужбовця відмовляються реєструвати, незважаючи на докази свідків, а відтак сім'я не має права на оформлення пільг і допомогу [55]. В даному випадку, сім'я загиблого військовослужбовця змушена звертатися в суд для визнання особи загиблою і з рішенням суду та іншими передбаченими документами звертатися до відповідних органів для отримання цієї допомоги та інших пільг, передбачених законодавством. А це призводить до затримки в часі та додаткових грошових витрат.

Ще однією з пільг, яку мають учасники антитерористичної операції – це право на безоплатну правову допомогу, яка включає не лише первинну, а й вторинну правову допомогу, яка полягає у захисті, здійсненні представництва інтересів учасника антитерористичної операції в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами, а також у складенні документів процесуального характеру [70]. Таким чином, учасники антитерористичної операції та члени їх сімей, за необхідності, можуть звернутися до відповідних органів, які надають таку допомогу і отримати її безкоштовно.

Серед інших соціальних і правових пільг, наданих учасникам антитерористичної операції слід виділити і те, що час перебування громадян України на військовій службі зараховується до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби; також збережено право на підприємницьку діяльність для приватних підприємців, при їх призові на

військову службу під час мобілізації і при цьому державна реєстрація підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців не припиняється [71].

Окремої уваги заслуговує норма, якою встановлено надання допомоги сім'ям і батькам військовослужбовців, які загинули (померли) під час проходження військової служби в проведенні поховання і компенсування матеріальних витрат на ритуальні послуги та спорудження надгробків, яка становить 500 гривень [72]. Розмір даної грошової допомоги, по сьогоднішнім міркам, є вкрай низькою, оскільки ринкові ціни у сфері ритуальних послуг та послуг з поховання є значно вищими. Тому, на нашу думку, цю норму треба переглянути, тому що пільгою для сімей загиблих учасників антитерористичної операції її назвати важко.

Вищенаведений нами перелік пільг для учасників антитерористичної операції та їх сімей є неповним, однак навіть проаналізувавши їх, ми дійшли висновку, що всі вони встановлені виключно у зв'язку з теперішньою необхідністю мобілізації людських ресурсів для відбиття нападів на сході України. І держава, що роками не забезпечувала належне фінансування соціальних програм, в один момент знайшла і кошти, і матеріальну базу для встановлення пільг для учасників антитерористичної операції і, що більш важливо, для забезпечення їх реалізації. Хоча і помітно, що частина адміністративно-правових відносин у сфері реалізації пільгового режиму для учасників антитерористичної операції носять формальний характер (надання жилої площі, надання допомоги на поховання, пільги у сфері трудових відносин), інша частина правовідносин створюють соціальну напругу по відношенню до інших категорій громадян (безоплатний проїзд в громадському транспорті, першочергове отримання медичної допомоги), однак є і правовідносини, в яких помітні позитивні тенденції, зокрема виділення учасникам антитерористичної операції земельних ділянок під індивідуальне будівництво, широкий спектр грошових виплат, тощо. Тому, з огляду на характеристику учасника антитерористичної операції через адміністративні правовідносини з приводу реалізації його права на пільги, можна зробити висновок, що учасник антитерористичної операції, як носій спеціального

адміністративно-правового статусу, наділений одним з найбільших переліків пільг серед всіх пільгових категорій громадян України, а також учасник антитерористичної операції є категорією громадян, по відношенню до якої державою зроблено найбільше для забезпечення реалізації цих пільг, що викликано необхідністю швидкої та максимально ефективно мобілізації людських ресурсів для відбиття військової агресії противника на сході України. Єдине питання, яке залишається, пов'язане з тим, яким буде адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції та набір пільг, пов'язаних з цим статусом, коли закінчиться війна. Крім того, уваги заслуговують учасники антитерористичної операції, які відбувалися до 2014 року. Питання, що виникають, пов'язані передусім з наявністю чи відсутністю у них підтверджуючих документів щодо участі в антитерористичній операції. На нашу думку, ці особи просто не зможуть довести свій статус, тому що жодних документів у них не буде. Таким чином, виходить, що учасники антитерористичних операцій, які проводились до 2014 року і учасники антитерористичної операції, яка проводиться сьогодні на Сході України мають різний адміністративно-правовий статус.

Останнім типом адміністративних правовідносин, які, на нашу думку, характеризують реальні місце і роль учасника антитерористичної операції як суб'єкта адміністративних правовідносин є правовідносини з приводу оскарження учасником антитерористичної операції рішень органів виконавчої влади. В рамках цих правовідносин, учасник антитерористичної операції немає жодних прерогатив по відношенню до інших категорій громадян. Захист прав та законних інтересів учасника антитерористичної операції може здійснюватися в адміністративному та судовому порядках, а також органами прокуратури в особливих випадках. В адміністративному порядку учасник антитерористичної операції має право подати скаргу у відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування у випадку порушення його прав, свобод і законних інтересів. Законом України «Про звернення громадян» передбачено право громадянина подати скаргу, а на органах

виконавчої влади та місцевого самоврядування лежить обов'язок щодо її прийняття та розгляду. В даному випадку громадянинові не може бути відмовлено в прийнятті та розгляді його скарги. Навпаки, на орган виконавчої влади та місцевого самоврядування покладається не тільки обов'язок розглянути скаргу, а й вжити відповідних заходів щодо поновлення порушеного права [73].

Що ж до судового порядку, то, як правило, особа звертається за захистом своїх прав до суду, якщо у адміністративному порядку захистити свої права не вдалося. Як говорилося вище, учасник антитерористичної операції має право на безоплатну вторинну допомогу. Це є однією з особливостей адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції у правовідносинах з приводу оскарження рішень уповноважених органів. Іншою особливістю є те, що всі нормативні акти у сфері захисту прав учасника антитерористичної операції, які є на сьогодні, прийняті хаотично і не регулюють жодного правовідношення, заради чого вони приймалися і саме суд може компенсувати цей пробіл у праві, особливо в питаннях встановлення статусу ветерана війни [74]. Загалом, в питаннях оскарження рішень уповноважених органів у сфері захисту прав учасників антитерористичної операції та їх сімей, як, в принципі, і в інших сферах суспільного життя, судове оскарження залишається, на нашу думку, найбільш ефективним способом захисту порушеного права, однак серед основних недоліків такого захисту є можливі великі часові рамки вирішення справи, які пов'язані, передусім, із завантаженістю суддів, частими випадками безпідставного затягування розгляду справ шляхом оголошення перерв та шляхом перенесення розгляду справ, а також з безпідставним оскарженням рішень місцевих судів органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в апеляційному та касаційному порядку.

Сьогодні до захисту прав учасників антитерористичної операції прикуто велику увагу, тому безпосередню участь у забезпеченні таких прав можуть брати і органи прокуратури. Так, з метою безумовного виконання законодавства в сфері оборони, мобілізації та захисту прав громадян України, які призвані під час мобілізації

Верховною Радою України доручено Генеральному прокурору України перевірити факти звільнення з роботи та відмови у виплаті заробітної плати громадянам, призваним на військову службу в зв'язку з мобілізацією [75]. Таким чином, у разі вчинення керівниками підприємств вищезазначених фактів учасники антитерористичної операції можуть звернутися до органів прокуратури з відповідною заявою.

Отже, учасник антитерористичної операції як специфічний суб'єкт адміністративного права наділений широким переліком прав та пільг, реалізацію яких повинна забезпечувати держава, в особі її органів. У зв'язку з великою необхідністю сьогодні мобілізувати людські ресурси для захисту суверенітету та територіальної цілісності держави на сході України держава, порівняно з іншими пільговими категоріями громадян, більше приділяє увагу забезпеченню прав учасників антитерористичної операції та їх сімей. Тому, учасник антитерористичної операції в правовому розумінні якісно виділяється з-поміж інших суб'єктів адміністративного права. Однак, враховуючи, що значна частина пільг учасників антитерористичної операції є формальною, або несе соціальну напругу, а особлива увага до проблем учасників антитерористичної операції з боку держави пов'язана виключно з сьогоднішньою ситуацією на сході країни, то ми вважаємо, що роль учасників антитерористичної операції у системі адміністративних правовідносин після закінчення бойових дій в зоні антитерористичної операції буде зменшуватись і їх скоріш за все чекає доля інших категорій ветеранів війни (ветеранів Другої світової війни, ветеранів війни в Афганістані і т.д.), про опіку над якими державні органи, фактично, забули.

### *Висновки до Розділу I*

1. Етимологія поняття «статус» включає в себе положення окремої особи в

суспільстві, а також визначає її роль у цьому суспільстві через наявні в неї права та обов'язки. Визначальними факторами правового статусу будь-якої особи є закріплені в законодавстві певної держави норми права, які визначають місце особи у такій державі, а також її роль, яка визначається правами та обов'язками, регламентованими такими нормами права. В свою чергу, адміністративно-правовий статус особи є частиною загального правового статусу особи і, по-перше, характеризує місце і роль особи у адміністративно-правових відносинах, по-друге, ця роль регламентується законодавчо закріпленим набором прав та обов'язків у сфері державного управління, по-третє, ця роль забезпечується через механізм адміністративно-правових гарантій особи, і по-четверте, порушення особою адміністративно-правових норм тягне за собою юридичну відповідальність особи.

2. Дослідивши поняття адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, ми вважаємо, що адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції – це спеціальний адміністративно-правовий статус особи, який являє собою регламентовану нормативно-правовими актами сукупність прав, свобод, обов'язків, адміністративно-правових гарантій та елементів юридичної відповідальності особи, яка брала безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та отримала юридичне визнання такої участі, шляхом отримання відповідних документів, визначених законодавством України.

3. Проаналізувавши різні підходи до розуміння передумов та елементів змісту адміністративно-правового статусу особи, вважаємо, що до передумов адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції слід віднести громадянство, правосуб'єктність особи та норми права, які встановлюють такий статус. Відповідно, до змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції належать права, обов'язки, гарантії адміністративно-правового забезпечення прав учасника антитерористичної операції та заходи

юридичної відповідальності учасника антитерористичної операції в адміністративних правовідносинах.

4. Категорія «учасник антитерористичної операції» об'єднує ряд суб'єктів, зокрема мобілізованих громадян, військовослужбовців за контрактом, працівників органів внутрішніх справ, Державної прикордонної служби, Служби безпеки України, військовослужбовців добровільних формувань територіальної оборони, волонтерів тощо. Не зважаючи на тривале продовження антитерористичної операції на Сході України, відзначимо відсутність спеціального механізму адміністративно-правового забезпечення прав учасників антитерористичної операції. На нашу думку, це пов'язано з відсутністю чіткого підходу до визначення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції та його місця в системі адміністративно-правових відносин. Таким чином, актуальність даної теми дослідження зумовлена невизначеністю адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції. Вважаємо, дане питання потребує чіткого правового регламентування з урахуванням постійно зростаючої кількості учасників антитерористичної операції на Сході України, невизначеністю строків її проведення та великою кількістю нормативних актів, у яких встановлюються окремі права та обов'язків зазначеної категорії осіб.

5. Права та обов'язки учасника антитерористичної операції слід вважати основними елементами його адміністративно-правового статусу, тому що саме через їх наявність учасник антитерористичної операції може повною мірою реалізувати свій статус.

6. Права учасника антитерористичної операції, як елемент змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, умовно можна поділити на права в період виконання завдань антитерористичної операції та під час перебування в зоні антитерористичної операції, які переважно носять військовий характер, та права після закінчення виконання завдань антитерористичної операції та перебування поза зоною антитерористичної операції, які носять більше

соціально-правовий характер і тісно пов'язані з обов'язками держави допомогти пристосуватися учасникам антитерористичної операції, які захищали її незалежність, суверенітет і територіальну цілісність, до мирного життя.

## **РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

### **2.1. Нормативні основи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні**

В основі будь яких правових відносин лежать нормативно-правові акти, які містять правові норми, на основі яких здійснюється правове регулювання таких відносин. Такі нормативно-правові акти мають різну юридичну силу та можуть відноситися до різних галузей права, але водночас регулювати правовідносини в окремій специфічній сфері суспільних відносин. На сьогодні не викликає сумніву те, що суспільні відносини у сфері проведення антитерористичної операції є специфічними, які регулюються різноманітними законодавчими та підзаконними актами, прийняття окремих з яких, на нашу думку, ґрунтувалося більше на політичних аспектах, ніж на принципах права. Дана сфера суспільних відносин з самого початку їх виникнення була заполітизованою, а сьогодні, враховуючи посилену увагу української влади та світового співтовариства до даної ситуації, нормативно-правові акти, що регулюють дану сферу суспільних відносин піддаються постійним змінам, що спричиняє виникнення різного роду правових колізій, які в свою чергу негативно впливають на нормативне регулювання проведення антитерористичної операції взагалі та забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції зокрема.

Протягом 2014-2016 років було прийнято велику кількість нормативних актів, а також внесено багато змін в уже діючі нормативні документи, що мають відношення до проведення антитерористичної операції, в тому числі і щодо забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції. Таким

чином, на нашу думку, нормативними основами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні є сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої приналежності, правові норми яких регулюють правові відносини у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні.

На нашу думку, важливим аспектом для чіткого встановлення нормативних документів, які є джерелами забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції є розуміння того, що являє собою забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції через визначення основних понять, які складають основу сфери суспільних відносин, яку ми досліджуємо, а саме понять «правове забезпечення», «учасник антитерористичної операції» та «правовий статус». Крім цього, необхідно здійснити правовий аналіз ситуації, яка сьогодні склалася на території Донецької та Луганської областей.

Отже, в науці конституційного та адміністративного права існує ряд визначень поняття «правове забезпечення». Під ним розуміють і цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [76, с. 327], і вплив на права і свободи громадян за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [77, с. 160]. Виходячи з цього, вважаємо, правове забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції є діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування нормативно-правової бази у сфері встановлення такого статусу та захисту прав, свобод і законних інтересів даної категорії громадян.

Доктринальне вивчення поняття «учасник антитерористичної операції», дає підстави стверджувати, що на сьогодні чіткого визначення такого поняття не існує, хоча саме таке формулювання набуло широкого застосування. Вітчизняні нормативно-правові акти використовують формулювання «особа, яка брала безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і

захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України [10]. На нашу думку, з такого формулювання випливає, що юридичне значення має виключно безпосередня участь особи в антитерористичній операції, що підтверджується відповідною довідкою та внесенням особи до відповідного реєстру і, як наслідок, отримання такою особою одного зі статусів ветерана війни, а саме: учасника бойових дій, інваліда війни чи учасника війни [12].

Отже, виходячи з вищенаведеного, вважаємо, що забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції є діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування нормативно-правової бази у сфері встановлення спеціального адміністративно-правового статусу осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та у сфері захисту прав, свобод, законних інтересів таких осіб і створення системи юридичних гарантій для соціального забезпечення даної категорії громадян та членів їх сімей. Відповідно, вищевказана нормативно-правова база і є предметом вивчення даного розділу цього дисертаційного дослідження.

В рамках тематики нашого дослідження, важливо проаналізувати, які правові документи мали стати нормативними основами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції. В цьому ракурсі варто відзначити, якби розвиток подій проходив у суто правовому полі, то, на нашу думку, поняття «антитерористична операція» та «учасник антитерористичної операції» не мали б ніякого відношення до ситуації на Донбасі.

Серед міжнародних актів, які мають безпосереднє відношення до ситуації в Україні, ми вважаємо за необхідне виділити визначення поняття «акт агресії», здійснене Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), а саме те, що, серед іншого, акт агресії являє собою будь-які наступні дії, незалежно від того чи оголошено стан війни: вторгнення або напад збройних сил держави на територію іншої держави або будь-яка військова окупація, який би тимчасовий

характер вона не носила, що є результатом такого вторгнення або нападу, або будь-яка анексія із застосуванням сили території іншої держави або частини її; напад збройними силами держави на сухопутні, морські або повітряні сили, або морські і повітряні флоти іншої держави; засилання державою або від імені держави збройних банд, груп, нерегулярних сил або найманців, які здійснюють акти застосування збройної сили проти іншої держави, що носять настільки серйозний характер, що це рівносильне переліченим вище актам, або його значну участь в них [78]. Як бачимо, згідно з міжнародною термінологією сьогодні Україна піддається актам агресії з боку Російської Федерації. Наслідком цього повинно було стати оголошення воєнного стану відповідно до наступних нормативних документів, які мали б відноситися до нормативних основ проведення військових дій на Сході країни, а саме норм Конституції України щодо введення воєнного стану та покладання оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності на Збройні Сили України [34], норм Закону України «Про оборону України», де продубльовано засади вищевказаного розуміння «акту агресії» та відповідно до якого у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності вводиться воєнний стан – або на всій території України, або на її частині [79], а також норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану», згідно з яким такий правовий стан вводиться указом Президента України за поданням РНБО, а затверджується він Верховною Радою України [80].

Як наслідок, на ситуацію, яка виникла, автоматично починали б поширюватися Женевські конвенції про захист жертв війни, серед яких варто виділити Женевську конвенцію про поводження з військовополоненими [81] та інші міжнародні акти гуманітарного спрямування. Серед іншого, Україна отримала б право на оборону, в тому числі і право на отримання повномасштабної військової допомоги від інших країн [82], а також мало б місце поширення на всіх осіб, які б були задіяні у відбитті акту агресії юридичних гарантій, передбачених для військовослужбовців та учасників бойових дій. Однак, після анексії Криму та проголошення псевдореспублік

на частині територій Донецької та Луганської областей українською владою оголошується проведення так званої «антитерористичної операції», що йде в розріз з приписами міжнародного права.

Однак, слід враховувати і те, що наприклад Парламентська Асамблея Ради Європи визнає російську агресію і називає антитерористичну операцію збройним конфліктом міжнародного характеру [83], що на нашу думку, є правильним визначенням того, що відбувається на Сході України. Крім того, експерти говорять про те, що на міжнародному рівні визнання подій на Сході України збройним конфліктом міжнародного характеру буде мати важливе значення для України в міжнародних судах, в тому числі і в ЄСПЛ, а чітке усвідомлення міжнародними організаціями, хто контролює окуповані території у світлі Резолюцій ПАРЄ від 12 жовтня 2016 року, про які йшлося вище, дозволяють людям, права яких порушено на тих територіях отримати чіткого відповідача, тобто російську сторону [84]. З іншого боку, на думку Ю. Костенко, виходячи з того, що було оголошено проведення антитерористичної операції, а не стан війни, по-перше, Україна не може отримати військову допомогу інших держав, по-друге, оскільки Росія не визнає себе учасником війни, стану війни не оголошено, а МЗС України надіслало до ПАРЄ лист, в якому повідомляє, що Україна знімає з себе відповідальність за дотримання прав людини на непідконтрольних їй територіях, то, юридично, особам, які постраждали і постраждають внаслідок конфлікту, важко буде захищати свої порушені права, тому що, фактично відповідальну сторону не встановлено; по-третє, будь-які матеріальні відшкодування потерпілій країні (репарації) можливі лише за умови оголошення стану війни внаслідок агресії іншої країни, чого зараз немає, що створює додаткові проблеми у майбутньому щодо відшкодування шкоди, оскільки немає міжнародного правового механізму відшкодування без оголошення стану війни [85].

Отже, так чи інакше, рішення української влади про проведення антитерористичної операції спровокувало ряд правових колізій, в тому числі і у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу осіб, які брали і беруть

безпосередню участь в антитерористичній операції.

Переходячи безпосередньо до характеристики першого і, на нашу думку, основного блоку джерел забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції слід вказати на те, що акти міжнародного права, на нашу думку, не можуть бути джерелами саме забезпечення статусу учасника антитерористичної операції, оскільки вони визначають лише загальні положення того як слід здійснювати правове забезпечення статусу тієї чи іншої категорії громадян. Крім того, на нашу думку, антитерористична операція не є об'єктом регулювання актів міжнародного права, що теж ускладнює застосування міжнародно-правових актів у якості джерел забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. З іншого боку, міжнародні організації визначають ситуацію на Донбасі як збройний конфлікт міжнародного характеру, що може бути підставою для застосування норм міжнародного гуманітарного права в якості джерел правового регулювання проведення антитерористичної операції. Однак, щодо адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, на нашу думку, застосувати такі норми неможливо, тому що забезпечення адміністративно-правовий статусу учасників антитерористичної операції в Україні є суто внутрішнім об'єктом правового регулювання.

Таким чином, виходячи з розуміння ситуації на Сході України як збройного конфлікту міжнародного характеру до міжнародного-правових актів, які мають відношення до забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні можна віднести Женевські конвенції про захист жертв війни від 12 серпня 1949 року. Систему цих конвенцій складають Конвенція про поліпшення долі поранених і хворих у регулярних арміях, якою передбачено учасників збройних конфліктів збирати на полі бою і надавати допомогу пораненим і хворим супротивника; Конвенція про поліпшення долі поранених, хворих і осіб, що потерпіли в корабельних аваріях, зі складу збройних сил на морі,

яка встановлює правила поведження з хворими та пораненими під час морської війни, аналогічні правилам, передбаченим Конвенцією про поліпшення долі поранених і хворих в регулярних арміях; Конвенція про поведження з військовополоненими, яка встановлює правила, яких повинні дотримуватися воюючі сторони при поводженні з військовополоненими, а також Конвенція про захист цивільного населення під час війни, яка передбачає гуманне поводження з населенням, що перебуває на окупованій території, і захищає його права. Крім того, до Женевських конвенцій було прийнято 3 Додаткові протоколи, які, серед іншого, передбачають захист жертв міжнародних збройних конфліктів та збройних конфліктів неміжнародного характеру, а також введення додаткової відмітної емблеми у вигляді Червоного хреста і Червоного півмісяця [87]. Ми вважаємо, що дані Конвенцій передусім забезпечують статус учасника антитерористичної операції, як учасника збройного конфлікту, однак не регулюють його правового статусу як суб'єкта адміністративних правовідносин.

До міжнародних актів, які мають відношення до забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні можна також віднести Загальну декларацію прав людини від 10 грудня 1948 року, Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року. Однак, застосування положень міжнародних правових актів як джерел забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, на нашу думку, можна лише в якості загальних принципів. Іншими словами, якщо Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права передбачено право особи на соціальний захист [88], то в контексті предмету нашого дослідження має значення те, що учасникам антитерористичної операції має бути забезпечено такий соціальний захист, який передбачено нормами внутрішнього законодавства, але не менший рівень соціального забезпечення, ніж вказано у

наведеному Міжнародному пакті. Тобто, держава повинна забезпечити учаснику антитерористичної операції належний рівень соціального забезпечення, передбачений для всіх категорій громадян, а також надати додаткові гарантії соціального захисту, передбачені виключно для цієї категорії громадян. Слід відзначити й те, що таке забезпечення може здійснюватися і на підставі міждержавних угод або угод з органами державної влади інших держав (до прикладу, з метою проведення психологічної адаптації українських військовослужбовців, які брали участь в антитерористичній операції Міністерство оборони України може здійснити відбір кандидатів і направити їх для проходження психологічної реабілітації в медико-психологічний реабілітаційний центр Міністерства оборони Грузії, а Міністерство оборони Грузії безоплатно надає можливість перевезення українських військовослужбовців територією Грузії, розміщення та харчування українських військовослужбовців у спеціалізованому Центрі психологічної реабілітації Збройних Сил Грузії та обслуговування українських військовослужбовців, пов'язане з проходженням курсу психологічної реабілітації в медико-психологічному реабілітаційному центрі Міністерства оборони Грузії на підставі відповідного Меморандуму [89]).

Конституція України як джерело забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції визначає загальні принципи такого забезпечення. По-перше, як вже було зазначено раніше, саме Конституцією України передбачено порядок введення воєнного стану, який однак не був застосований, хоча підстави були; по-друге, Конституція України визначає основні повноваження органів державної влади, в тому числі у сфері соціального забезпечення громадян України; по-третє, в Конституції України міститься положення про забезпечення державою соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних силах України та інших військових формуваннях, а також членів їх сімей [34]. Таким чином, Конституція України закріплює основні приписи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, які

деталізуються у законах та підзаконних актах.

Кодифіковані нормативно-правові акти є окремою категорією джерел забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. Серед них, на нашу думку, варто виокремити Кодекс цивільного захисту, Кодекс законів про працю, Податковий кодекс, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України. Дані акти, як і Конституція України, теж в основному містять основоположні принципи, на яких ґрунтується забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні, але, по-перше, ці акти регулюють відносини у певній галузі права, а по-друге, поряд з цим містять і норми, які безпосередньо являються гарантіями забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні.

Кодекс цивільного захисту України не містить норм, які безпосередньо регулюють адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції. Даний нормативний документ в цілому регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [90]. Кодекс цивільного захисту України є джерелом забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в частині того, що працівники органів цивільного захисту, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення являються учасниками антитерористичної операції [10, 10]. Таким чином, даний Кодекс окреслює ряд гарантій для працівників органів цивільного захисту, які брали участь у

антитерористичній операції. Серед них можна виділити: заходи медичного забезпечення, соціальне і матеріальне забезпечення, поліпшення житлових умов тим працівникам, які цього потребують тощо [90].

Однак, враховуючи те, що інші нормативні документи містять ширший перелік гарантій забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні, ніж вказаний Кодекс, то, на нашу думку, ключовим положення Кодексу цивільного захисту України у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції є те, що серед повноважень центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту є забезпечення виконання заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, проведення просвітницької та практично-навчальної роботи з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту [90]. Завдяки даному положенню працівники служби надзвичайних ситуацій та аварійно-рятувальних служб залучаються до участі в антитерористичній операції і як наслідок мають право отримати відповідний правовий статус з усіма правами і гарантіями, що передбачені для учасників антитерористичної операції.

Кодекс законів про працю України є джерелом забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції у вузькій сфері – у сфері трудових відносин. Так, цим нормативним актом для учасників антитерористичної операції передбачено, по-перше, збереження місця роботи та середнього заробітку на час проходження служби в особливий період, по-друге, одержання додаткової відпустки без збереження заробітної плати строком до двох тижнів на рік, а по-третє, переважне право на залишення на роботі [59]. Однак, виходячи з норм Кодексу законів про працю, що основними факторами, які враховується при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і

праці є більш висока кваліфікація та продуктивність праці [59], то можна говорити про формальний характер норми про переважне право на залишення на роботі. А щодо додаткової відпустки, то, на нашу думку, відпустка без збереження заробітної плати не є надважливим елементом забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції в Україні. Кодекс законів про працю України регулює й інші правовідносини, які відносяться до забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, зокрема, гарантії працевлаштування після проходження служби, зарахування військової служби в трудовий стаж та інше.

Податковий кодекс України як джерело забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні є нормативним актом, положення якого встановлюють певні пільги у сфері оподаткування для осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та отримали відповідний статус, а саме: не включення до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку сум (вартості) благодійної допомоги, виплаченої (наданої) благодійниками, у тому числі благодійниками - фізичними особами, які внесені до Реєстру волонтерів антитерористичної операції, на користь учасників бойових дій з числа осіб, що брали участь в антитерористичній операції, скасування оподаткування на період проведення антитерористичної операції військовим збором доходів у вигляді грошового забезпечення працівників органів, вказаних у Податковому кодексі, на період їх безпосередньої участі в антитерористичній операції тощо [91].

Кримінальний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення як джерела забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні, на нашу думку, мають подвійний характер. Це проявляється в тому, що дані кодифіковані акти містять окремі розділи, які встановлюють кримінальну і адміністративну відповідальність за військові злочини (непокора, недбале ставлення до військової служби, дезертирство) [48] та

військові адміністративні правопорушення (самовільне залишення військової частини або місця служби, розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями) [49] відповідно, а з іншої сторони встановлюють відповідальність за, наприклад, незаконну відмову у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України "Про звернення громадян" [49], що може мати місце при зверненні учасників антитерористичної операції до певних державних органів, або за зловживання владою або службовим становищем чи невиконання судового рішення [48], що може мати місце по відношенню до учасника антитерористичної операції. Ми вважаємо, що з вищенаведеного можна зробити висновок, що категорія осіб-учасників антитерористичної операції, окрім ряду засобів забезпечення такого статусу має і ряд обов'язків щодо служби і особистої поведінки, невиконання вимог яких може стати підставою для притягнення таких осіб до кримінальної та адміністративної відповідальності.

В системі законів України, які є джерелами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні ми вважаємо за необхідне виділити основні та другорядні закони.

До основних законів, в першу чергу, відноситься Закон України «Про боротьбу з тероризмом». Даний закон лежить в основі не лише правового регулювання забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, але й правового регулювання проведення антитерористичних операцій в цілому. Саме цей закон, на нашу думку, створив необхідні умови для формування сучасної системи гарантій забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції і, фактично, замінив положення Закону України «Про воєнний стан» по відношенню до військового конфлікту на Донбасі. В даному законі міститься визначення поняття антитерористична операція, під якою розуміється комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію

наслідків терористичної діяльності [9].

Однак, якщо звернути увагу на те, яку кількість змін було внесено до цього закону протягом 2014-2015 років, то стає зрозумілим те, що норми цього закону, фактично, підганялися під ситуація, яка склалася на Сході України. Ця особливість проявляється не лише в даному законі. Велику кількість змін було внесено і до інших уже давно діючих нормативних документів, щоб забезпечити прив'язку військовослужбовців і працівників тих чи інших державних органів до участі в антитерористичній операції.

Окремої уваги при аналізі цього закону, на нашу думку, заслуговує те, що він не містить визначення поняття «учасник антитерористичної операції». В даному законі міститься положення про те, що особи, які беруть участь у боротьбі з тероризмом, перебувають під захистом держави, а правовому і соціальному захисту підлягають військовослужбовці, працівники і службовці центральних та місцевих органів виконавчої влади, які беруть (брали) безпосередню участь в антитерористичних операціях; особи, які на постійній чи тимчасовій основі сприяють органам, що здійснюють боротьбу з тероризмом, у запобіганні, виявленні, припиненні терористичної діяльності та мінімізації її наслідків; члени сімей цих осіб, якщо потреба в забезпеченні їх захисту викликана участю зазначених осіб у боротьбі з тероризмом [9].

Однак, як здійснюється такий правовий і соціальний захист даний закон не містить, а відсилає до інших нормативних актів. Як видно з аналізу Закону України «Про боротьбу з тероризмом», який повинен бути основним джерелом забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні, він не містить ні чіткого визначення поняття учасник антитерористичної операції, ні системи правових засобів, за допомогою яких здійснюється забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції. Цю роль український законодавець відвів іншим законам та підзаконним нормативним актам.

Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» за

змістом є основним законом, яким регулюються питання забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. Після початку проведення антитерористичної операції саме внесенням змін до цього закону було сформовано перелік осіб, які є учасниками антитерористичної операції і які можуть отримати статус ветерана війни. Даним законом передбачено категорії осіб з числа учасників антитерористичної операції, які визнаються учасниками бойових дій, інвалідами війни та учасниками війни, а також вказано конкретний перелік документів, які підтверджують такий статус, перелік документів, який необхідно надати для встановлення відповідного статусу та, найважливіше, затверджено перелік пільг та гарантій, які надаються відповідній категорії ветерана війни [12].

Поряд з вище зазначеним законом до основних законів військового спрямування, які є джерелами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні відносяться Закони України «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», яким, зокрема, передбачено продовження виплати пенсії особам, у разі їх призову на військову службу на особливий період [92], а також Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», яким, серед іншого, передбачено забезпечення військовослужбовців, в тому числі учасників антитерористичної операції, жилими приміщеннями, встановлено для військовослужбовців право на охорону здоров'я та медичну допомогу, право на освіту тощо [58].

На нашу думку, другорядні закони України, які є джерелами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, регулюють певний специфічний тип правовідносин у цій сфері. Так, зокрема, Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» встановлює право на призначення дострокової пенсії за віком після досягнення жінками 50 років, а чоловіками - 55 років, за умови наявності страхового стажу не менше 20 років для

жінок і не менше 25 років для чоловіків для всіх категорій ветеранів війни з числа осіб, які є учасниками антитерористичної операції та дружин (чоловіків), якщо вони не взяли повторний шлюб, і батьків резервістів і військовозобов'язаних, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції [93].

Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» теж є джерелом забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, оскільки його норми поширюються на осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції і внаслідок цього стали інвалідами. Даним законом встановлюється система реабілітації інвалідів, види, форми і засоби медичної, трудової, фізичної, психологічної реабілітації інвалідів [94].

На законодавчому рівні держава встановила для учасників антитерористичної операції та членів їх сімей право на безоплатну правову допомогу, яка включає не лише первинну, а й вторинну правову допомогу, яка полягає у захисті, здійсненні представництва інтересів учасника антитерористичної операції в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами, а також у складенні документів процесуального характеру [70].

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» встановлено, що при нарахуванні субсидії споживачам, які беруть (брали) безпосередню участь у проведенні антитерористичної операції, та/або членам сімей, які звертаються за призначенням житлової субсидії до сукупного доходу не враховуються отримані ними у період безпосередньої участі у проведенні антитерористичної операції грошове забезпечення та інші виплати і види соціальної допомоги та отримана ними у період та/або після безпосередньої участі у проведенні антитерористичної операції благодійна допомога незалежно від розміру та джерела походження [62].

Ще одним законом України, який, на нашу думку, відноситься до другорядних і який є джерелом забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції являється Закон України «Про поховання та похоронну

справу», яким гарантовано безоплатне поховання учасників бойових дій та інвалідів війни та визначено, що витрати на поховання здійснюються за рахунок місцевих бюджетних коштів [95].

Також, слід вказати на те, що до системи законів України, які можуть вважатися джерелами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції належать спеціальні закони, які регулюють питання функціонування тих чи інших органів, працівники та службовці яких можуть залучатися до антитерористичної операції. Мова йде про закони України «Про Збройні Сили України», «Про Національну гвардію України», «Про державну прикордонну службу України», «Про національну поліцію» і т.п. Дані закони, на нашу думку, встановлюють додаткові гарантії для осіб, які беруть участь в антитерористичній операції, виходячи із служби, яку ці особи несуть, або із професійної приналежності.

Отже, ми прийшли до висновку, що міжнародно-правові акти, по суті, не можуть бути джерелами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, однак їхні норми являються основоположними для внутрішнього законодавства України у сфері формування гарантій такого забезпечення. Крім того, ми встановили, що система законодавчих актів України як джерел забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції є широкою і за її допомогою регулюються як загальні питання забезпечення так і специфічні правові відносини в даній сфері.

Характеризуючи всі нормативно-правові акти, які регулюють питання забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні варто наголосити на тому, що кількість таких актів є значною, тому в рамках нашого дослідження ми виокремили лише основні документи, які дають можливість вияснити яким чином здійснюється нормативне регулювання забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції в Україні. Так, ми вважаємо, що нормативні основи забезпечення

адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні зазнали суттєвих змін і доповнились величезною кількістю нормативних документів з моменту початку проведення антитерористичної операції на Сході України. Нами встановлено наявність суперечливих моментів у правовому розумінні ситуації на Донбасі, яка негативно відбивається на забезпеченні адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції і яка полягає в тому, що згідно приписів міжнародного права і останніх резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи конфлікт на Донбасі є нічим іншим як військовим конфліктом міжнародного характеру, а дії Російської Федерації щодо України є актами агресії, однак українською владою, як це передбачено і міжнародним гуманітарним правом і національним законодавством, не було введено воєнний стан, а було оголошено проведення антитерористичної операції. Це призвело до необхідності «підганяти» норми внутрішнього законодавства під ситуацію, яка склалася на Донбасі і, як наслідок, майже «з нуля» формувати нормативні основи забезпечення адміністративно-правового статусу такої категорії осіб як учасники антитерористичної операції.

Аналізуючи закони України та підзаконні акти у цій сфері, ми вважаємо, що нормативне регулювання статусу учасників антитерористичної операції, на сьогодні, приведено в належний стан. Звичайно, існує ряд проблем, з якими стикаються учасники антитерористичної операції та члени їх сімей (проблеми з отриманням статусу учасника бойових дій, проблеми з отриманням земельних ділянок тощо), але, на нашу думку, одна частина з них це тимчасові процедурні моменти, яких не можна було уникнути при такій динамічній нормотворчій діяльності, а інша частина є наслідком неналежного виконання посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування своїх повноважень та корупційних елементів, які з'явилися внаслідок правових колізій та суперечностей між нормативними актами.

## **2.2. Суб'єкти забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні**

Забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні не може бути здійснене в повному обсязі без інституційної складової такого забезпечення. В. Кожухін зазначає, що безпосереднє забезпечення прав і обов'язків здійснюються спеціальними гарантіями, які можуть бути нормативними та інституційними [40, С. 15]. В даному підрозділі цього дисертаційного дослідження мова буде йти про інституційну складову такого забезпечення, тобто про повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні.

Органи державної влади, які відносяться до кожної з гілок влади безпосередньо впливають на стан забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. Так, органи законодавчої влади встановлюють основні засади забезпечення на законодавчому рівні, завданням органів виконавчої влади є безпосереднє регулювання правовідносин у сфері такого забезпечення, а судова влада є базовим елементом права на захист у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні.

В рамках предмету наших розвідок, всі органи державної влади можна розділити на дві великі групи:

- органи державної влади, що здійснюють загальне гарантування прав і свобод учасників антитерористичній операції в Україні (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, правоохоронні органи, зокрема органи прокуратури та Антитерористичний центр при Службі Безпеки України, Міністерство оборони, Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України тощо);

- органи державної влади, що здійснюють спеціальне гарантування (Державна

служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції [45], комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, утвореними в Міноборони, МВС, Національній гвардії, СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Генеральній прокуратурі України, Управлінні державної охорони, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС, ДПтС та міжвідомча комісія з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій [46], органи соціального захисту тощо).

Виходячи зі статті 84 Конституції України, де окреслені повноваження Верховної Ради України, можна говорити про те, що парламент як один з центральних органів державної влади здійснює суто загальне регулювання питань забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. На нашу думку, це впливає з самих повноважень даного органу державної влади, з яких, серед іншого, можна виокремити наступні:

1) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (дане повноваження є суттєвим для проблематики нашого дослідження, оскільки парламент, фактично, затверджує розмір коштів, які будуть витрачені на потреби учасників антитерористичної операції);

2) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля (в даному положенні ми вбачаємо можливість Верховної Ради України визначати ті чи інші суспільні відносини пріоритетними по відношенню до інших, наприклад у сфері соціального забезпечення максимально сприяти задоволенню соціальних потреб учасників антитерористичної операції) [34].

В ракурсі забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні, парламент може також підтримувати законопроекти, подані на його розгляд Президентом України та Кабінетом Міністрів

України або відмовляти у їх прийнятті. Тобто, в плані законодавчої роботи Верховна Рада України тісно співпрацює з іншими центральними органами державної влади.

Також слід наголосити на тому, що парламент України здійснює і опосередкований вплив на забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні. Такий вплив здійснюється шляхом участі у визначенні функцій та окресленні повноважень Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до закону.

Одним із інституційних механізмів забезпечення прав людини, в т.ч. забезпечення прав учасників антитерористичної операції в Україні є діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Статтею 101 Конституції України сформульована концепція діяльності інституту омбудсмана і його роль гаранта захисту прав і свобод людини і громадянина [34].

Статус, функції та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини закріплені також у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», прийнятому Верховною Радою України 23 грудня 1997 р. [100]. При розробці цього закону було враховано позитивний досвід інституту, який є універсальним інструментом виявлення і сприяння усуненню порушень прав і свобод людини і громадянина в Україні. На нашу думку, даний інститут є важливим елементом механізму забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні, оскільки омбудсман має право безперешкодно відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, зокрема, місця перебування затриманих, установи пенітенціарної системи, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх утримання, здійснювати інші дії, спрямовані на забезпечення умов реалізації прав і свобод громадян, припинення їх порушень і відновлення порушених прав і свобод [101, С. 136]. Таким чином, у випадку порушення прав учасників антитерористичної операції вони мають право

звернутися за захистом до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а той в силу своїх повноважень і в межах своєї компетенції повинен вживати необхідних заходів для захисту їхніх порушених прав.

Роль Президента України у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні серед центральних органів державної влади, на нашу думку, є найменш визначальною для такого забезпечення, оскільки згідно Конституції України він є главою держави і виступає від її імені, а також являється гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [34]. Однак, применшувати його роль є помилкою, оскільки, по-перше, Президент України є суб'єктом законодавчої ініціативи, по-друге, саме за поданням Президента України Верховна Рада призначає ключових посадових осіб держави, які мають безпосереднє відношення до забезпечення статусу учасників антитерористичної операції (Прем'єр-міністра, голову СБУ, Міністра оборони України), по-третє, Президент України може накладати вето на закон, прийнятий Верховною Радою України, по-четверте, він являється Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави [34]. З усього вище наведеного, ми вважаємо, що Президент України володіє певними важелями правового впливу на ситуацію у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції.

Президент України як суб'єкта забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції формує персональний склад Ради національної безпеки і оборони України та вводить своїми указами в дію рішення даного органу. Як вже зазначалося в попередньому розділі оголошення початку проведення антитерористичної операції на Донбасі було здійснено саме введенням в дію рішення РНБО указом Президента України. Щодо діяльності РНБО у сфері

забезпечення статусу учасників антитерористичної операції, то можна вказати на рішення Ради національної безпеки і оборони від 18 лютого 2015 року, введене в дію Указом Президента України № 140/2015 від 12.03.2015 року «Про заходи щодо створення належної матеріально-технічної бази для лікування, реабілітації та оздоровлення військовослужбовців та інших осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, а також учасників бойових дій та інвалідів війни», яким зобов'язано Кабінет Міністрів України проаналізувати стан матеріально-технічного забезпечення установ, які перебувають у сфері управління органів державної влади та провести інвентаризацію майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР, яке знаходиться на території України та проаналізувати ефективність його використання з метою можливості його використання для лікування, реабілітації та оздоровлення учасників антитерористичної операції [56].

Ще одним з напрямків діяльності Президента України щодо захисту прав учасників антитерористичної операції є створення інституту Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в антитерористичній операції [102]. На нашу думку, створення даного інституту носить суто політичний характер, оскільки мета функціонування даної посадової особи полягає у тому, щоб запевнити народ країни, що Президент України тримає «руку на пульсі» щодо проблем учасників антитерористичної операції. Однак, аналізуючи Положення про Уповноваженого Президента України серед повноважень останнього, ми не знайшли жодного дієвого інструменту, який би дозволяв йому здійснювати реальний вплив на сферу реабілітації учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в антитерористичній операції. В перелік його завдань і повноважень в основному входять консультаційні та дорадчі функції, які обмежуються запитами до органів державної влади та місцевого самоврядування,

аналізом ситуації у підвідомчій йому сфері, аналізом проектів законів та підзаконних актів та інше.

До прикладу, одним із завдань Уповноваженого Президента України є здійснення заходів, спрямованих на забезпечення, відновлення порушеного права учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в антитерористичній операції, на реабілітацію, інформування громадськості про такі заходи та їх результати [102]. Але яким чином Уповноважений Президента України буде здійснювати таке забезпечення, які форми забезпечення може використовувати він у процесі своєї діяльності в даному Положенні не прописані. Тому, ми приходимо до висновку, що дана інституційна складова в діяльності Президента України у сфері захисту прав учасників антитерористичної операції носить формальний характер, а враховуючи те, що в системі органів виконавчої влади є спеціально створені органи, які наділені реальними функціями і повноваженнями щодо захисту прав учасників антитерористичної операції, то значимого вкладу у реабілітацію учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в антитерористичній операції Уповноважений Президента України не принесе.

Ми вважаємо, що основним центральним органом державної влади, який здійснює безпосереднє та/або через підпорядковані йому органи виконавчої влади забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні є Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади і до його повноважень належить розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України. Крім того, Кабінет Міністрів України володіє правом законодавчої ініціативи [34]. Отже, в рамках безпосереднього забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні уряд приймає власні нормативно-правові акти,

розробляє законодавчі акти у цій сфері і подає їх на розгляд парламенту, формує загальні засади політики у сфері такого забезпечення. Що ж до опосередкованого впливу на сферу забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, то тут роль уряду полягає у спрямуванні та координації діяльності підпорядкованих йому міністерств, служб та інших органів виконавчої влади та місцевих органів управління. Завданням Кабінету Міністрів України є і контроль за діяльністю підпорядкованих йому органів, адже міністерства, державні комітети, державні служби теж приймають нормативно-правові акти, які конкретизують норми Конституції України, норми законів України та акти Кабінету Міністрів України, в тому числі у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні.

Будучи центральним органом виконавчої влади Кабінет Міністрів України може надавати вказівки нижчестоячим органам виконавчої влади, правоохоронним органам та місцевим органам виконавчої влади з метою організації належного захисту прав учасників антитерористичної операції. Так, в рамках такої діяльності Кабінету Міністрів України можна виокремити План міжвідомчих заходів з адаптації до мирного життя учасників антитерористичної операції, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.01.2016 року № 10-р, яким, зокрема, надано вказівки Мінсоцполітики та державній службі зайнятості щодо організації для учасників антитерористичної операції, звільнених з військової служби, служби у правоохоронних органах, та членів їх сімей професійного навчання, спрямованого на формування навичок провадження підприємницької діяльності; вказівки правоохоронним органам, Державній службі надзвичайних ситуацій, Міноборони щодо розгляду питання щодо можливості спрощення процедури прийняття у першочерговому порядку на роботу до органів МВС, Національної поліції, Міноборони, ДСНС, Державної прикордонної служби, СБУ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Управління державної охорони учасників антитерористичної операції, звільнених з військової служби,

служби у правоохоронних органах [98].

Крім всього вище наведеного, Кабінет Міністрів України в рамках своїх повноважень здійснює надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на потреби учасників антитерористичної операції, зокрема такі субвенції надано на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов [103]. Звичайно, що виділених коштів не вистачає на всіх учасників антитерористичної операції та їх сімей, котрі потребують поліпшення житлових умов, тому субвенції надаються по цільовому принципу. В даному випадку субвенції адресуються для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції.

Оскільки сфера проведення антитерористичної операції стала однією з найважливіших тем суспільного життя в Україні, Кабінет Міністрів України створив спеціальний орган виконавчої влади, який безпосередньо займається всіма питаннями учасників антитерористичної операції, а саме Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, яка реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема щодо 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 [45]. Дана служба є основним органом, який здійснює безпосереднє забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні, оскільки в нього наявні реальні механізми та повноваження для здійснення такого забезпечення.

Ще одним органом в системі органів державної влади, який здійснює забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні є Міжвідомча комісія з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, яка утворюється Державною службою України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції і основним завданням якої являється прийняття рішень про надання (позбавлення) статусу учасника бойових дій особам (осіб), які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, у разі виникнення спірних питань, що потребують міжвідомчого врегулювання [46].

Беручи за основу дослідження попереднього структурного елементу нашої роботи, вважаємо за потрібне здійснити поділ нормативних документів, які являються нормативними основами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні за юридичною силою, тобто на акти міжнародного права, закони України та підзаконні нормативно-правові акти. Тобто, вся система нормативно-правових актів у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні може бути поділена на:

- загальні нормативні акти, які встановлюють загальні засади проведення антитерористичної операції, базові принципи, на яких ґрунтується сфера проведення антитерористичної операції (Конституція України, Закон України «Про боротьбу з тероризмом», Женевські конвенції про захист жертв війни тощо);

- «статусні» нормативно-правові акти, які встановлюють окремі адміністративно-правові статуси для учасників антитерористичної операції, підстави їх набуття та припинення (Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», Постанова КМУ «Про затвердження Порядку надання статусу інваліда війни особам, які отримали інвалідність внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції,

забезпеченні її проведення», «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», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України, «Порядок ведення Єдиного реєстру учасників антитерористичної операції», затверджений наказом Міністерства соціальної політики і т.п.);

- нормативно-правові акти, що встановлюють гарантії та пільги для учасників антитерористичної операції (Постанова КМУ «Питання забезпечення житлом сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов», Постанова ВРУ «Про забезпечення належним медичним обслуговуванням військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу, які зазнали поранення, контузії чи іншого ушкодження здоров'я під час проведення антитерористичної операції на сході України», Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням» тощо).

Доцільною, на нашу думку, є класифікація нормативно-правових актів щодо забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції за територіальним принципом на загальнодержавні (поширюються на всю Україну, наприклад, Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів із соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції (крім військовослужбовців, звільнених у запас або відставку)» та локальні (поширюються на територію певної адміністративно-територіальної одиниці, наприклад, рішення Сумської міської ради «Про затвердження міської програми «Соціальна підтримка учасників антитерористичної операції та членів їх сімей» на 2017-2019 роки»).

О.О. Кондратенко пропонує класифікувати нормативно-правові акти щодо

забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції на загальні та індивідуальні. Загальні поширюються на всіх учасників антитерористичної операції, а індивідуальні – на конкретну особу (наприклад рішення про присудження нагород, премій, представлення до чергового звання, рішення щодо демобілізації, а також рішення судових органів з конкретних особистих питань) [86, С. 116].

Крім того, на нашу думку, заслуговує уваги класифікація вказаних нормативно-правових актів на загальні та спеціальні, запропонована О.О. Кондратенком. Загальні поширюються на учасників антитерористичної операції, а спеціальні на членів їх сімей. Зокрема, до останніх можна віднести Закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей», Закони України «Про охорону дитинства» та «Про вищу освіту» [86, С. 116].

Судова гілка влади в Україні покликана в першу чергу забезпечити захист порушеного права, в тому числі і захист порушених прав учасників антитерористичної операції. Виходячи з того, що адміністративний порядок захисту порушених прав в Україні, на нашу думку, є зовсім не ефективним, оскільки вище стоячі органи затягують процес вирішення скарг на підлегли їм органи або взагалі не реагують на такі скарги належним чином, то судовий порядок захисту стає єдиним можливим засобом захисту порушеного права. Не є виключенням і сфера забезпечення статусу учасників антитерористичної операції.

Крім того, як говорилося вище, учасник антитерористичної операції має право на безоплатну вторинну допомогу. Це є однією з особливостей адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції у правовідносинах з приводу оскарження рішень уповноважених органів. Іншою особливістю є те, що всі нормативні акти у сфері захисту прав учасника антитерористичної операції, які є на сьогодні, прийняті хаотично і не регулюють жодного правовідношення, заради чого вони приймалися і саме суд може компенсувати цю прогалину у праві, особливо в питаннях встановлення статусу ветерана війни [74]. Загалом, в питаннях оскарження

рішень уповноважених органів у сфері захисту прав учасників антитерористичної операції та їх сімей, як, в принципі, і в інших сферах суспільного життя, судове оскарження залишається, на нашу думку, найбільш ефективним способом захисту порушеного права, однак серед основних недоліків такого захисту є можливі великі часові рамки вирішення справи, які пов'язані, передусім, із завантаженістю суддів, частими випадками безпідставного затягування розгляду справ шляхом оголошення перерв та шляхом перенесення розгляду справ, а також з безпідставним оскарженням рішень місцевих судів органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в апеляційному та касаційному порядку.

В сукупності з проблемами судочинства в Україні, недосконалістю нормативно-правової бази щодо забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, неналежна діяльність органів державної влади щодо інформування учасників антитерористичної операції створює ситуації, описані в рішеннях судів. Так, зокрема, в постанові Окружного адміністративного суду міста Києва щодо відмови у задоволенні позовних вимог у справі, де позивачем була мобілізована особа, яка подала до відомчої комісії пакет документів для отримання статусу учасника бойових дій, однак комісія повернула документи для доопрацювання, тому що в пакеті не вистачало списку та згоди на обробку персональних даних за формами визначеними Держаною службою України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції [54]. Зрозуміло, що постанова суду є абсолютно законною, але першопричинами цього спору є покладання подачі документів на самого учасника антитерористичної операції та недостатня робота відповідних органів по інформуванні осіб щодо порядку отримання статусу ветерана війни.

### **2.3. Гарантії забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні**

Гарантії в правовому розумінні формувалися протягом тривалого часу. З розширенням кількості прав і свобод громадян, відповідно, розширювалась і система гарантій їх забезпечення. На думку М.М. Гуренко, сьогодні гарантії прав і свобод людини складають самостійне соціально-правове явище, оскільки вони мають: індивідуальні витoki; персональні форми відтворення; власні принципи і закони становлення, існування та розвитку; умови співвідношення своїх складових - держави, права, суспільства і людини [109, с. 23]. Ми вважаємо, що існування ефективних гарантій забезпечення тих чи інших прав і свобод є підтвердженням реальності прав і свобод, які гарантуються.

Однак, з іншої сторони, на сьогодні немає одностайного розуміння поняття гарантії. Термін «гарантія» французького походження («garantie») і перекладається як записка, умова, котра забезпечує що-небудь [39, с. 66]. М.С. Малєїн визначає гарантії прав та свобод громадян як умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав та свобод людини. [38, с. 41]. Е.О. Олєфіренко зазначає, що гарантії прав громадян – це сукупність соціальних структур суспільства, які виступають як засоби забезпечення їх прав. Але головне у тому, що гарантії повинні бути спрямовані на практичне здійснення прав і свобод громадян [39, с. 73].

Враховуючи вище наведені визначення, вважаємо, що гарантіями адміністративно-правового забезпечення осіб, які мають статус учасника антитерористичної операції являється сукупність засобів та заходів, за допомогою яких здійснюється забезпечення прав та свобод таких осіб.

Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян, в тому числі і учасників антитерористичної операції, містить розгалужену систему гарантій. В юридичній літературі можна знайти різні підходи до класифікації гарантій

адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян. Ми вважаємо, що державні гарантії адміністративно-правового забезпечення учасників антитерористичної операції, можна поділити на загальні гарантії та спеціальні гарантії.

Загальні гарантії адміністративно-правового забезпечення учасників антитерористичної операції, на нашу думку, є гарантіями, які створюють належні умови для реалізації учасниками антитерористичної операції своїх прав і свобод. Загальні гарантії не мають певних специфічних ознак щодо сфери, в якій вони функціонують, тому вони є однаковими для всієї системи суспільних відносин. Серед загальних гарантій забезпечення можна виокремити наступні:

- економічні, роль яких полягає у створенні належної матеріальної бази існування суспільства, а саме створення гідних умов життя громадянам країни, забезпечення стабільної та ефективної роботи промисловості, стабілізація курсу національної валюти, підвищення заробітної платні, соціальних виплат, забезпечення добробуту населення тощо. У досліджуваній нами сфері суть економічних гарантій зводиться до належного рівня оплати праці учасників антитерористичної операції, забезпечення належного рівня пенсійного забезпечення учасників антитерористичної операції, створення належної системи фінансування потреб учасників антитерористичної операції, які стали інвалідами або отримали поранення не пов'язане з інвалідністю тощо. Держава намагається створити систему економічних гарантій для учасників антитерористичної операції, але враховуючи політичну ситуацію в країні, довготривалу економічну кризу та високий рівень корупції у вищих ешелонах влади система економічних гарантій адміністративно-правового забезпечення потребує змін і суттєво більшого фінансування;

- політичні, суть яких визначає Ж.М. Пустовіт, а саме те, що такі гарантії передбачають пріоритет особи і громадянина в суспільстві і державі, політичний плюралізм, визнання прав і свобод людини і громадянина вищою цінністю, можливість створення громадянами об'єднань громадян та політичних партій на

основі певних ідей, формування в Україні громадянського суспільства, засвоєння положення про людину як основну цінність в державі та розуміння державними службовцями того, що вони представляють державу у відносинах з суспільством та його інституціями [110, с. 10].

В ракурсі предмету дисертаційного дослідження, вважаємо, що політичні гарантії передбачають рівність учасників антитерористичної операції у правовідносинах з державою, що передбачає наявність прав і обов'язків як у держави так і в учасників антитерористичної операції. Однак, говорити про рівність особи і держави в Україні поки що рано, оскільки Україна повністю не відійшла від радянської моделі управління, про що говорять наявність планових показників в економіці, повна підконтрольність судів та правоохоронних органів органам державної влади тощо, тому в пріоритетних для держави суспільних відносинах громадяни та їх об'єднання не мають тих прав і юридичних можливостей, які існують у демократичних державах;

- ідеологічні гарантії, які полягають у забезпеченні державою ідеологічної багатоманітності, заборони цензури та недопущення визнання певної ідеології обов'язковою. Щодо сфери адміністративно-правового забезпечення осіб, які мають статус учасника антитерористичної операції, то тут повинен мати місце реальний вплив держави на свідомість людей з метою формування в населення духу патріотизму, переживань за осіб, які відправляються в антитерористичної операції, розуміння важливості ситуації на сході України. Хоча державою і було проведено пропагандистську діяльність щодо перспектив, які є у осіб, що приходять на військову службу в такий важливий для держави період (висока заробітна плата, отримання земельних ділянок, житла тощо), але вступ на військову службу таких осіб часто був мотивований не патріотизмом і стійким бажанням відбити агресію ворога, а безробіттям і відсутністю перспектив з працевлаштування, невдоволенням власними житловими умовами і т.д. Держава в цей момент пропонує все і одразу, взамін ризику своїм життям і відправленням в зону проведення антитерористичної

операції, паралельно ведучи торгівельні відносини з агресором та даючи вказівки військовим не завдавати удари у відповідь на атаки військ агресора і т.д.

Тому, в рамках даного дослідження ідеологічних гарантій адміністративно-правового забезпечення учасників антитерористичної операції, необхідним є проведення заходів (шляхом використання ЗМІ, інтернету, рекламних роликів, буклетів, флеш-мобів тощо), метою яких є відновлення довіри до державних органів, оскільки дух патріотизму і переживання за долю країни у громадян виникає, на нашу думку, лише тоді, коли громадяни всіх категорій відчують піклування державою в будь-який період;

- соціальні гарантії адміністративно-правового забезпечення учасників антитерористичної операції, метою яких є забезпечення соціальної захищеності учасників антитерористичної операції. У досліджуваній нами сфері соціальні гарантії полягають у наданні соціальних пільг учасникам антитерористичної операції, створення належних умов для фізичної, психологічної та трудової реабілітації учасників антитерористичної операції, створення належних умов для проживання та існування учасників АТО-інвалідів, а також забезпечення підтримки сімей загиблих учасників антитерористичної операції.

Спеціальні гарантії адміністративно-правового забезпечення осіб, які мають статус учасника антитерористичної операції покликані безпосередньо, оперативно і ефективно забезпечити реалізацію прав і свобод учасників антитерористичної операції. В юридичній літературі спеціальні гарантії називають юридичними, оскільки вони охоплюють юридичні способи, засоби, методи забезпечення тих чи інших прав і свобод. Ми підтримуємо думку В. І. Кожухіна, який поділяє спеціальні гарантії на нормативні та інституційні [40, С. 15].

Нормативні гарантії адміністративно-правового забезпечення – це передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони і захисту прав, свобод та обов'язків [41, С. 185]. Серед нормативних гарантій адміністративно-правового забезпечення учасників

антитерористичної операції, на нашу думку, слід виділити положення тих актів законодавства України, які встановлюють, забезпечують і охороняють права та обов'язки учасників антитерористичної операції (забезпечення права на психологічну реабілітацію постраждалих учасників антитерористичної операції [42], забезпечення виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій [40], забезпечення протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції [44] і т.д.).

Інституційні гарантії адміністративно-правового забезпечення учасників антитерористичної операції проявляються через діяльність спеціально уповноважених органів державної влади та посадових осіб, на які покладаються відповідні функції і повноваження з організації і здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту прав, свобод та належного виконання обов'язків громадянина. За характером суб'єктів здійснення забезпечувальної діяльності дані інституції можуть поділятися на державні і громадські [111, с. 337].

Основоположними принципами, на яких ґрунтуються соціальні гарантії для учасників антитерористичної операції є те, що держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей та право громадян України на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх 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 [34]. Проаналізувавши всю систему державних гарантій забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні, ми вважаємо, що ключовими в цій системі є соціальні гарантії, оскільки саме наявністю таких гарантій учасник антитерористичної операції виокремлюється з-поміж інших «пільгових» категорій громадян.

Як зазначає О.О. Кондратенко, державне регулювання соціального захисту учасників антитерористичної операції полягає у формуванні системи задоволення певних соціальних потреб, зокрема щодо психологічної підтримки, матеріальної допомоги, санаторно-курортного лікуванням, 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 антитерористичній операції та ін. [86, С. 114].

Мінсоцполітики України оприлюднило дані щодо соціального забезпечення учасників антитерористичної операції та їх сімей на 2017 рік. Так, Мінсоцполітики передбачає індивідуальний підхід до кожного учасника антитерористичної операції, сприяння самозабезпеченню, економічній і соціальній незалежності, соціальний захист учасника антитерористичної операції під час реабілітації та реадаптації. Сюди включаються грошова компенсація на житло у розмірі майже 330 млн.грн. на 600 сімей загиблих військовослужбовців та осіб з інвалідністю, санаторно-курортне лікування для учасників антитерористичної операції з розміром путівки 5250 грн., а також заходи реабілітації та реадаптації у 5 центрах реабілітації, що включають соціальну та професійну адаптацію, а також надання психологічної допомоги [112].

Таким чином, в 2017 році держава активно фінансує соціальний захист учасників антитерористичної операції. Такий стан справ має наслідком те, що велика кількість осіб на добровільних засадах підписала контракт зі Збройними Силами України, припинилися хвилі примусових мобілізаційних заходів, що говорить про належну укомплектованість військ для відбиття актів агресії на Донбасі. Тобто, держава змогла створити такий соціальний статус для учасників антитерористичної операції, який сприяє добровільному формуванню Збройних Сил країни.

На нашу думку, в основі соціальних гарантій забезпечення статусу учасників антитерористичної операції в Україні лежать заходи медичної, психологічної та

соціальної реабілітації та система соціальних пільг передбачених для учасників антитерористичної операції.

В рамках проведення заходів щодо медичного забезпечення учасників антитерористичної операції було дано завдання відповідним органам проаналізувати і визначити заклади охорони здоров'я, де опікуватимуться учасниками антитерористичної операції, які потребують медичної допомоги [56]. Також було прийнято рішення про безоплатне медичне обслуговування (лікування, медичну реабілітацію та інше) в Клінічній лікарні "Феофанія" Державного управління справами учасників антитерористичної операції, які зазнали поранення, контузії чи іншого ушкодження здоров'я [30].

Згідно Плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції, затвердженого Кабінетом Міністрів України, серед іншого, встановлено обов'язок Міністерства оборони України забезпечити постановку військовими комісаріатами на облік демобілізованих військовослужбовців виключно після проходження медичного огляду, у разі потреби, направляти осіб на стаціонарне обстеження у заклади охорони здоров'я, на профільні міністерства покладено обов'язок забезпечити надання санаторно-курортного лікування учасникам антитерористичної операції, які цього потребують, а також забезпечувати належне транспортування учасників антитерористичної операції, які внаслідок поранення не можуть самостійно рухатися тощо [33].

Окремо встановлено механізм надання санаторно-курортного лікування учасників антитерористичної операції [31]. Крім того, створено правовий механізм забезпечення протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції [44].

Як видно з вище вказаного, матеріально-технічна база для належного медичного забезпечення учасників антитерористичної операції в Україні створена, виділяються

кошти на відповідні програми і частина учасників антитерористичної операції таки отримує мінімальний рівень медичних послуг. Однак, серед проблем, які мають місце в цій сфері можна виокремити зтяжний і бюрократичний механізм отримання такої допомоги чи санаторно-курортного лікування, недостатнє фінансування, що призводить до того, що не всі демобілізовані учасники антитерористичної операції отримують належну і безоплатну медичну допомогу і т.д.

Ю.І. Кіщак зазначає, що дуже поширеною проблемою є невідповідності в отриманих військовослужбовцями медичних документах, зокрема в графі, де визначено діагноз, оскільки має місце надзвичайно багато звернень від поранених військовослужбовців, яким у медичних довідках замість вогнепальних поранень внесено побутові травми [55]. Як наслідок, учасник антитерористичної операції, як суб'єкт адміністративних правовідносин у сфері отримання ним необхідної медичної допомоги, фактично, позбавлений будь-яких прав і його статус обмежується очікуванням фінансування медичних програм і це за умови, що його документи, пов'язані зі станом здоров'я будуть належним чином оформлені.

Заходи, пов'язані із забезпеченням психологічної реабілітації учасників антитерористичної операції знаходяться в такій же ситуації як і питання медичної допомоги. Хоча Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» і визначено право на психологічну реабілітацію [58], Кабінет Міністрів встановив порядок використання коштів на психологічну реабілітацію учасників антитерористичної операції [42] і передбачив механізм надання такої допомоги шляхом покладання відповідних обов'язків на профільні міністерства, державні органи, однак все це тільки на папері. Майже кожен учасник антитерористичної операції, який повернувся із зони бойових дій потребує психологічну допомогу, однак відсутність належної матеріально-технічної бази, недостатність фахівців у цій сфері призводять до неналежного забезпечення психологічною допомогою вказаної категорії громадян. Як наслідок, учасникам антитерористичної операції важко пристосуватися до мирного життя. І якщо в

питаннях медичної допомоги учасник антитерористичної операції таки звертається до суду чи до відповідного органу зі скаргою, то часто питання необхідності психологічної реабілітації ним же і замовчуються.

Правовідносини у сфері соціальної реабілітації учасників антитерористичної операції, на нашу думку, в першу чергу, полягають в адаптації учасників антитерористичної операції до мирного життя та в працевлаштуванні. Кабінет Міністрів зобов'язав відповідні органи державної влади та місцевого самоврядування здійснити заходи щодо надання соціальної допомоги учасникам антитерористичної операції та їх сім'ям, серед іншого, шляхом проведення соціального інспектування таких сімей з метою вивчення їх потреб та визначення видів соціальної допомоги, яких вони потребують, розроблення дорожньої карти для демобілізованих військовослужбовців та членів сімей загиблих (померлих) учасників антитерористичної операції, що містить інформацію про установи соціального захисту та охорони здоров'я із зазначенням номерів контактних телефонів, телефонів "гарячих ліній", а також громадських та благодійних організацій, перелік документів, необхідних для вирішення питань залежно від характеру тощо, сприяння залученню учасників антитерористичної операції до проведення у навчальних закладах заходів з військово-патріотичного виховання, організації зустрічей з трудовими колективами підприємств, установ та організацій [33]. Однак, на нашу думку, у сфері адаптації учасника антитерористичної операції до життя у мирний час відсутній чіткий механізм контролю за наданням відповідної допомоги, оскільки число учасників антитерористичної операції постійно зростає, працівників відповідних служб не вистачає як не вистачає і фінансування на забезпечення певного виду соціальної допомоги, яку потребує учасник антитерористичної операції та його сім'я.

Питання системи соціальних пільг, яка передбачена для учасників антитерористичної операції є дуже спірним питанням сьогодні. З однієї сторони, пільговий режим для категорій «учасник антитерористичної операції» позитивно впливає на обороноздатність країни та формування кадрового резерву Збройних Сил

України. З іншого боку, ми безумовно погоджуємось з думкою М.А. Бояринцевої, яка звертає увагу на те, що пільги за своїм соціальним та економічним змістом, надаючи переваги певним особам, обмежують інших громадян в їх правах шляхом порушення принципу рівності, закріпленому в Конституції України. Відповідно велика кількість пільг в законодавстві може мати негативний характер у випадку встановлення недостатньо обґрунтованих переваг. А тому при їх встановленні законодавцеві необхідно бути уважним щодо необхідності забезпечення гармонійного розвитку суспільства в цілому та кожного його члена зокрема [7, С. 84].

Така думка є виправданою і щодо учасників антитерористичної операції, адже переважна більшість пільг, які надаються їм, створюють, на нашу думку, соціальну напругу в середині країни. Зокрема, візьмемо хоча б переважне право залишитись на роботі, або право на безоплатний проїзд в громадському транспорті, або переважне право на отримання земельної ділянки. На нашу думку, надання таких прерогатив порушує основоположні принципи справедливості та рівності. Саме тому, на нашу думку, більш виправданим зі боку держави щодо учасників антитерористичної операції та інших пільгових категорій громадян є встановлення не соціальних пільг, а забезпечення їх працевлаштування, а також належний рівень фінансування заробітних плат та соціальних виплат. Учаснику антитерористичної операції просто не потрібним стане право на безоплатний проїзд в громадському транспорті, якщо його заробітна плата та інші грошові виплати, пов'язані з його спеціальним адміністративно-правовим статусом дозволять йому оплачувати цей проїзд самостійно.

Пільга – це особлива перевага суб'єкта права надана йому органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування для задоволення своїх потреб у певній сфері суспільного життя, закріплена законодавчо, яка є частиною спеціального адміністративно-правового статусу громадянина, з одного боку, і гарантіями їх адміністративно-правового статусу, з іншого [7, С. 80-81]. Ми погоджуємось з М.А. Бояринцевою, яка зазначає, що реалізація пільгового режиму, за загальним правилом,

пов'язана із попереднім наданням особі спеціального правового статусу та виконанням формалізованих процедур (подача до компетентного органу заяви та необхідних документів, рішення відповідного органу), а в інших випадках процедура реалізації пільги має спрощений характер, тобто вона може бути пов'язана лише з наявністю документу, що посвідчує вже існуючий спеціальний правовий статус особи. [7, С. 82].

В рамках нашого дослідження, реалізація учасником пільгового режиму теж пов'язана з наданням йому спеціального статусу, а саме: учасника бойових дій, інваліда війни чи учасника війни. Також передбачено виконання формалізованих процедур, тобто порядок отримання відповідного статусу учасником антитерористичної операції, який вже був описаний вище. Крім того, передбачено видачу відповідного документа, зокрема посвідчення учасника бойових дій.

За останні роки в законодавстві України з'явилися нові норми, які встановили дуже широкий перелік пільг для учасників антитерористичної операції. Варто зазначити, що повним переліком пільг учасник антитерористичної операції зможе користуватися виключно після отримання статусу ветерана війни (учасника бойових дій, інваліда війни, учасника війни). Також, слід констатувати й те, що не всі пільги, передбачені законодавством безумовно виконуються; мають місце і недоліки правового регулювання, зокрема регулювання одних і тих відносин різними нормативними актами. Також, ми констатуємо, що майже по кожній з вищенаведених пільг є проблемні питання, які не дають в повній мірі користуватися ними.

Так, у відповідності до статті 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасникам бойових дій надається досить велика кількість пільг, серед яких вважаємо за необхідне виділити наступні [12]:

- першочергове обслуговування в лікувально-профілактичних закладах. Останнім часом, дуже часто в лікарнях та поліклініках державної та комунальної форм власності можна побачити інформативні таблиці, на яких вказано, що учасники

антитерористичної операції обслуговуються без черги. З цієї норми випливає, що наприклад люди пенсійного віку, можливо з більш серйозними проблемами, ніж учасник антитерористичної операції, повинні будуть чекати прийому у лікаря, оскільки в учасника антитерористичної операції є переважне право отримати медичні послуги. По-перше, це створює напружену ситуацію між громадянами, а по-друге, в цьому питанні, ми вважаємо, що першочергове право на будь-які види медичних послуг мають мати лише особи, які потребують невідкладної допомоги і дана пільга не має мати нічого спільного з правовим чи іншим статусом громадянина.

- Виплата допомоги по тимчасовій непрацездатності в розмірі 100 процентів середньої заробітної плати. З цієї норми випливає, що учасник антитерористичної операції, незалежно від строку перебування в зоні бойових дій та від наявного страхового стажу, у випадку тимчасової непрацездатності отримуватиме виплату в такому ж розмірі як наприклад громадянин, який має страховий стаж понад 8 років [61].

- 75-процентна знижка квартирної плати та вартості комунальних послуг. Враховуючи сьгоднішні діючі тарифи на квартирну плату та тарифи на комунальні послуги, знижка на ці послуги в розмірі 75% є більш, ніж достатньою. Крім того, Законом України «Про житлово-комунальні послуги» передбачено, що при нарахуванні субсидій споживачам, які беруть (брали) безпосередню участь у проведенні антитерористичної операції, та/або членам сімей, які звертаються за призначенням житлової субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива, до сукупного доходу не враховуються отримані ними у період безпосередньої участі у проведенні антитерористичної операції грошове забезпечення та інші виплати і види соціальної допомоги, а також отримана ними у період та/або після безпосередньої участі у проведенні антитерористичної операції благодійна допомога незалежно від розміру та джерела походження [62]. Отже, крім 75% знижки на квартплату, при призначенні субсидії учасникам антитерористичної

операції, фактично, не враховуватимуть їх грошове забезпечення, отримане в період перебування в зоні антитерористичної операції. Таким чином, можна говорити, що ця категорія громадян майже позбавляється обов'язку оплачувати комунальні платежі. В такій ситуації цю різницю повинна відшкодувати держава, однак за «тіньовими» принципами тарифоутворення в Україні при визначенні рівня тарифів на житлово-комунальні послуги ця різниця скоріш за все ляже на інших платників, які не мають пільг.

На нашу думку, пільги по оплаті житлово-комунальних послуг не повинні надаватися жодним категоріям громадян. Повинна бути достойна мінімальна заробітна плата та належний рівень виплат соціально незахищеним верствам населення, які дозволять без усяких пільг вчасно оплачувати всі види таких послуг. Таким чином, на сьогодні надання учасникам антитерористичної операції пільг по оплаті житлово-комунальних послуг є невиправданим, оскільки їхні доходи на сьогодні значно перевищують доходи середньостатистичного громадянина України, а неврахування цих доходів при обчисленні субсидії є взагалі абсурдним з огляду на економічну ситуацію в державі.

- Безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту, автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості. Соціальна напруженість щодо пільгових категорій громадян при проїзді усіма видами міського транспорту існує вже давно. Багато хто зустрічався зі сварками водіїв з пенсіонерами, які теж мають право на безоплатний проїзд. Зрозуміло, що водії не хочуть брати багато пільговиків при рейсах, оскільки заробіток водіїв напряму залежить від кількості перевезених громадян. Мережа інтернет заповнена повідомленнями з різних куточків країни про відмови водіїв маршрутних таксі перевозити учасників антитерористичної операції безкоштовно. До всього іншого по містам України прокотилася хвиля підняття плати за проїзд в маршрутних таксі. Не важко здогадатися, що однією з причин є велика кількість пільгових категорій громадян і знову ж таки оплачувати їх проїзд скоріш за все будуть інші користувачі

громадського транспорту. Як і у випадку з житлово-комунальними послугами, на нашу думку, встановлення безоплатного проїзду учасникам антитерористичної операції є необґрунтованим, враховуючи їх рівень заробітних плат та набору інших пільг. Серед проблем пільгових перевезень учасників антитерористичної операції часто виділяють наступні:

лише батьки військовослужбовців, які загинули мають право на безкоштовний проїзд всіма видами транспорту та на 50% знижки при користуванні міжміськими видами транспорту, а дружина, діти та інші члени сім'ї права на пільговий проїзд не мають, якщо інше не встановлено за рішенням органу місцевого самоврядування;

в Україні досі використовується застаріла система із паперовими талонами на проїзд. Такі талони, як і будь-який паперовий носій, легко псуються і губляться; відсутність системи обліку здійснених пільгових перевезень, що означає, що компенсація перевізнику, яка виплачується з бюджету за пільгове перевезення пасажирів, майже ніколи не відповідає реальним витратам перевізника, бо порахувати скільки пільговиків скористались проїздом за місяць чи рік є практично не реально. Така ситуація призводить до численних махінацій та неефективного витрачання бюджетних коштів [113].

- Одержання додаткової відпустки без збереження заробітної плати строком до двох тижнів на рік та переважне право на залишення на роботі [59, 73]. Дані пільги усувають принцип рівності у сфері трудових відносин між працівниками. Однак, пільга щодо переважного права залишитися на роботі, по суті, є формальною. По-перше, в Кодексі законів про працю чітко вказано, що основним фактором, який враховується при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці є більш висока кваліфікація та продуктивність праці. А вже при умові рівності за таким критерієм враховуються другорядні фактори, які окрім статусу ветерана війни включають ряд інших, зокрема таке ж переважне право мають сімейні особи - при наявності двох і більше утриманців, особи, в сім'ї яких

немає інших працівників з самостійним заробітком, працівники з тривалим безперервним стажем роботи на даному підприємстві, в установі, організації та інші [59]. Що ж до додаткової відпустки, то вона являється відпусткою без збереження заробітної плати, а тому говорити про якісь реальні пільги для учасників антитерористичної операції у сфері трудових відносин не доводиться.

- Першочергове забезпечення жилою площею. Ця норма теж носить суто формальний характер, оскільки процедура отримання жилої площі потребує від особи зібрати купу документів, щоб стати на квартирний облік і все одно вичікувати чергу, рух якої безпосередньо залежить від фінансування держави, яке залишає бажати кращого. В законодавстві чітко визначено перелік осіб, які мають першочергове право на забезпечення жилою площею, а щодо учасники бойових дій, які дістали поранення, контузію або каліцтво, то вони забезпечуються жилою площею протягом двох років з дня взяття на квартирний облік [64]. І навіть якщо комусь пощастить отримати житло, то вони його отримують у безстрокове користування [64]. А для його приватизації потрібно буде пройти ще одну, не менш бюрократичну, процедуру, передбачену Законом України «Про приватизацію державного житлового фонду». Таким чином, і забезпечення жилою площею учасників антитерористичної операції поки що залишається лише визначеним у нормативних документах, а враховуючи кількість громадян, які мають першочергове або позачергове право на отримання житла, то отримання житла учасником антитерористичної операції виглядає примарним.

- Першочергове відведення земельних ділянок з державної та комунальної власності для індивідуального житлового будівництва. В даному ракурсі ми погоджуємось з В. Борсаєм, який провівши аналіз забезпечення державою земельними ділянками учасників антитерористичної операції, констатує, що така соціальна ініціатива з боку держави є благородною, проте реалізація на практиці учасниками антитерористичної операції свого права на безоплатну приватизацію земельних ділянок зазнає певних труднощів. Передусім це пов'язано зі складнощами

військовослужбовців (членів їх сімей), які виникають в ході отримання необхідної інформації щодо вільних земельних ділянок, а також є проблеми з належним оформленням необхідних документів, що підтверджують статус учасника бойових дій (довідка, посвідчення) [75].

Однак, враховуючи статистику Держгеокадастру виділення земельних ділянок такі відбувається. Так, у 2016 році передано у власність учасникам антитерористичної операції понад 29 тис. земельних ділянок загальною площею 37,8 тис. гектарів, тоді як у 2014-2015 роках – 14,6 тис. земельних ділянок загальною площею 14,5 тис. гектарів. Таким чином, зростання по цим показникам становить 100 та 160 відсотків відповідно. В 2016 році для учасників антитерористичної операції було зарезервовано 25 тис. гектарів [114]. Така статистика свідчить про достатньо належний рівень виділення земельних ділянок учасникам антитерористичної операції, однак свідчить і про те, що важка процедура відведення земельних ділянок іншим категоріям громадян є штучною, оскільки з огляду на статистику в державному і комунальному фондах знайшлася земля для забезпечення потреб учасників антитерористичної операції, а за кілька років до початку військових дій на сході країни отримати земельну ділянку було вкрай важко.

- Забезпечення учасникам бойових дій в зоні антитерористичної операції та їхнім дітям, у тому числі дітям, які навчаються за денною формою навчання у професійно-технічних та вищих навчальних закладах, - до закінчення навчальних закладів, але не довше ніж до досягнення ними 23 років, державної цільової підтримки для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах, яка надається у вигляді: повної або часткової оплати навчання за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів; пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти; соціальної стипендії; безоплатного забезпечення підручниками; безоплатного доступу до мережі Інтернет, систем баз даних у державних та комунальних навчальних закладах; безоплатного проживання в гуртожитку; інших заходів, затверджених Кабінетом Міністрів України. В даному

випадку, мова йде про надання кращих умов для отримання освіти навіть для дітей учасників антитерористичної операції. Такий підхід несе негативні наслідки для рівня освіти в загальному, оскільки у сфері надання освітніх послуг підтримка, в першу чергу, повинна надаватися дітям з обмеженими можливостями та дітям, які показують високий рівень знань та навиків, тому пільга у вигляді державної цільової підтримки дітям учасників антитерористичної операції у сфері освіти є також, на нашу думку, невиправданою.

- 6 лютого 2017 року набрали чинності зміни щодо пенсійного забезпечення окремих категорій осіб з числа учасників антитерористичної операції. Даними змінами було розширено перелік осіб, які можуть достроково вийти на пенсію за віком (чоловіки – після досягнення 55 років, жінки – після досягнення 50 років) за умови наявності страхового стажу (чоловіки – не менше 25 років, жінки - не менше 20 років). В дану категорію осіб потрапили, серед інших, наступні особи: військовослужбовці, особи начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, які брали участь у бойових діях, в антитерористичній операції в районах її проведення або які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва, отриманих при захисті Батьківщини або при виконанні інших обов'язків військової служби (службових обов'язків), або внаслідок захворювання, пов'язаного з безпосередньою участю в антитерористичній операції в районах її проведення; дружини (чоловіки), якщо вони не взяли повторний шлюб, і батьки військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, які померли (загинули) у період проходження військової служби (виконання службових обов'язків) чи після звільнення із служби, але внаслідок поранення, контузії, каліцтва, отриманих при виконанні обов'язків військової служби (службових обов'язків), захворювання, пов'язаного з безпосередньою участю в антитерористичній операції в районах її проведення; добровольці, які брали участь в антитерористичній операції в широкому розумінні цієї категорії осіб тощо [115].

Що ж стосується інших пільг, то відповідно до ст. 21 Закону України «Про

боротьбу з тероризмом» у випадку загибелі військовослужбовця під час проведення антитерористичної операції, встановлено право членів його родини та осіб, що перебували на його утриманні, на одноразову допомогу у розмірі 20 прожиткових мінімумів, а також на відшкодування витрат на поховання загиблого. Крім того, даній родині виплачується пенсія у зв'язку з втратою годувальника, а також за ними зберігаються всі пільги, які мав загиблий – на отримання житла, оплату житлово-комунальних послуг тощо [9].

Однак, відповідно до частини 2-ої статті 16 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» у випадку загибелі військового при виконанні ним обов'язків військової служби передбачено надання членам родини, батькам, а також утриманцям загиблого одноразової грошової допомоги в розмірі 500 прожиткових мінімумів [58].

Отже, маємо два нормативно-правові акти, які регулюють одні і ті ж відносини. На сьогодні, особи, які мають право на отримання допомоги у разі загибелі учасника антитерористичної операції за власним бажанням обирають документ, яким керуватися при отриманні допомоги. Проте, враховуючи недостатній рівень інформованості таких осіб, на нашу думку, існує великий ризик отримати меншу допомогу. Тому необхідним є або усунення цієї правової колізії, або забезпечити автоматичне призначення такої допомоги відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей».

Такого ж роду проблеми є в законодавстві щодо призначення допомоги особам, які стали інвалідами внаслідок каліцтва, одержаного в ході антитерористичної операції. Так, в Законі України «Про боротьбу з тероризмом» встановлено таку допомогу в розмірі 10 прожиткових мінімумів для працездатної особи [9], а в Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей» розмір такої допомоги становить 250 прожиткових мінімумів при встановленні першої групи інвалідності, 200 та 150 відповідно, - при встановленні другої і третьої групи [58]. В даному випадку теж особа має право самостійно обирати, яким законом

керуватися.

Якщо особа, яка брала участь в антитерористичній операції зазнала поранення, яке не потягло за собою настання інвалідності, цій особі виплачується одноразова допомога в розмірі п'яти прожиткових мінімумів [9]. З іншого боку, у разі часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності одноразова грошова допомога військовослужбовцям виплачується залежно від ступеня втрати працездатності, який встановлюється медико-соціальними експертними комісіями, у розмірі, що визначається у відсотках від:

- 70-кратного прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на дату встановлення ступеня втрати працездатності, - військовослужбовцю, який отримав поранення (контузію, травму або каліцтво) під час виконання обов'язків військової служби, що призвело до часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності;

- 50-кратного прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на дату встановлення ступеня втрати працездатності, - військовослужбовцю строкової військової служби, який отримав поранення (контузію, травму або каліцтво) у період проходження ним строкової військової служби, що призвело до часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності [78]. Отже, в даному випадку доцільніше звертатися за отриманням допомоги у відповідності до положення Постанови Кабінету Міністрів № 975 від 25 грудня 2013 року.

Ще однією з пільг, яку мають учасники антитерористичної операції – це право на безоплатну правову допомогу, яка включає не лише первинну, а й вторинну правову допомогу, яка полягає у захисті, здійсненні представництва інтересів учасника антитерористичної операції в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами, а також у складенні документів процесуального характеру [70]. Таким чином, учасники антитерористичної операції та члени їх сімей, за необхідності, можуть звернутися до відповідних органів, які надають таку допомогу і отримати її безкоштовно.

Серед інших соціальних пільг, наданих учасникам антитерористичної операції слід виділити і те, що час перебування громадян України на військовій службі зараховується до їх страхового стажу, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби; також збережено право на підприємницьку діяльність для приватних підприємців, при їх призові на військову службу під час мобілізації і при цьому державна реєстрація підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців не припиняється [71].

Окремої уваги заслуговує норма, якою встановлено надання допомоги сім'ям і батькам військовослужбовців, які загинули (померли) під час проходження військової служби в проведенні поховання і компенсування матеріальних витрат на ритуальні послуги та спорудження надгробків, яка становить 500 гривень [72]. Розмір даної грошової допомоги, по сьогоднішнім міркам, є вкрай низькою, оскільки ринкові ціни у сфері ритуальних послуг та послуг з поховання є значно вищими. Тому, на нашу думку, цю норму треба переглянути, тому що пільгою для сімей загиблих учасників антитерористичної операції її назвати важко.

Вищенаведений нами перелік пільг для учасників антитерористичної операції та їх сімей є неповним, однак навіть проаналізувавши їх, ми прийшли до висновку, що всі вони встановлені виключно у зв'язку з теперішньою необхідністю мобілізації людських ресурсів для відбиття нападів на сході України. І держава, яка роками не забезпечувала належне фінансування соціальних програм, в один момент знайшла і кошти, і матеріальну базу для встановлення пільг для учасників антитерористичної операції і, що більш важливо, для забезпечення їх реалізації. Хоча і помітно, що частина адміністративно-правових відносин у сфері реалізації пільгового режиму для учасників антитерористичної операції носять формальний характер (надання жилої площі, надання допомоги на поховання, пільги у сфері трудових відносин), інша частина правовідносин створюють соціальну напругу по відношенню до інших категорій громадян (безоплатний проїзд в громадському транспорті, першочергове отримання медичної допомоги), однак є і правовідносини, в яких помітні позитивні

тенденції, зокрема виділення учасникам антитерористичної операції земельних ділянок під індивідуальне будівництво, широкий спектр грошових виплат і т.д. Тому, з огляду на характеристику учасника антитерористичної операції через адміністративні правовідносини з приводу реалізації його права на пільги, можна зробити висновок, що учасник антитерористичної операції, як носій спеціального адміністративно-правового статусу, наділений одним з найбільших переліків пільг серед всіх пільгових категорій громадян України. Єдине питання, яке залишається, пов'язане з тим, яким буде адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції та набір пільг, пов'язаних з цим статусом, коли закінчиться війна.

На слуханнях у комітеті ВРУ з питань національної безпеки і оборони щодо проблем учасників антитерористичної операції було привернуто увагу до численних фактів спроб керівництва «витіснення з лав Національної поліції учасників антитерористичної операції через непроходження ними переатестації», проблем у питаннях медичного забезпечення, зокрема, на відсутність коштів на проведення нейрореабілітації учасників антитерористичної операції; було наведено факти невиконання органами державної влади норм законодавства, зокрема, стосовно виділення учасникам антитерористичної операції земельних ділянок, а також мова йшла про те, що люди, які демобілізувалися, або в яких закінчився контракт добровольця, потрапляючи в мирне життя, не мають можливості на гідну роботу і гідну заробітну плату [116].

На нашу думку, увагу слід звернути на те, що проблеми з медичним забезпеченням, відсутністю чи недостатністю фінансування програм соціального забезпечення, маніпулювання результатами атестацій/ переатестацій в органах державної влади, відсутність робочих місць та недостатня оплата праці не є проблемами суто по відношенню до учасників антитерористичної операції. Такі проблеми є по відношенню до всіх громадян України. Всі ці питання є глобальними проблемами економічного, політичного і соціального стану в країні, тому привертати

увагу до цих питань суто щодо учасників антитерористичної операції є некоректним, оскільки ці проблеми повинні вирішуватися на загальнодержавному рівні, тому що кожен громадянин країни має право на достойну оплату праці, належне медичне і соціальне забезпечення, отримання земельної ділянки у визначених законом випадках і т.д. В даному ракурсі, вважаємо за необхідне зазначити, що наприклад фізична та психологічна реабілітація учасників антитерористичної операції, які стали інвалідами чи отримали важкі поранення в ході участі в антитерористичній операції не повинна відрізнятися від реабілітації інших категорій інвалідів в країні, оскільки різниця між ними лише в першопричинах, а наслідки такого стану однакові. Тому, коли мова йде про захист прав учасників антитерористичної операції, на мою думку, органам державної влади і місцевого самоврядування, слід зосереджувати увагу на самій проблемі, а не на категорії осіб, для якої передбачаються ті чи інші пільги. Іншими словами, наприклад якщо є проблема неналежного фінансового забезпечення сімей учасників антитерористичної операції, які загинули під час проведення антитерористичної операції, то увагу слід звертати на фінансове забезпечення всіх сімей, які втратили годувальника.

### *Висновки до Розділу 2*

1. Реалізація учасником антитерористичної операції прав та виконання ним визначених обов'язків є неможливим без належного їх гарантування. Юридичні гарантії, як елемент змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, є сукупністю нормативних та інституційних засобів і способів, спрямованих на належну реалізацію учасником антитерористичної операції своїх прав та обов'язків, а також на їх охорону.

2. Учасник антитерористичної операції може бути охарактеризований як носій потрібного адміністративно-правового статусу. Перший – це загальний

адміністративно-правовий статус, який характеризує учасника антитерористичної операції, передусім, як фізичну особу (громадянина України, іноземця, апатрида). Другий – це адміністративно-правовий статус, пов'язаний з професійною (службовою) приналежністю учасника антитерористичної операції, який характеризує учасника антитерористичної операції як військовослужбовця Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України тощо. І третій – це спеціальний адміністративно-правовий статус, характерний для учасника антитерористичної операції, тобто особи, яка безпосередньо брала участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України з усіма впливаючими з цього юридичними наслідками.

3. В ході аналізу нормативних документів, які регулюють адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції, нами виокремлено найбільш спірні адміністративно-правові відносини, в які вступає учасник антитерористичної операції та які найбільш реально описують сучасні місце і роль учасника антитерористичної операції як суб'єкта адміністративно-правових відносин:

- правовідносини з приводу реалізації права учасника антитерористичної операції на отримання статусу учасника бойових дій, інваліда війни або учасника війни;

- правовідносин з приводу медичної, соціальної, психологічної реабілітації учасника антитерористичної операції після повернення із зони антитерористичної операції;

- правовідносини з приводу реалізації права учасника антитерористичної операції на пільги, передбачені законодавством України для цієї категорії осіб;

- правовідносини з приводу оскарження учасником антитерористичної операції рішень органів виконавчої влади.

4. Правовідносини з приводу реалізації права учасника антитерористичної операції на пільги, передбачені законодавством України для цієї категорії осіб, є

ключовими адміністративними правовідносинами з точки зору особи – учасника антитерористичної операції. Нами констатується те, що не всі пільги, передбачені законодавством безумовно виконуються; мають місце і недоліки правового регулювання, зокрема регулювання одних і тих відносин різними нормативними актами.

У зв'язку з вищеперерахованим пропонується:

- розробити механізм автоматичного отримання статусу учасника антитерористичної операції особами, які мають на це право;

- забезпечити обов'язковий характер проведення медичного огляду для демобілізованих учасників антитерористичної операції, а також обов'язкову необхідності надання їм психологічної допомоги;

- забезпечити періодичне інспектування сімей учасників антитерористичної операції на предмет вирішення окремих соціально-побутових питань, зокрема наявності житла;

- забезпечити належне інформування учасників антитерористичної операції щодо питань пов'язаних з реалізацією ними своїх прав.

### **РОЗДІЛ 3. РОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

#### **3.1. Заходи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні у діяльності органів державної влади**

Норми підзаконних правових акти складають більшу частину норм, які регулюють питання забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні. Це є зрозумілим, оскільки законодавчі акти, як правило, встановлюють лише загальні принципи і засади такого забезпечення, а основні засоби і способи забезпечення правового статусу учасників АТО закріплюються саме у підзаконних нормативно-правових актах. Варто додати, що підзаконні акти у цій сфері характеризуються тією ж особливістю, що і законодавчі, а саме високою частотою внесення змін до них, а також тим, що велика частина нових підзаконних актів у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО взагалі була прийнята після оголошення початку проведення антитерористичної операції. Така динаміка нормотворчої діяльності у цій сфері, як уже зазначалося раніше, на нашу думку, пов'язана не тільки з тим, що ситуація на Донбасі не зовсім підпадає під ознаки терористичної загрози, але й з тим, що самі підзаконні акти не були готові до такої ситуації, бо давно не переглядалися, а деякі правові відносини, які виникли після оголошення АТО взагалі не були врегульовані.

Варто зазначити, що базовим підзаконним нормативно-правовим актом у сфері забезпечення статусу учасників АТО як учасників бойових дій є Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної

цілісності України», затверджене Указом Президента України № 405/2014 від 14 квітня 2014 року, текст якого є таємним. Саме після введення в дію цього рішення було покладено початок проведення АТО на сході України та почався процес формування нової категорії осіб – учасників антитерористичної операції. Хоча поняття осіб, які беруть участь у АТО не є новим для українського законодавства, але після оголошення проведення АТО на Донбасі статус учасників АТО набув нового змісту, нових гарантій забезпечення статусу та велику кількість соціальних пільг, яких не отримували навіть ветерани Великої Вітчизняної Війни.

Перед тим як перейти безпосередньо до аналізу підзаконних актів у сфері забезпечення статусу учасників АТО як учасників бойових дій, вважаємо за необхідне окреслити межі досліджуваних підзаконних актів, оскільки в даному підрозділі цього дисертаційного дослідження мова піде тільки про акти, які регулюють забезпечення статусу учасника бойових дій. Так, статус учасника бойових дій може бути наданий військовослужбовцям (резервістам, військово-зобов'язаним) та працівникам Збройних Сил, Національної гвардії, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Держприкордонслужби, Держспецтрансслужби, військовослужбовцям військових прокуратур, особам рядового, начальницького складу, військовослужбовцям, працівникам МВС, Управління державної охорони, Держспецзв'язку, ДСНС, ДПтС, 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 антитерористичної операції у період її проведення та особам, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, за умови, що в подальшому такі добровольчі формування були включені

до складу Збройних Сил, МВС, Національної гвардії та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів [10].

На нашу думку, підзаконні акти у цій сфері можуть бути класифіковані за органами, які їх видають, а саме на акти Президента України, акти Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, акти інших органів державної влади, наприклад Міністерства оборони України, Міністерства соціальної політики України, Ради національної безпеки і оборони тощо.

Однак, ми вважаємо, що більш змістовним являється поділ підзаконних нормативно-правових актів як джерел забезпечення статусу учасників АТО як учасників бойових дій на такі групи:

- акти, що встановлюють повноваження державних органів, установ і організацій у вказаній сфері;
- акти, що безпосередньо регулюють порядок встановлення статусу учасника бойових дій для учасників АТО;
- акти, що встановлюють матеріальні (фінансові) гарантії статусу учасника АТО як учасника бойових дій;
- акти, що встановлюють нематеріальні гарантії статусу учасника АТО як учасника бойових дій.

До підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють повноваження державних органів, установ і організацій у сфері регулювання статусу учасників АТО як учасників бойових дій, в першу чергу, слід віднести Положення про Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 416. Даним нормативним актом передбачені повноваження Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, а саме: реалізація державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема, щодо забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортним лікуванням, технічними та іншими засобами

реабілітації, житлом, надання освітніх послуг та організації поховання; соціальної та професійної адаптації, а також внесення на розгляд Міністра соціальної політики пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції; соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників антитерористичної операції [45].

Ще одним підзаконним нормативно-правовим актом з цієї групи є Положення про міжвідомчу комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, затверджене Наказом Міністерства соціальної політики України від 10 листопада 2014 року № 867. Даним положенням визначено основне завдання міжвідомчої комісії, а саме надання статусу учасника бойових дій. Крім того, в рамках своєї діяльності міжвідомча комісія має право розглядати документи щодо осіб, які надіслані комісіями при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади чи інших державних органах; заслуховувати пояснення осіб, стосовно яких подані документи, свідків та представників державних органів; приймати рішення про надання (позбавлення) статусу учасника бойових дій особам (осіб), які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення тощо [46].

Єдиним підзаконним актом, який відноситься до групи актів, що безпосередньо регулюють порядок встановлення статусу учасника бойових дій для учасників АТО належить 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, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 413 від 20 серпня 2014 року. В даному Порядку чітко описано процедуру отримання статусу учасника бойових дій, в ньому міститься перелік документів, які необхідно надати для отримання статусу учасника бойових дій, визначено підстави для позбавлення статусу, а також встановлено

процедуру видачі посвідчення учасника бойових дій і відповідного нагрудного знаку [9].

Група підзаконних актів, що встановлюють матеріальні (фінансові) гарантії статусу учасника АТО як учасника бойових дій об'єднує в собі нормативно-правові акти, які регулюють питання виплати різного роду матеріальної допомоги та грошового забезпечення учасникам бойових дій з числа учасників АТО, виділення коштів на оплату житлово-комунальних послуг, а також питання житлового забезпечення учасників бойових дій з числа учасників антитерористичної операції. Таким чином, до цієї групи актів можна, зокрема, віднести постанову Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення житлом сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов», якою було затверджено механізм надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, і перебувають на обліку за місцем проживання як такі, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до норм Житлового кодексу Української РСР та умови та механізм виплати грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення членам сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в АТО, а також інвалідам I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, та перебувають на обліку за місцем проживання як такі, що потребують поліпшення житлових умов відповідно до норм Житлового кодексу Української РСР, та на обліку в Єдиному державному автоматизованому реєстрі осіб, які мають право на пільги (далі - Реєстр) [96].

Особливе місце в групі підзаконних актів, що встановлюють матеріальні

(фінансові) гарантії статусу учасника АТО як учасника бойових дій займає Наказ Міністерства оборони України «Про особливості виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій», який встановлює механізм та умови виплат винагород військовослужбовцям за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи в АТО, інших заходах в умовах особливого періоду. Важливе значення в даному акті є визначення військовослужбовців, які вважаються такими, що беруть безпосередню участь в антитерористичній операції. До них належать ті військовослужбовці, по відношенню до яких одночасно дотримуються такі умови: вони залучені до проведення АТО; вони перебувають у підпорядкуванні (виконують завдання) керівництва штабу АТО (крім військовослужбовців військових прокуратур та розвідувальних органів України) та перебувають у районі проведення АТО [43]. До цієї групи підзаконних актів належать й інші нормативні документи, які визначають розміри грошового забезпечення учасників АТО, зокрема Постанова Кабінету Міністрів України від 09 квітня 2014 року №111, яка встановила, що з 18 березня 2014 року військовослужбовцям, які проходять військову службу за призовом на особливий період під час мобілізації, грошові виплати здійснюються у порядку та розмірах, які визначені для осіб рядового сержантського та старшинського складу, осіб офіцерського складу, які також проходять військову службу за контрактом [97].

І останню групу підзаконних актів, які є джерелами забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО як учасників бойових дій є акти, що встановлюють нематеріальні гарантії такого статусу. Тут мова йде про забезпечення даній категорії осіб таких гарантій їх статусу як належне медичне обслуговування, санаторно-курортне лікування, соціальна і професійна адаптація, фізична і психологічна реабілітація. Хоча встановлення гарантій і потребує виділення коштів з державного та місцевих бюджетів, однак вони спрямовані на забезпечення нематеріальних потреб учасників АТО, які виникли в ході участі в

зазначеній операції. Так, основу цієї групи підзаконних актів становлять постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджуються порядки використання коштів, що виділяються державного бюджету для забезпечення учасників АТО житлом (постанова від 17.06.2015р. № 407), для здійснення заходів щодо психологічної реабілітації постраждалих учасників АТО (постанова від 31.03.2015р. № 221), для забезпечення постраждалих учасників АТО санаторно-курортним лікуванням (постанова від 31.03.2015р. № 200), для здійснення заходів із соціальної та професійної адаптації учасників АТО (постанова від 31.03.2015р. № 179) і т.п. В рамках регулювання цієї групи суспільних відносин Кабінет Міністрів України видає і розпорядження. Серед них, ми вважаємо за необхідне виділити розпорядження, яким затверджено План міжвідомчих заходів з адаптації до мирного життя учасників антитерористичної операції. В цьому плані серед іншого, встановлено обов'язок Міністерства оборони України забезпечити постановку військовими комісаріатами на облік демобілізованих військовослужбовців виключно після проходження медичного огляду, у разі потреби, направляти осіб на стаціонарне обстеження у заклади охорони здоров'я, на профільні міністерства покладено обов'язок забезпечити надання санаторно-курортного лікування учасникам АТО, які цього потребують, а також забезпечувати належне транспортування учасників АТО, які внаслідок поранення не можуть самостійно рухатися тощо [98]. Серед підзаконних актів, що встановлюють нематеріальні гарантії забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО як учасників бойових дій містяться і акти Президента України та Верховної Ради України. Так, указом Президента України дозволено Міністерству оборони України, Головному управлінню Національної гвардії України, Службі безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Управлінню державної охорони України під час проведення АТО присвоювати в порядку заохочення військовослужбовцям - учасникам АТО чергові військові звання до полковника (капітана 1 рангу) включно незалежно від займаної посади та строків вислуги у відповідному званні [99].

Постановою Верховної Ради України забезпечується право на безоплатне медичне обслуговування (лікування, медичну реабілітацію та інше) в Клінічній лікарні "Феофанія" Державного управління справами військовослужбовцям ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Національної гвардії України, СБУ, Служби зовнішньої розвідки України, ДПС України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, Управління державної охорони України, особам рядового, начальницького складу і військовослужбовцям МВС України, які, захищаючи незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, брали участь в АТО на сході України та зазнали поранення, контузії чи іншого ушкодження здоров'я [30].

В державі деякі суспільні відносини регулюються на центральному рівні, тобто органами державної влади, а деякі віднесені до об'єктів регулювання органами місцевого самоврядування. Однак, більшість суспільних відносин можуть в тій чи іншій частині регулюватися як центральними органами державної влади так і органами місцевого самоврядування. Не є виключенням і сфера забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні. На нашу думку, особливістю такого забезпечення органами місцевого самоврядування є поширення їх компетенції виключно на осіб з числа учасників АТО, які є членами відповідної територіальної громади. Це випливає з самого визначення поняття місцевого самоврядування, що означає право територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [12, 53].

Е.В. Горян зазначає, що органи місцевого самоврядування займають особливе місце в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України. Це зумовлено тим, що вони, по-перше, формуються безпосередньо територіальними громадами і здійснюють від їх імені та в їх інтересах

функції і повноваження місцевого самоврядування, а по-друге, органи місцевого самоврядування поєднують риси інститутів громадянського суспільства і органів публічної влади. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню прав та свобод громадян є різноманітною як за формою, так і за методами, та здійснюється за наступними напрямками: 1) створення умов (економічних, організаційних, політичних) для найбільш повної та безперешкодної реалізації прав громадян; 2) проведення роботи по попередженню порушень прав громадян; 3) надання громадянам матеріальних та духовних благ, які передбачені правами та свободами [105, С. 9]. Виходячи з цього, ми вважаємо, що діяльність органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні є важливим елементом у системі інституційного забезпечення відповідного статусу.

На нашу думку, органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні здійснюють таке забезпечення в двох формах: по-перше, шляхом створення на місцевому належних умов для фізичної, соціальної та психологічної реабілітації учасників АТО і, по-друге, шляхом розгляду звернень учасників антитерористичної операції.

Як вказує, Е.В.Горян звернення громадян висвітлюють реальний стан справ у сфері забезпечення основних прав і свобод людини, оскільки підґрунтям кожного звернення є незабезпеченість того чи іншого права або свободи, а основними факторами, які виступають причинами звернень громадян до органів місцевого самоврядування є звернення за захистом порушеного права та звернення з метою отримання необхідної інформації [105, С. 10-11].

І з однією, і з іншою формою забезпечення у органів місцевого самоврядування є проблеми, які в першу чергу пов'язані з недостатністю фінансування відповідних програм реабілітації для учасників АТО та з особистим небажанням посадових осіб допомагати учасникам АТО у реалізації їх прав (в першу чергу це спостерігається при забезпеченні права учасників АТО на отримання земельної ділянки).

Іншим, на нашу думку, важливим фактором, який дозволить ширше розкрити питання ролі органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні є можливість поділу органів місцевого самоврядування на:

1) органи, що функціонують на території проведення АТО (так званій «території бойових дій»), тобто військово-цивільні адміністрації, створені на період особливого періоду і тимчасово виконують функції органів місцевого самоврядування, однак фактично являються органами державної влади;

2) органи, що функціонують на території України, яка не включена до переліку адміністративно-територіальних одиниць, де проводиться АТО (так звана «мирна територія»), тобто органи місцевого самоврядування, на яких в основному покладено заходи щодо адаптації учасників АТО до мирного життя після повернення з АТО та соціальна допомога їм.

Так, військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Вони утворюються для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у районі проведення антитерористичної операції та формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір [106].

Суть створення даних органів полягає у неможливості здійснення належним чином своїх повноважень місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування на відповідних територіях. По відношенню до теми підрозділу нашого дослідження можна сказати те, що посадові особи військово-цивільних адміністрацій повинні створити умови для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах у Донецькій та Луганській областях та розвитку територій, оскільки в законі про Державний бюджет України щороку передбачаються видатки, що спрямовуються на державну підтримку соціально-економічного розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей [107]. Таким чином, дані органи можуть здійснювати певні заходи для забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО на території проведення антитерористичної операції.

На «мирній території» на органи місцевого самоврядування переважно лягають обов'язки по забезпеченню соціального статусу учасників антитерористичної операції. Як і центральні органи державної влади органи місцевого самоврядування на відповідних адміністративно-територіальних одиницях управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [34].

Серед повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, які мають відношення до забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні відносяться: затвердження програм соціально-економічного та

культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; утворення цільових фондів соціальної допомоги інвалідам, визначення порядку і умов витрачання коштів цих фондів; ведення обліку громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності [104].

Окремої уваги, на нашу думку, заслуговують повноваження органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту населення, а саме: встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення; вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва; організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування; вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; подання

допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством; забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишилися без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян тощо [104].

Таким чином, можна говорити про те, що органи місцевого самоврядування теж являються важливим елементом інституційного забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні. Крім того, на нашу думку, органи місцевого самоврядування мають більш дієві механізми забезпечення, оскільки їх посадові особи перебувають у безпосередній близькості з особами, які повернулися із зони проведення АТО і володіють точною інформацією про потреби цих осіб.

В рамках дослідження органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні варто сказати, що більша частина органів місцевого самоврядування по Україні розробила певні програми соціальної підтримки учасників АТО та встановила додаткові гарантії їх соціального забезпечення. Для прикладу можна навести програму Сумської міської ради, яка включає в себе як забезпечення належної соціальної підтримки учасникам АТО та членам їх сімей, так і добровольцям – учасникам АТО, і членів сімей загиблих у складі добровольчих формувань. Основними пунктами цієї програми є:

- 100% пільги на житлово-комунальні послуги учасникам АТО та членам їх сімей, сім'ям загиблих під час проведення антитерористичної операції мешканців міста Суми; 75% — сім'ям добровольців – учасників АТО;

- надання одноразової матеріальної допомоги до Дня незалежності України

інвалідам війни з числа учасників антитерористичної операції, ешканцям міста Суми;

- звільнення від оплати за харчування дітей раннього віку, дошкільного віку дошкільних навчальних закладів, надання безоплатних обідів учням загальноосвітніх навчальних закладів, батьки яких безпосередньо беруть, брали участь у проведенні антитерористичної операції або загинули під час проведення антитерористичної операції;

- надання матеріальної допомоги учасникам АТО та членам їх сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах;

- виплата щомісячної адресної грошової допомоги на отримання транспортних послуг добровольцям – учасникам АТО;

- забезпечення додаткового медичного обслуговування учасників АТО [108].

І таких прикладів по Україні є багато, що говорить про те, що органи місцевого самоврядування можуть відігравати важливу роль у забезпеченні адміністративно-правового статусу учасників АТО шляхом навіть створення додаткових соціальних гарантій такого забезпечення.

Отже, підводячи підсумки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО в Україні, ми прийшли до висновку, що інституційна складова є достатньою для ефективного здійснення такого забезпечення, оскільки в силу зростання кількості учасників АТО та відповідно ресурсів, які необхідно спрямовувати на забезпечення їх статусу, органами державної влади та органами місцевого самоврядування приймаються відповідні нормативно-правові акти, розробляються цільові програми допомоги учасникам АТО, виділяються кошти з Державного та місцевого бюджетів для забезпечення потреб учасників антитерористичної операції. Однак, на нашу думку, по-перше, все одно має місце недовідність фінансування таких програм, по-друге, учасники АТО стикаються з проблемами реалізації своїх прав, які пов'язані з корупційними проявами у відповідних органах, недостатньою інформаційною роботою органів, які

відповідають за забезпечення адміністративно-правового статусу учасників АТО, по-третє, наявністю осіб, які не брали участь в АТО, однак в силу свого службового становища чи інших переваг отримують такий статус і, по-четверте, що найголовніше на нашу думку, всі дані пільги, переваги статусу учасника АТО виникли у результаті гострої потреби в цій категорії осіб і провалами у мобілізаційних заходах, а в силу того, що великі фінансові ресурси спрямовуються на забезпечення адміністративно-правового статусу учасника АТО в Україні ряд соціально незахищених верств населення не отримує необхідного забезпечення. Така ситуація створює додаткову напругу в суспільстві, а явно пріоритетне ставлення до учасників АТО в соціальній політиці держави нівелює засади рівності осіб. Тому, ми вважаємо, що діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування у сфері соціального забезпечення не повинна орієнтуватися на політичну ситуацію, а повинна бути орієнтованою на забезпечення потреб певних категорій громадян (інвалідів, пенсіонерів, сімей, які втратили годувальника, осіб, які потребують поліпшення житлових умов тощо). Крім того, ми вважаємо, що така увага до учасників АТО з боку держави пов'язана виключно з сьогоденною в них потребою, а їхній адміністративно-правовий статус по закінченні військових дій скоріш за все спіткає доля адміністративно-правового статусу ветеранів Другої світової війни, опіка над якими, фактично, залишилася лише в нормативно-правових актах.

### **3.2. Взаємодія органів державної влади з органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями та волонтерськими організаціями в забезпеченні адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні**

Одним із завдань науки адміністративного права є розробка теоретичного підґрунтя для вдосконалення діяльності органів державної влади, з огляду на що, результати здійсненого наукового дослідження, що викладені у даному підрозділі, покликані у площині теорії адміністративного права, визначити реальний стан системи заходів забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, рівень їх якості та практичної реалізації, визначити основні проблеми досліджуваної системи, та, відповідно запропонувати шляхи вдосконалення вказаної системи.

Здійснюючи дослідження у межах теми даного підрозділу цього дисертаційного дослідження, перш за все, слід з'ясувати максимально точно зміст основних досліджуваних категорій, зокрема таких як: "заходи адміністративного забезпечення"; "адміністративно-правовий статус"; "учасник антитерористичної операції"; "антитерористична операція".

В теорії адміністративного права категорія "захід адміністративного забезпечення" є малодослідженим, на відміну від категорій "захід адміністративного примусу", "захід адміністративного припинення", "захід адміністративного стягнення".

У тлумачному словнику української мови, термін "захід" визначається як сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [13]. При цьому, на нашу думку, обов'язковою характеристикою категорії захід має бути така ознака дії, як активність.

Враховуючи вказане, заходами адміністративного забезпечення можна вважати будь-які активні дії уповноваженого суб'єкта, що вчинені останнім у визначеному

законодавством порядку з метою реалізації прав та охорони законних інтересів конкретної особи, групи осіб або необмеженого кола осіб.

Достатньо дослідженим у теорії адміністративного права є поняття "адміністративно-правовий статус".

Так, на думку Ю. Битяка, адміністративно-правовий статус визначається обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність [24, с. 243].

При цьому, за твердженням науковця адміністративна правоздатність - це визнана законом за громадянином фактична можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права й обов'язки адміністративно-правового характеру. Водночас, адміністративна дієздатність - це визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати та здійснювати права й виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру.

На думку О.Зайчука та Н. Оніщенка, правовим статусом є система законодавчо встановлених та гарантованих державою прав, свобод, законних інтересів та обов'язків суб'єкта суспільних відносин. Вчені виділяють такі ознаки правового статусу як 1) універсальність; 2) індивідуальність; 3) взаємозв'язок з іншими компонентами; 4) системність [117, с.59].

Інший підхід до розуміння правового статусу сформулювали А. Малько та М. Матузов, які під правовим статусом визначили комплексну інтеграційну категорію, яка відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу [118, с. 397].

Разом з тим, І. Голосніченком запропоноване розуміння адміністративно-правового статусу, як комплексу прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями. Вчений зазначає при цьому, що основним елементом цього статусу є адміністративна правоздатність, тобто здатність особи мати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [119, с.198].

Питанням адміністративно-правового статусу присвячені і дисертаційні дослідження. Зокрема, у дослідженні М. Бояринцевої (Адміністративно-правовий статус громадянина України), автор визначає категорію "адміністративно-правовий статус громадянина" як встановлену законом та іншими нормативно-правовими актами систему прав та обов'язків громадянина, які реалізуються через суспільні відносини в сфері державного управління, та забезпечуються системою юридичних гарантій на участь в управлінні державними справами і задоволенні публічних та особистих інтересів через діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Водночас, авторка виділяє наступні види адміністративно-правового статусу громадянина:

- 1) загальний;
- 2) спеціальний;
- 3) подвійний спеціальний;
- 4) індивідуальний [7].

Тобто, за загальним правилом сформульованим у науці адміністративного права, адміністративно-правовий статус є сукупністю конкретних прав та обов'язків.

У контексті теми нашого дослідження адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції, у розрізі класифікації М. Бояринцевої, є спеціальним.

Однак, разом з тим, з метою визначення терміну адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції, слід встановити коло суб'єктів, які визначаються учасниками антитерористичної операції на законодавчому рівні.

Достатньо конкретним законодавчим орієнтиром у цьому питанні можна визначити положення п. 19 ч. 2 ст. 6 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" [12] та Постанову Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413, якою затверджений 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 [10].

Зауважимо, що вказані законодавчі положення не містить дефініції "учасник антитерористичної операції", однак визначають коло суб'єктів, яким надається статус учасника бойових дій надається, зокрема такими суб'єктами є військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники:

- 1) Збройних сил України
- 2) Національної гвардії,
- 3) Служби безпеки України,
- 4) Служби зовнішньої розвідки,
- 5) Держприкордонслужби,
- 6) Держспецтрансслужби,
- 7) військовослужбовцям військових прокуратур,
- 8) особам рядового, начальницького складу, військовослужбовцям, працівникам МВС,
- 9) Управління державної охорони,
- 10) Держспецзв'язку,
- 11) Державної служба України з надзвичайних ситуацій
- 12) Державної пенітенціарна служба,
- 13) 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 антитерористичної операції у період її проведення;
- 14) особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах

антитерористичної операції у період її проведення, за умови, що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу ЗС України, Міністерства внутрішніх справ, Національної гвардії та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів [10].

На нашу думку, через сукупність наведених вище категорій осіб, виходячи зі змісту їх ознак, можна визначати коло суб'єктів, що є учасниками антитерористичної операції. Проте, зауважимо, що на наш погляд, обмежуватись наведеним колом осіб не коректно (вказана теза обґрунтована нижче).

Іншим нормативно-правовим актом, який опосередковано на законодавчому рівні визначає коло суб'єктів, які є учасниками антитерористичної операції є Наказ Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції від 18.03.2015 № 16 "Про затвердження Положення про обробку та захист персональних даних учасників антитерористичної операції" [120], у якому зазначено, що службою здійснюється обробка персональних даних осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, а саме:

військовослужбовців (резервістів, військовозобов'язаних) та працівників Збройних Сил, Національної гвардії, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Держприкордонслужби, Держспецтрансслужби, осіб рядового і начальницького складу, військовослужбовців, працівників МВС, Управління державної охорони, Держспецзв'язку, ДСНС, ДПтС, військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах проведення антитерористичної операції;

працівників підприємств, установ та організацій, які залучалися і брали безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення [120].

Тобто, аналіз двох вказаних вище актів дозволяє стверджувати, що останнім

актом, окрім тих категорій осіб, що передбачені у першому акті, учасниками антитерористичної операції визначаються також і працівники підприємств, установ та організацій, які залучалися і брали безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення. Однак, такі особи не отримують статус учасників бойових дій.

Безумовно, необхідність градації учасників антитерористичної операції існує. Зумовлена така необхідність визначенням статусу особи, тобто її прав та обов'язків. Наприклад, учасник антитерористичної операції, за наявності визначених законодавством ознак, може набути статусу учасника бойових дій.

Отже, фактично законодавча модель адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції сформована з прив'язкою до категорії "учасник бойових дій", однак, враховуючи те, що законодавство оперує категорією "учасник антитерористичної операції", з огляду на тему нашого дослідження, пропонуємо закріпити на рівні закону визначення учасника антитерористичної операції, зокрема:

- 1) чітко визначити вичерпний перелік осіб які можуть бути визначені учасниками антитерористичної операції;
- 2) встановити, які юридичні факти (юридичний факт) є підставою для набуття особою статусу учасника антитерористичної операції;
- 3) визначити підстави для втрати особою статусу учасника антитерористичної операції.

У свою чергу, слід з'ясувати зміст поняття "антитерористична операція". Так, відповідно до статті 1 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" антитерористична операція - комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [9].

В контексті наведеного вище, пропонуємо доповнити статтю 1 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" після визначення поняття антитерористична операції

положенням наступного змісту: "Учасником антитерористичної операції є громадянин України, іноземець, особа без громадянства, що безпосередньо приймала участь у антитерористичній операції. Статус учасника антитерористичної операції встановлюється Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку".

Разом з тим, наголошуємо на необхідності затвердження Кабінетом Міністрів України відповідного положення.

Однак, у порядку надання особам статусу учасника антитерористичної операції, з метою недопущення розвитку бюрократичних процесів в Україні, слід займати принаймні одну принципову позицію: надання статусу учасника бойових дій не потребує попереднього надання особі статусу антитерористичної операції.

Враховуючи вказане вище, можна дійти висновку, що досліджуючи зміст основних категорій, які є у фокусі дослідження у даному підрозділі, ми ідентифікували проблему відсутності визначення категорії "учасника антитерористичної операції", і похідні від цієї проблеми.

У цьому контексті, вести мову про наявність чіткої нормативної бази адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції не видається за можливе.

Отже, відповідна нормативна база, а отже і статус учасника антитерористичної операції (права і обов'язки), розпорошені у інших адміністративно-правових статусах, центральні з яких є "статус учасника бойових дій" та "статус військовослужбовця".

Водночас, узагальнюючи наведене вище, сформулюємо, що заходами адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції можна вважати систему активних дій уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на:

- 1) створення умов для реалізації;
- 2) реалізацію;

3) захист;

4) забезпечення;

5) охорону прав та законних інтересів громадян України, осіб без громадянства, іноземців, які безпосередньо приймали участь у антитерористичній операції, тобто у комплексі скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

Визначивши зміст основних категорій теми дослідження у межах даного підрозділу та надавши власне бачення предмету дослідження, слід надати загальну характеристику системі заходів адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції, а саме визначити зміст основних заходів; здійснити класифікацію таких заходів; визначити чи є дійсна система заходів ефективною та чи потребує така система вдосконалення шляхом зміни вже існуючих та впровадження нових заходів адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції.

Визначивши, що центральним елементом статусу учасника антитерористичної операції (за питомою вагою обсягу прав) є статус учасника бойових дій, розглянемо вказаний статус.

У цьому контексті, по-перше, слід зазначити, що механізм надання учаснику антитерористичної операції статусу учасника бойових дій визначається згаданою вище Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413 [121].

Відповідну процедуру можна умовно поділити на три етапи:

1) подання довідки про безпосередню участь особи у антитерористичній операції;

2) розгляд довідки компетентною комісією (відомчою або міжвідомчою);

3) надання особі статусу учасника бойових дій або повернення документів на доопрацювання;

4) у передбачених Порядком випадках позбавлення особи статусу учасника бойових дій.

Відповідно до Порядку перший етап процедури мають здійснювати командири (начальники) військових частин (органів, підрозділів) або інші керівники установ, закладів у місячний строк після завершення особами виконання завдань антитерористичної операції в районах її проведення (після видання відповідного наказу керівника Антитерористичного центру при СБУ). Такі особи зобов'язані подати на розгляд комісії, утвореної міністерством, центральним органом виконавчої влади чи іншим державним органом, у підпорядкуванні яких перебували військові частини (органи, підрозділи), установи та заклади, у складі яких проходили службу чи працювали особи, довідку про безпосередню участь особи у антитерористичній операції.

При цьому, зауважимо, що Порядком передбачений і випадок коли вказані вище особи не вчиняють відповідних дій, у такому разі, Порядком визначене право самостійного звернення особи до відповідних комісій.

Другий етап – розгляд перерахованими вище комісіями рішення про надання статусу учасника бойових дій. Третій, відповідно, надання вказаного статусу. Статус учасника бойових дій передбачає два атрибути: посвідчення та нагрудний знак. Четвертий (не обов'язковий) етап – позбавлення статусу учасника бойових дій. Підставами, що визначені порядком є:

1) наявність обвинувального вироку суду, який набрав законної сили, за вчинення особою умисного тяжкого або особливо тяжкого злочину у період участі в антитерористичній операції;

2) виявлення факту підроблення документів про участь в антитерористичній операції, у забезпеченні її проведення або надання недостовірних даних про особу;

3) подання особою заяви про позбавлення її статусу учасника бойових дій.

По суті, враховуючи вказане надання учаснику антитерористичної операції статусу учасника бойових дій і можна вважати одним із основних заходів

забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції.

Водночас, викликає критичні зауваження формулювання такої підстави позбавлення особи статусу учасника бойових дій, як «надання недостовірних даних про особу», оскільки таке формулювання носить оціночний характер. Так, формально, надання особою недостовірних даних про місце її фактичного проживання (обставина не суттєва) може бути підставою для позбавлення особи, яка реально приймала безпосередню участь у антитерористичній операції і, ризикуючи життям, захищала Батьківщину, статусу учасника бойових дій. Більш того, недостовірні дані можуть бути надані командиром військової частини, тощо, і, за таких обставин, вина особи у наданні недостовірних даних взагалі буде відсутня, оскільки відповідальною особою може бути лише такий командир.

Отже, така підстава як «надання недостовірних даних про особу» потребує уточнення, з огляду на що, пропонуємо викласти 3 підпункт у абзаці 4 пункту 8 Порядку у такій редакції: «виявлення факту підроблення документів про участь в антитерористичній операції, у забезпеченні її проведення або свідоме надання особою недостовірних даних щодо фактів, які стосуються її безпосередньої участі у антитерористичній операції».

Таким чином, зафіксуємо, що першим виділеним нами заходом адміністративно-правового забезпечення статусу учасника антитерористичної операції є надання таким особам статусу учасника бойових дій. Зауважимо, що за даними Міністерства оборони України станом на 31 січня 2018 року статус учасника антитерористичної операції стали 326 000 осіб [122].

Зазначений статус є підґрунтям, тобто таким, що дозволяє вчиняти ряд заходів забезпечення статусу учасника антитерористичної операції – учасника бойових дій. Розглянемо нижче такі заходи.

Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» визначені соціальні права учасників бойових дій, зокрема:

- на безоплатне одержання ліків;
- першочергове безоплатне зубопротезування;
- забезпечення санаторно-курортним лікуванням;
- 75-процентну знижку плати за користування житлом (квартирна плата);
- 75-процентну знижку плати за користування комунальними послугами;
- 75-процентну знижку вартості палива, в тому числі рідкого, в межах норм, встановлених для продажу населенню, для осіб, які проживають у будинках, що не мають центрального опалення;
- безплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту;
- на першочергове обслуговування в лікувально-профілактичних закладах, аптеках та першочергова госпіталізація;
- першочергове забезпечення жилою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов, та першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва;
- першочергове право на вступ до житлово-будівельних (житлових) кооперативів, кооперативів по будівництву та експлуатації колективних гаражів, стоянок для транспортних засобів та їх технічне обслуговування, до садівницьких товариств, на придбання матеріалів для індивідуального будівництва і садових будинків;
- першочерговий ремонт жилих будинків і квартир цих осіб та забезпечення їх паливом;
- одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт жилих будинків;
- проїзд один раз на два роки (туди і назад) залізничним, водним, повітряним або міжміським автомобільним транспортом;
- учасникам бойових дій на території інших держав надається право на позаконкурсний вступ до вищих навчальних закладів та переважне право на вступ до професійно-технічних навчальних закладів і на курси для одержання відповідних

професій;

- на щорічну разову грошову допомогу;
- одержання додаткової відпустки із збереженням заробітної плати строком

14 календарних днів на рік [7].

Цікавою є інформація, що відповідно до даних, наведених на сайті Державної служби України з питань, геодезії, картографії та кадастру за станом на липень 2017 року учасниками АТО подано 44 178 заяв на отримання земельних ділянок (найбільше у Волинській області (4442), Львівській області (4442) та Київській області (4193)). При цьому, щодо 60 % надані позитивні рішення, 32 % заяв знаходиться на опрацюванні. У процесі оформлення учасниками АТО знаходиться 26 514 земельних ділянок загальною площею 17,34 тис. гектарів. З них 42% – 11 140 земельних ділянок площею 1538,42 га – відводяться для ведення садівництва [123].

Водночас, слід констатувати, що суттєвим недоліком забезпечення соціальних прав учасників бойових дій є відсутність чіткого механізму реалізації кожного із зазначених вище прав. Враховуючи вказане, деякі з таких прав характеризується певним рівнем декларативності. Так, наприклад, за відсутності вказівки на інше, права учасників бойових дій пов'язані з медичним обслуговуванням, зокрема право на одержання ліків, безоплатне зубопротезування тощо, забезпечується в обов'язковому порядку державними медичними установами, які, в силу відсутності адекватного фінансування, не у кожному випадку мають можливість надати якісну медичну допомогу (якісні медичні препарати, обладнання тощо).

Щодо реальності заходів із забезпечення житлом учасників бойових дій, то за даними Міністерства оборони України житло (квартири) отримало 658 військових Збройних сил України, з них лише 186 квартир виділені учасникам антитерористичної операції (учасникам бойових дій), при цьому 94 квартири – сім'ям загиблих, 27 – пораненим. Якщо співставити кількість отриманих осіб, що отримали квартиру (27 осіб, що отримали квартири особисто, тобто реалізували право) з загальною кількістю осіб, що отримали учасника бойових дій у антитерористичній

операції - 108 465, то можна дійти висновку, що реалізували своє право на отримання житла 0,002 % (2 тисячних від одного відсотка).

Зазначений показник, незалежно від того фактору, що не всі учасники бойових дій потребуються житла, є надзвичайно критичним і свідчить про відсутність механізму реалізації права учасників бойових дій на отримання житла.

На нашу думку, вирішення відповідної проблеми можливе лише за умови переосмислення моделі забезпечення відповідних осіб житлом. Так, видається доцільною наступна послідовність дій: 1) створення відповідного житлового фонду (з достатнім обсягом) у спосіб закупівлі (пріоритет, оскільки оперативніше) або будівництва; 2) забезпечення житлом із відповідного житлового фонду. Така концепція має прийти на зміну послідовності: 1) висловлений запит на житло (черга); 2) пошук фінансування, житлового фонду тощо. Ключовим у зазначеному контексті видається також питання фінансування та контроль за здійсненням такого фінансування.

Разом з тим, більш високий рівень результативності у нагородженні учасників бойових дій медалями та орденами. Так, за офіційними речника Міністерства оборони України, більше 9 тисяч учасників бойових дій отримали ордена та медалі [124].

Розглянемо також детально право учасника бойових дій на одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт жилих будинків. У Законі України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" зазначено, що зазначені позики надаються у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України. Однак, зазначеного порядку Кабінетом Міністрів України не прийнято, з огляду на що виникає ряд проблем.

Перш за все, слід зазначити що банки – комерційні структури позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт жилих будинків учасникам бойових дій не надають, діючи при цьому абсолютно у межах правового поля, оскільки законодавством не передбачений відповідний обов'язок банків.

Так, зокрема з Ухвали Конституційного Суду від 05.06.1997 № 7-з вбачається, що заявник – учасник бойових дій звернувся до Конституційного Суду України з посиланням на рішення Яготинського районного суду Київської області від 15 листопада 1995 року, з яким погодилася касаційна інстанція, про відмову Тарасюку П. В. у задоволенні скарги на дії керуючого Яготинським відділенням Ощадбанку, який відмовив заявнику у виділенні безпроцентного кредиту. Вказаною Ухвалою Конституційний Суд України відмовив у відкритті провадження з посиланням на недоведення заявником неоднакового застосування норм права [125].

Фактично, можна зробити висновок, що права учасників бойових дій на одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт жилих будинків є декларативним.

Одним з незначних чітких і однозначних законодавчих положень у контексті права учасника бойових дій на одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт жилих будинків є п. 30-1 Постанови Кабінету Міністрів України від 29.05.2001 № 584 "Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла" у якому зазначено, що у разі загибелі (смерті) позичальника (одного з членів сім'ї позичальника) - військовослужбовця, на якого поширюється дія Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", що настала під час проходження ним військової служби у період проведення антитерористичної операції, за рахунок бюджетних коштів погашається вся сума зобов'язань за кредитом, що існувала на момент його загибелі (смерті) [126].

Вирішуючи вказану проблему, слід перш за все прийняти порядок надання позики, у якому детально врегулювати питання реалізації такої пільги, а саме визначити суб'єктів виконання (банки та інші фінансові установи), умови, розміри відсотків, відповідальність за невиконання положень порядку, обмеження осіб, які претендують на пільгу тощо.

Наступним сфокусуємо увагу на такій пільзі як забезпечення санаторно-

курортним лікуванням. У Законі України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" вказано, що Порядок надання путівок, розмір та порядок виплати компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування визначаються Кабінетом Міністрів України.

Дійсно такий порядок затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2004 № 785 "Про затвердження Порядку виплати грошової компенсації вартості санаторно-курортного лікування деяким категоріями громадян" [127]. Так, відповідно до п. 4 вказаного Порядку Компенсація вартості самостійного санаторно-курортного лікування учасникам бойових дій виплачується за їх бажанням у розмірі вартості самостійного санаторно-курортного лікування на час проведення оздоровлення, але не більше ніж середня вартість санаторно-курортної путівки, визначена відповідно до пункту 7 цього Порядку.

В свою чергу у пункті 7 Порядку зазначено, що середню вартість санаторно-курортної путівки визначає Мінсоцполітики за поданням Фонду соціального захисту інвалідів та погодженням з Мінфіном щороку в межах обсягу бюджетних коштів, виділених відповідно до Закону України про Державний бюджет на поточний рік.

Такий розмір на 2017 рік встановлений Наказом Міністерства соціальної політики України від 27.03.2016 № 475 "Про встановлення середньої вартості санаторно-курортної путівки для виплати грошової компенсації замість санаторно-курортної путівки та вартості самостійного санаторно-курортного лікування", відповідно до якого середня вартість санаторно-курортної путівки для виплати грошової компенсації замість санаторно-курортної путівки та вартості самостійного санаторно-курортного лікування в межах обсягу бюджетних коштів, виділених відповідно до Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік" становить 440 гривень [128].

Тобто, учасник бойових дій може отримати забезпечений державою санаторно-курортним лікуванням у межах суми 440 грн. Безумовно, така сума покриває середню ринкову вартість перебування у санаторії одну добу, а отже законодавчими

положеннями санаторно-курортне лікування учасника бойових дій – учасника антитерористичної операції у строк однієї доби вважається достатнім. Такий підхід, безперечно, зводить право на забезпечення санаторно-курортного лікування учасників бойових дій до декларації.

Шляхом вирішення такої проблеми є збільшення фінансування. Вважаємо достатнім є рівень фінансування компенсації санаторно-курортного лікування у межах 10 000 грн.

Щодо права учасників бойових дій на вступ поза конкурсом до державних та комунальних вищих навчальних закладів, то слід зазначити наступне. Право на вступ поза конкурсом до державних та комунальних вищих навчальних закладів на спеціальності, підготовка за якими здійснюється за рахунок коштів відповідно державного та місцевих бюджетів гарантоване у відповідності до п. 23 ч. 1 ст. 15 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" членам сім'ї учасника бойових дій – учасника антитерористичної операції.

При цьому, як зазначено у наведеному вище переліку пільг, право на позаконкурсний вступ до вищих навчальних закладів та переважне право на вступ до професійно-технічних навчальних закладів і на курси для одержання відповідних професій надається учасникам бойових дій на території інших держав. Тобто, зазначене право учасникам бойових дій на території України не надане.

Очевидно, що логіка вказаної норми побудована з огляду на відсутність фактичних бойових дій на території України на момент її прийняття. Однак, бойові дії тривають в Україні більше 3 років, і невнесення відповідних змін до Закону створюють підстави стверджувати про дискримінаційність положення, яким встановлена відповідна пільга, оскільки учасники бойових дій на території України такої пільги не мають, а учасники бойових дій на території інших держав таку пільгу мають. Усуваючи вказаний дискримінаційний елемент, пропонуємо виключити з тексту закону формулювання "на території інших держав".

Наступним проаналізованим нами заходом забезпечення адміністративно-

правового статусу учасника антитерористичної операції – учасника бойових дій є виплати одноразової щорічної допомоги.

У 2016 році розмір такої допомоги відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Деякі питання виплати у 2016 році разової грошової допомоги, передбаченої законами України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" і "Про жертви нацистських переслідувань" встановлений у розмірі 920 гривень [129], тобто сума такої допомоги в місяць складає 77 гривень. Зазначений розмір допомоги, на наш погляд, не свідчить про наявність адекватної пільги для зазначеної категорії осіб. Вважаємо, що адекватною сумою щорічної одноразової допомоги може вважатись сума у межах 10 000 – 12 000 грн.

Отже, проаналізовані вище заходи забезпечення адміністративно-правового статусу учасників бойових дій свідчать про критично низький рівень системи відповідного забезпечення, що полягає або у декларативності норми або у низькому матеріальному рівні забезпечення.

Водночас, в процесі дослідження вказаних заходів нами ідентифіковано наступну теоретичну проблему. Конструкція Закону України "Про статус ветеранів , гарантії їх соціального захисту" побудована таким чином, що на рівні окремої статті визначені пільги членів сімей учасників бойових дій (стаття 15 Закону). У зв'язку із цим виникає питання чи є заходи щодо забезпечення певними пільгами членів сімей учасників бойових дій, які загинули або померли внаслідок поранень, елементами системи заходів забезпечення адміністративно-правового статусу учасників бойових дій.

На нашу думку, членів сімей, учасників бойових дій, які загинули або померли внаслідок поранень, можна визначати суб'єктами адміністративно-правового статусу учасника бойових дій, оскільки у випадку загибелі або смерті відбувається трансформація (перехід) пільги від особи, яка була учасником бойових дій до членів її сім'ї. Тобто, фактично, відбувається перехід відповідного статусу (прав) у частині або в цілому.

Зазначений висновок опосередковано підтверджується формулюванням Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", який у статті 10, визначає членів сім'ї учасника бойових дій, який загинув або помер внаслідок поранень – "особами на яких поширюється чинність цього Закону".

Наведений вище аналіз системи заходів дозволяє стверджувати про критично низький рівень відповідної системи. Кожна з основних пілг характеризується недоліками, що існують на законодавчому та/або практичному рівнях. Пропонуючи шляхи вирішення ідентифікованих проблем, пропонуємо системні зміни. Перш за все, видається доцільним запровадження інституту уповноваженого у справах учасників антитерористичної операції. У цьому контексті зазначимо, що вказаний інститут ми пропонуємо створити у структурі Адміністрації Президента України, оскільки згідно зі статтею 102 Конституції України Президент як глава держави є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина [34].

Вказані повноваження Президента України видаються запорукою ефективності запропонованого нами інституту, оскільки такі повноваження є суттєвим фактором впливу в законотворчому процесі створення або реформування нормативно-правової бази у питаннях адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції.

Слід зазначити, що побідний досвід вже існує. Так, у 2014 році у структурі Адміністрації Президента України створені наступні посади: Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю відповідно до Указу Президента України від 01.12.2014 № 902/2014 [130]; Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу відповідно до Указу Президента України від 03.11.2014 № 841/2014 [131]. Тобто, можемо констатувати стійку тенденцію до створення спеціалізованих омбудсманів у найбільш актуальних сферах захисту прав певного кола суб'єктів.

Вказана посада, разом із положенням про Уповноваженого, можуть бути

створені указом Президента. При розробці тексту положення, за основу можна взяти модель положення про Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу, з огляду на що діяльність Уповноваженого має здійснюватись у таких основних напрямках:

1) аналіз нормативно-правової бази та, за його результатами, ініціатива, висловлена Президенту України, щодо вдосконалення нормативно-правової бази у сфері дотримання прав учасників антитерористичної операції, та членів їх сімей;

2) моніторинг дотримання прав учасників антитерористичної операції під час реалізації таких прав;

3) здійснення оперативних заходів з метою захисту та реалізації прав учасників антитерористичної операції у кожній конкретній ситуації;

4) організація та здійснення процесу поширення інформації щодо прав учасників антитерористичної операції та способів їх захисту.

Уповноважений має взаємодіяти з органами місцевого самоврядування та органами державної влади і межі такої взаємодії (зокрема права Уповноваженого) мають бути чітко визначені на законодавчому рівні, наприклад, має бути встановлене, право на ознайомлення з матеріалами справи, право на отримання інформації, на позачерговий прийом керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Уповноважений має здійснювати комунікацію на міжнародному рівні, зокрема з міжнародними організаціями та іноземними інституціями, особливо тих країн, що мають успішний досвід забезпечення адміністративно-правового статусу учасників збройних конфліктів. Така комунікація має бути здійснена як з метою координації діяльності міжнародних інституцій так і з метою запровадження перевірених часом механізмів забезпечення адміністративно-правового статусу учасників збройних конфліктів.

Дискусійним видається питання щодо часових меж існування посади Уповноваженого, а саме чи повинна діяльність Уповноваженого бути тимчасовою.

На нашу думку, обмежувати період існування такої посади моментом закінчення антитерористичної операції є недоцільним, оскільки, фактично, адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції є відокремленим у часових від процесу антитерористичної операції і від останнього не залежить. Іншими словами, учасники антитерористичної операції можуть реалізовувати свої права та мати відповідні обов'язки незалежно від моменту закінчення антитерористичної операції.

Центральним елементом запропонованої у даній роботі ідеї створення посади Уповноваженого має бути характеристика повноважень відповідного суб'єкта. Стверджуємо, що Уповноважений має бути наділений наступними повноваженнями:

- 1) внесення Президенту України на розгляд проектів нормативно-правових актів у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції;
- 2) направлення запитів Уповноваженого до органів державної влади, місцевого самоврядування, інших установ, підприємств, організацій;
- 3) створення фахових робочих груп за рахунок виділених у Державному бюджеті України коштів з конкретних проблемних питань забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції;
- 4) звернення до суду з позовом в інтересах учасників антитерористичної операції з метою захисту їх прав;
- 5) створення територіальних представництв Уповноваженого на території України;
- 6) гарантоване право виступу у засобах масової інформації з метою здійснення освітньої діяльності населення щодо адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції;
- 7) інші передбачені законодавством повноваження.

Також слід встановити на законодавчому рівні конкретні вимоги до кандидатів на посаду Уповноваженого, наприклад, встановити мінімальний вік, вимоги до

освіти, досвіду діяльності, репутації тощо. Разом з тим, надзвичайно важливим видається встановлення на законодавчому рівні належного рівня матеріально-соціального рівня забезпечення Уповноваженого та працівників Секретаріату Уповноваженого. Тобто, встановити гідну заробітну плату, що дозволить залучати дійсно фахівців у відповідній сфері, та, відповідно, забезпечить ефективність функціонування відповідного інституту на загальнодержавному рівні

### *Висновку до Розділу 3*

1. Заходами адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції є система активних дій уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на: створення умов для реалізації, саму реалізацію, захист, забезпечення та охорону прав та законних інтересів громадян України, осіб без громадянства, іноземців, які безпосередньо приймали участь у антитерористичній операції, тобто у комплексі скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

2. Законодавча модель адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції сформована з прив'язкою до категорії "учасник бойових дій", однак, враховуючи те, що законодавство оперує категорію "учасник антитерористичної операції", з огляду на тему нашого дослідження, пропонуємо закріпити на рівні закону визначення учасника антитерористичної операції, а саме пропонуємо доповнити статтю 1 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" положенням наступного змісту: "Учасником антитерористичної операції є громадянин України, іноземець, особа без громадянства, що безпосередньо приймала участь у антитерористичній операції. Статус учасника антитерористичної операції встановлюється Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників

антитерористичної операції у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку.".

3. Адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції розпорошений у інших адміністративно-правових статусах, центральні з яких є "статус учасника бойових дій" та "статус військовослужбовця". Де факто, надання учаснику антитерористичної операції статусу учасника бойових дій і можна вважати одним із основним заходом забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, у зв'язку з яким особа набуває комплекс прав.

4. Фокусуючи увагу на конкретних заходах забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, слід зазначити, що реалізували своє право на отримання житла лише 0,002 % осіб, які таке право мають. Зазначений показник, незалежно від того фактору, що не всі учасники бойових дій потребуються житла, є надзвичайно критичним і свідчить про відсутність механізму реалізації права учасників бойових дій на отримання житла. Стверджуємо, що вирішення відповідної проблеми можливе лише за умови переосмислення моделі забезпечення відповідних осіб житлом. Видається доцільною наступна послідовність дій: 1) створення відповідного житлового фонду (з достатнім обсягом) у спосіб закупівлі (пріоритет, оскільки оперативніше) або будівництва; 2) забезпечення житлом із відповідного житлового фонду.

5. У Законі України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" зазначено, що зазначені позики надаються у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України. На жаль, зазначеного порядку Кабінетом Міністрів України не прийнято, з огляду на що рекомендуємо прийняти порядок надання позики, у якому детально врегулювати питання реалізації такої пільги: суб'єкти виконання (банки та інші фінансові установи), умови, розмір відсотку, відповідальність за невиконання положень порядку, обмеження осіб, які претендують на пільгу тощо.

6. На разі, учасник бойових дій може отримати забезпечений державою санаторно-курортним лікуванням у межах суми 440 грн. Такий підхід, безперечно,

зводить право на забезпечення санаторно-курортного лікування учасників бойових дій до декларації.

7. Елемент новизни даного дослідження у більшій мірі проявляється у розробленій концепції посади Уповноваженого Президента України з питань правового статусу учасників антитерористичної операції. На нашу думку, посада Уповноваженого має стати справжньою опорою для учасників антитерористичної операції, які мають бути впевнені у тому, що держава в особі Уповноваженого оперативно, якісно та безкоштовно забезпечить дотримання їх прав, а отже і забезпечення адміністративно-правового статусу.

## ВИСНОВКИ

Дослідивши адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції в Україні через призму наявної нормативно-правової бази, механізму та гарантій його забезпечення, автор дійшов до наступних висновків:

1. Етимологія поняття «статус» включає в себе положення окремої особи в суспільстві, а також визначає її роль у цьому суспільстві через наявні в неї права та обов'язки. Визначальними факторами правового статусу будь-якої особи є закріплені в законодавстві певної держави норми права, які визначають місце особи у такій державі, а також її роль, яка визначається правами та обов'язками, регламентованими такими нормами права. В свою чергу, адміністративно-правовий статус особи є частиною загального правового статусу особи і, по-перше, характеризує місце і роль особи у адміністративно-правових відносинах, по-друге, ця роль регламентується законодавчо закріпленим набором прав та обов'язків у сфері державного управління, по-третє, ця роль забезпечується через механізм адміністративно-правових гарантій особи, і по-четверте, порушення особою адміністративно-правових норм тягне за собою юридичну відповідальність особи.

2. Дослідивши поняття адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, ми вважаємо, що адміністративно-правовий статус учасника антитерористичної операції – це спеціальний адміністративно-правовий статус особи, який являє собою регламентовану нормативно-правовими актами сукупність прав, свобод, обов'язків, адміністративно-правових гарантій та елементів юридичної відповідальності особи, яка брала безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України та має юридичне визнання такої участі, шляхом отримання відповідних документів, визначених законодавством України.

3. Проаналізувавши різні підходи до розуміння передумов та елементів

змісту адміністративно-правового статусу особи, вважаємо, що до передумов адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції слід віднести громадянство, правосуб'єктність особи та норми права, які встановлюють такий статус. Відповідно, до змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції належать права, обов'язки, гарантії адміністративно-правового забезпечення прав учасника антитерористичної операції та заходи юридичної відповідальності учасника антитерористичної операції в адміністративних правовідносинах.

4. Категорія «учасник антитерористичної операції» об'єднує багато суб'єктів, зокрема мобілізованих громадян, військовослужбовців за контрактом, працівників органів внутрішніх справ, Державної прикордонної служби, Служби безпеки України, військовослужбовців добровільних формувань територіальної оборони, волонтерів тощо. Не зважаючи на тривале продовження антитерористичної операції на Сході України, відзначимо відсутність спеціального механізму адміністративно-правового забезпечення прав учасників антитерористичної операції. На нашу думку, це пов'язано з відсутністю чіткого підходу до визначення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції та його місця в системі адміністративно-правових відносин. На нашу думку, питання адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції потребує чіткого правового регламентування з урахування постійно зростаючої кількості учасників антитерористичної операції на Сході України, невизначеністю строків її проведення та великою кількістю нормативних актів, у яких встановлюються окремі права та обов'язків зазначеної категорії осіб.

5. Права та обов'язки учасника антитерористичної операції слід вважати основними елементами його адміністративно-правового статусу, тому що саме через їх наявність учасник антитерористичної операції може повною мірою реалізувати свій статус.

6. Права учасника антитерористичної операції, як елемент змісту

адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, умовно можна поділити на права в період виконання завдань антитерористичної операції та під час перебування в зоні антитерористичної операції, які переважно носять військовий характер, та права після закінчення виконання завдань антитерористичної операції та перебування поза зоною антитерористичної операції, які носять більше соціально-правовий характер і тісно пов'язані з обов'язками держави допомогти пристосуватися учасникам антитерористичної операції, які захищали її незалежність, суверенітет і територіальну цілісність, до мирного життя.

7. Вся система обов'язків учасника антитерористичної операції бере свій початок з конституційного обов'язку захисту Вітчизни, який є фундаментальним елементом у розумінні обов'язків учасника антитерористичної операції як носія спеціального адміністративно-правового статусу.

8. Реалізація учасником антитерористичної операції прав та виконання ним визначених обов'язків є неможливим без належного їх гарантування. Юридичні гарантії, як елемент змісту адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, є сукупністю нормативних та інституційних засобів і способів, спрямованих на належну реалізацію учасником антитерористичної операції своїх прав та обов'язків, а також на їх охорону.

9. Учасник антитерористичної операції може бути охарактеризований як носій потрібного адміністративно-правового статусу. Перший – це загальний адміністративно-правовий статус, який характеризує учасника антитерористичної операції, передусім, як фізичну особу (громадянина України, іноземця, апатрида). Другий – це адміністративно-правовий статус, пов'язаний з професійною (службовою) приналежністю учасника антитерористичної операції, який характеризує учасника антитерористичної операції як військовослужбовця Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України тощо. І третій – це спеціальний адміністративно-правовий статус, характерний для учасника антитерористичної операції, тобто особи, яка безпосередньо брала участь в

антитерористичній операції, забезпеченні її проведення і захисті незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України з усіма впливаючими з цього юридичними наслідками.

10. Слід виокремити найбільш спірні адміністративно-правові відносини, в які вступає учасник антитерористичної операції та які найбільш реально описують сучасні місце і роль учасника антитерористичної операції як суб'єкта адміністративно-правових відносин:

- правовідносини з приводу реалізації права учасника антитерористичної операції на отримання статусу учасника бойових дій, інваліда війни або учасника війни;

- правовідносин з приводу медичної, соціальної, психологічної реабілітації учасника антитерористичної операції після повернення із зони антитерористичної операції;

- правовідносини з приводу оскарження учасником антитерористичної операції рішень органів виконавчої влади.

11. Правовідносини з приводу реалізації права учасника антитерористичної операції на пільги, передбачені законодавством України для цієї категорії осіб, є ключовими адміністративними правовідносинами з точки зору особи – учасника антитерористичної операції. Нами констатується те, що не всі пільги, передбачені законодавством безумовно виконуються; мають місце і недоліки правового регулювання, зокрема регулювання одних і тих відносин різними нормативними актами.

У зв'язку з вищеперерахованим пропонується:

- розробити механізм автоматичного отримання статусу учасника антитерористичної операції особами, які мають на це право;

- забезпечити обов'язковий характер проведення медичного огляду для демобілізованих учасників антитерористичної операції, а також обов'язкову необхідності надання їм психологічної допомоги;

- забезпечити періодичне інспектування сімей учасників антитерористичної операції на предмет вирішення окремих соціально-побутових питань, зокрема наявності житла;

- забезпечити належне інформування учасників антитерористичної операції щодо питань пов'язаних з реалізацією ними своїх прав.

12. Заходами адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції є система активних дій уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на: створення умов для реалізації, саму реалізацію, захист, забезпечення та охорону прав та законних інтересів громадян України, осіб без громадянства, іноземців, які безпосередньо приймали участь у антитерористичній операції, тобто у комплексі скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

13. Законодавча модель адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції сформована з прив'язкою до категорії "учасник бойових дій", однак, враховуючи те, що законодавство оперує категорію "учасник антитерористичної операції", з огляду на тему нашого дослідження, пропонуємо закріпити на рівні закону визначення учасника антитерористичної операції, а саме пропонуємо доповнити статтю 1 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" положенням наступного змісту: "Учасником антитерористичної операції є громадянин України, іноземець, особа без громадянства, що безпосередньо приймала участь у антитерористичній операції. Статус учасника антитерористичної операції встановлюється Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції у визначеному Кабінетом Міністрів України порядку".

14. Фокусуючи увагу на конкретних заходах забезпечення адміністративно-правового статусу учасника антитерористичної операції, слід зазначити, що реалізували своє право на отримання житла лише 0,002 % осіб, які таке право мають.

Зазначений показник, незалежно від того фактору, що не всі учасники бойових дій потребують житла, є надзвичайно критичним і свідчить про відсутність механізму реалізації права учасників бойових дій на отримання житла. Стверджуємо, що вирішення відповідної проблеми можливе лише за умови переосмислення моделі забезпечення відповідних осіб житлом. Видається доцільною наступна послідовність дій: 1) створення відповідного житлового фонду (з достатнім обсягом) у спосіб закупівлі (пріоритет, оскільки оперативніше) або будівництва; 2) забезпечення житлом із відповідного житлового фонду.

15. У Законі України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" зазначено, що зазначені позики надаються у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України. На жаль, зазначеного порядку Кабінетом Міністрів України не прийнято, з огляду на що рекомендуємо прийняти порядок надання позики, у якому детально врегулювати питання реалізації такої пільги: суб'єкти виконання (банки та інші фінансові установи), умови, розмір відсотку, відповідальність за невиконання положень порядку, обмеження осіб, які претендують на пільгу тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Римское право. Понятия, термины, определения / пер.: Пресняков Ю.В.; спец. науч. ред.: Черниловский З. М.; перевод с чешского Бартошек М. М.: Юрид. лит., 1989. 448 с.;
2. Шляхтун П. П. Конституційне право України: *Підручник*. К.: «Освіта України», 2008. 592 с.;
3. Адміністративне право України. *Навч. посібник*. У 2-х томах. Том 1 / За заг. ред. В.В. Галунька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 320 с.;
4. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів. *Право України*. 2002. № 8. С. 21-25;
5. Шульга А.М. Правовий статус особистості, його види. *Право і безпека*. 2012. №2 (44). С. 19-22;
6. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. №2. С. 95-97;
7. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: *Дис. ... к.ю.н.: 12.00.07*. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2005. 213 с.;
8. Лопатін С.В. Правовий статус громадян як суб'єктів адміністративно-правових відносин в інформаційній сфері. *Форум права*. 2010. № 2. С. 277-282;
9. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
10. 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, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 413 від 20 серпня 2014 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
11. Порядок ведення Єдиного реєстру учасників антитерористичної операції, затверджений наказом Міністерства соціальної політики № 114 від 6 лютого 2015 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
12. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22 жовтня 1993 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
13. Академічний тлумачний словник української мови: в 11 томах. Том 3. Гол. ред. Колегії І.Білодід. Київ: Наукова думка, 1970–1980 роки. URL: <http://sum.in.ua/>;

14. Колодій А.М. Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні: *Підручник*. А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. К.: Правова єдність, 2008. 350 с.;
15. Адміністративне право України. Академічний курс. Підруч.: У двох томах: Том 1. Заг. Част. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.;
16. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права і реформа українського адміністративного права. *Адвокат*. 2000. № 2. С. 5-8;
17. Плугатар Т. Деякі аспекти адміністративно-правового статусу, прав та свобод громадян. *Вісник академії управління МВС*. 2010. №2 (14). С. 100-108;
18. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
19. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
20. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
21. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
22. Коваль Л. В. Административное право: *Курс лекций*. К.: Вентурі, 1996. 208 с.;
23. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум, 2001. 655 с.;
24. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко, В.В. Зуй. Х.: Право, 2004. 310 с.;
25. Матузов Н. И. Личность, права, демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. 292 с.;
26. Бойко І. Громадянин як суб'єкт адміністративно-правових відносин. *Вісник Академії правових наук*. 2004. № 1(36). с. 94-102;
27. Васильев А. С. Административное право Украины. Х.: Одиссей, 2002. 288 с.;
28. Пашинський В.Й. Конституційно–правовий статус військовослужбовців в Україні: *Автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.02*. Київський національний університет внутрішніх справ. К., 2007. 22 с.;
29. Про особливості призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності резервістам, які безпосередньо брали (беруть) участь в антитерористичній операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 року № 691. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

30. Про забезпечення належним медичним обслуговуванням військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу, які зазнали поранення, контузії чи іншого ушкодження здоров'я під час проведення антитерористичної операції на сході України: Постанова Верховної Ради України від 29 травня 2014 року № 1286-VII. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
31. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 року № 200. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
32. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 407. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
33. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів із соціальної та професійної адаптації учасників антитерористичної операції (крім військовослужбовців, звільнених у запас або відставку): Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 року № 179. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
34. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
35. Юридична енциклопедія / Ю.С. Шемшученко та ін. (ред.); НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Т. 1. А – Г. К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. 669 с.;
36. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
37. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
38. Малеин Н.С. Повышение роли закона в охране личных и имущественных прав граждан. *Сов. государство и право*. 1977. №6. С. 41-46;
39. Олефіренко Е. О. Адміністративно-правові гарантії реалізації прав і свобод громадян: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь: Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2006. 210 с.;
40. Кожухін В. Право звернення громадян як гарантія забезпечення їх прав і свобод. *Держава і регіони*. № 3. 2007. С. 4-7;
41. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та

практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.;

42. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо психологічної реабілітації постраждалих учасників антитерористичної операції: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 року № 221. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

43. Про особливості виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій: Наказ Міністерства оборони України від 2 лютого 2015 року № 49. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

44. Порядок протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або забезпеченні її проведення (здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності) і втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 518. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

45. Положення про Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 416. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

46. Про затвердження Положення про міжвідомчу комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій: Наказ Міністерства соціальної політики України від 10 листопада 2014 року № 867. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

47. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій: *Навч. посібник для юрид. фак. вузів*. К.: Вентурі, 1996. 208 с.;

48. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

49. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

50. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

51. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

52. Порядок надання статусу інваліда війни особам, які отримали інвалідність внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 685 від 8 вересня 2015 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

53. Про комісії для розгляду питань, пов'язаних із встановленням статусу учасника війни, відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»: постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 1996 року № 458. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

54. Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 25 лютого 2015 року № 826/20594/14. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

55. Кіщак Ю.І. Адміністративно-правове забезпечення прав учасників АТО в Україні. URL: [http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full\\_article&id=1653](http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=1653);

56. Про заходи щодо створення належної матеріально-технічної бази для лікування, реабілітації та оздоровлення військовослужбовців та інших осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, а також учасників бойових дій та інвалідів війни: рішення Ради національної безпеки і оборони від 18 лютого 2015 року, введене в дію Указом Президента України № 140/2015 від 12.03.2015 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

57. Про затвердження плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 березня 2015 р. № 359-р. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

58. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

59. Кодекс законів про працю: Закон України від 10 грудня 1971 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

60. Щодо оподаткування податком на доходи фізичних осіб та військовим збором доходу платника податку, який має статус учасника АТО: Лист Державної фіскальної служби України від 16.12.2015 року № 11712/P/99-99-17-03-03-14. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

61. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 28 грудня 2014 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

62. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

63. Про відпустки: Закон України від 15 листопада 1996 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

64. Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затверджені постановою Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11 грудня 1984 р. N 470. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

65. Борсай В.О. Особливості реалізації учасниками АТО права на безоплатну приватизацію землі. *Юридична газета*. 2015. № 1-2. URL: <http://jurblog.com.ua/2015/01/osoblivosti-realizatsiyi-uchasnikami-ato-prava-na-bezoplatnu-privatizatsiyu-zemli>;

66. Об'єм видачі землі учасникам АТО збільшився у 8 разів. URL: <http://land.gov.ua/obiem-vydachi-zemli-uchasnykam-ato-zbilshyvsiya-u-8-raziv/>;

67. Деякі питання виплати у 2016 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» і «Про жертви нацистських переслідувань»: постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 141. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

68. Порядок 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, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 р. № 975. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

69. Дзюба С.О. Правовий статус учасників АТО. URL: [http://3222.ua/article/pravoviy\\_status\\_uchasnikv\\_ato.htm](http://3222.ua/article/pravoviy_status_uchasnikv_ato.htm);

70. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

71. Довідка Міністерства оборони України щодо соціальних гарантій військовослужбовцям, які беруть участь в Антитерористичній операції, та призованим по мобілізації. URL: <http://www.mil.gov.ua/ministry/aktualno/do-uvagi-vijskovosluzhbovcziv/coczialni-garantii-uchasnikam-ato.html>;

72. Про грошове забезпечення військовослужбовців: постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 2000 року № 829. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

73. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року . URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

74. Військові формування для зони АТО: який статус добровольців? URL: [http://dcsi.dp.ua/novini-dnipropetrovschini/noviy-format/viys\\_kovi-formuvannya-dlya-zoni-ato-yakiystatus-dobrovol\\_tsiv](http://dcsi.dp.ua/novini-dnipropetrovschini/noviy-format/viys_kovi-formuvannya-dlya-zoni-ato-yakiystatus-dobrovol_tsiv);
75. Про додаткові заходи щодо зміцнення обороноздатності та безпеки держави: постанова Верховної Ради України від 6 травня 2014 року № 1238-VII. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
76. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников; М.В. Цвік (ред.). Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х.: Право, 2002. 432 с.;
77. Олійник А. Ю. Теорія держави і права: навч. посіб. / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарєв, О.Л. Слюсаренко. К.: Юрінком Інтер, 2001. 176 с.;
78. Визначення агресії, затверджене резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1974 року № 3314 . URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
79. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
80. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
81. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року: ратифіковано Указом ПВР УРСР від 03.07.1954 року № 114а-03. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
82. Статут Організації Об'єднаних Націй від 26 червня 1945 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
83. Історична резолюція ПАРЄ по Росії: повний текст. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
84. Резолюцією ПАРЄ АТО визнано міжнародним збройним конфліктом, — Буткевич. URL: <https://hromadskeradio.org/programs/hromadska-hvylya/rezolyuciyeu-panye-ato-vyznano-mizhnarodnym-zbroynym-konfliktom-butkevych>;
85. Костенко Ю. "АТО" чи "війна"? Міжнародно-правові наслідки. URL: <http://vysnovky.com/analytics/politics/2068-ato-chi-viina-mizhnarodno-pravovi-naslidki>;
86. Кондратенко О.О. Загальні засади нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей. *Вісник НАДУ*. № 4. 2015. С. 113-120;
87. Женевські конвенції про захист жертв війни від 12 серпня 1949 року . URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;
88. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16

грудня 1966 року: ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

89. Меморандум між Міністерством оборони України і Міністерством оборони Грузії про реалізацію спільного проекту щодо організації реабілітації українських військовослужбовців, які зазнали бойових поранень під час участі в антитерористичній операції на Сході України від 28 квітня 2015 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

90. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

91. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

92. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 9 квітня 1992 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

93. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

94. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 6 жовтня 2005 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

95. Про поховання та похоронну справу: Закон України від 10 липня 2003 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

96. Питання забезпечення житлом сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов: постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 року № 719. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

97. Питання грошового забезпечення військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період: постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2014 року № 111. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

98. Про затвердження Плану міжвідомчих заходів з адаптації до мирного життя учасників антитерористичної операції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2016 року № 10-р. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

99. Про заохочення військовослужбовців - учасників антитерористичної операції: указ Президента України від 19 травня 2014 року № 480/2014. URL:

Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

100. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 22 грудня 1997 р. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

101. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: *дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07*. Національний транспортний університет. К., 2006. 205 с.;

102. Про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в антитерористичній операції: Указ Президента України від 1 грудня 2016 року № 536/2016 . URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

103. Про затвердження розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових умов, на 2016 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.10.2016 року № 773-р . URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

104. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

105. Горян Е.В. Органи місцевого самоврядування в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України. *Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02*. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2005. 20 с.;

106. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

107. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

108. Сумська міська рада: додаткові пільги для учасників АТО. URL: <http://cdu-ato.com.ua/sumska-miska-rada-dodatkovii-pilgi-dlya-uchasnikiv-ato>;

109. Гуренко М. М. Розвиток філософсько-правової думки про гарантії прав і свобод людини та громадянина: *автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.12*. К., 2004. 36 с.;

110. Гарантії прав громадян у державному управлінні. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / За заг. ред. В.Б.

Авер'янова. К.: Факт, 2008. С. 185-191;

111. Колеснікова М.В. Гарантії адміністративно-правового забезпечення права власності на інформацію у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 335-340;

112. Соціальний захист учасників АТО 2017. URL: <http://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/obitsianky-Minsocpolityky-2017-.pdf>;

113. Проблеми пільгових перевезень учасників АТО. *Юридична сотня*. 2017.- Вісник № 35. URL: [http://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/visnyk\\_35.pdf](http://legal100.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/visnyk_35.pdf);

114. Держгеокадастр підбив підсумки роботи галузі за рік. URL: <http://land.gov.ua/derzhheokadastr-pidbyv-pidsumky-roboty-haluzi-za-rik/>;

115. Про внесення змін до деяких законів України щодо пенсійного забезпечення окремих категорій осіб з числа учасників антитерористичної операції: Закон України від 18 жовтня 2016 року. URL: Інформаційно-правова система «Ліга: Закон»;

116. Проблеми учасників антитерористичної операції та шляхи їх вирішення: слухання у Комітеті з питань національної безпеки і оборони. URL: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/132753.html>.

117. Теорія держави і права. Академічний курс : *Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів* / МОНУ; За ред. О.Д.Зайчука, Н.М. Оніщенко; Авт.: Зайчук О.В., Заєць А.П., Копиленко О.Л., Оніщенко Н.М. та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688с.

118. Малько А., Матузов Н. Теория государства и права : *учебник для студ. вузов, обуч. по направлению и спец. "Юриспруденция"*; Саратовский филиал Ин-та гос-ва и права РАН. 2-е изд. перераб и доп. Москва : Юристь, 2007. 541с.

119. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття : Загальна та особлива частина. *Навчальний посібник*. Київ : ГАН, 2005. 232с.

120. Про затвердження Положення про обробку та захист персональних даних учасників антитерористичної операції Про затвердження Положення про обробку та захист персональних даних учасників антитерористичної операції / Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Наказ № 16 від 18 березня 2015 року;

121. Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та

Луганській областях, забезпеченні їх здійснення / Кабінет Міністрів України, Постанова №413 від 20 серпня 2014 року;

122. Офіційний веб-сайт Міністерства оборони України. URL: <http://www.mil.gov.ua/>;

123. Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань, геодезії, картографії та кадастру. URL: <http://land.gov.ua/>

124. URL: <https://www.unian.net/society/1263213-s-nachala-ato-bolee-92-tyisyach-voennyih-poluchili-ordena-i-medali-17-tyisyach-iz-nih-posmertno.html>

125. Ухвала Конституційного Суду України від 05.06.1997 № 7-з. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/vz07u710-97>

126. Про порядок надання пільгових довготермінових кредитів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) і придбання житла : Постанова Кабінету Міністрів України №584 від 29 травня 2001 року;

127. Про затвердження Порядку виплати грошової компенсації вартості санаторно-курортного лікування деяким категоріями громадян : Постанова Кабінету Міністрів України №785 від 17 червня 2004 року;

128. Про встановлення середньої вартості санаторно-курортної путівки для виплати грошової компенсації замість санаторно-курортної путівки та вартості самостійного санаторно-курортного лікування : Наказ Міністерства соціальної політики України № 475 від 27 березня 2016 року;

129. Деякі питання виплати у 2016 році разової грошової допомоги, передбаченої законами України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" і "Про жертви нацистських переслідувань" : Постанова Кабінету Міністрів України № 141 від 2 березня 2016 року;

130. Указ Президента України від 01.12.2014 № 902/2014. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/9022014-18055>

131. Указ Президента України від 03.11.2014 № 841/2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/841/2014>

132. Аврамова О. Четверте покоління прав людини: постановка проблеми. *Право України*. 2010. № 2. С.101 – 107.

133. Акимов Н.А. Вооруженные конфликты: понятие, виды, причины и способы разрешения. *Военно-юридический журнал: Федеральное издание*. 2010. № 4. С. 2-5.

134. Алмаші М.М. Захист прав людини неурядовими правозахисними організаціями. *Науковий вісник УжНУ. Серія "Право"*. 2015. Випуск 32. Том 1. С. 98-

103.

135. Американская конвенция про права человека от 22 ноября 1969 года. URL: <http://base.garant.ru/2559460/>

136. Анаам А. Арабская хартия прав человека как один из основных региональных международно-правовых документов по правам человека на Ближнем Востоке. *Сборник аспирантских научных работ*. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2006, Вып. 7: Т. 1. С. 11-24.

137. Антонович М.М. Еволюція поняття прав людини та проблема їх класифікації. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2744/Antonovych\\_Evoliutsiia\\_po\\_niattia\\_prav\\_liudyny.pdf](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2744/Antonovych_Evoliutsiia_po_niattia_prav_liudyny.pdf)

138. Арцибасов И.Н. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989. 47 с.

139. Африканская Хартия Прав Человека и Народов от 21 июня 1961 році URL: <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instreet/Rz1afchar.html>

140. Ахтирська Н. М. До питання про ратифікацію Римського статуту : співвідношення з національним законодавством. *Науковий вісник Херсонського національного університету. Серія Юридичні науки*. Випуск №4. Том 2. 2014. С. 22-25.

141. Ахтирська Н.М., Касько В.В., Маланчук Б.А., Мелікян А., Пошва Б.М., Фулей Т.І., Шукліна Н.Г. Застосування в Україні європейських стандартів протидії жорстокому поводженню і безкарності: *науково-практичний посібник для суддів* / За заг. ред. проф. Маляренка В.Т. К.: «К.І.С.», 2011. 320 с.

142. Бадах Ю.Г., Локальні війни і збройні конфлікти та оцінка їхніх результатів. *Вісник Київського національного університету імені Т. Шевченка*. Вип. 76'2004. С. 118-121.

143. Бескоровайний С.Я. Види збройних конфліктів та їх правове регулювання. *Юридична наука*. № 3/2014. С. 116-126.

144. Белов Д.М. Права і свободи людини та громадянина на сучасному етапі розвитку державності та права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2008. Випуск 9. С. 207-211.

145. Белов Д.М., Права людини: основні напрямки сучасного розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2006. – Випуск 5. С. 89-93.

146. Белов П. Методология национальной и международной безопасности URL:  
[http://j.rsl.ru/downloads/0327/200703251640/www.nasledie.ru/oboz/N07\\_00/07\\_24.HTM](http://j.rsl.ru/downloads/0327/200703251640/www.nasledie.ru/oboz/N07_00/07_24.HTM)
147. Білоус А.О., Пастернак А.О. Специфіка порушення прав людини в умовах військових конфліктів: постановочно-концептуальний характер і особливості. *Наукові праці МАУП*. 2016, вип. 51(4). С. 22–25.
148. Вовк О.О. Закони та звичаї війни: теоретико-правовий аспект. *Часопис Академії адвокатури України*. 2012. № 3. URL: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaaau/2012-3/12vootpa.pdf> 21:25/08.04.2013.
149. Военні конфлікти другої половини ХХ століття: Зб. наук. статей. За ред. С. В. Кульчицького. К.: Інст історії Укр., 2004. 100 с.
150. Гаазький вирок Радовану Караджичу: кілька уроків для України Микола Гнатовський, для Європейської правди. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2016/03/29/7046917/>
151. Гараджаев Д. Я. Национальная безопасность и пределы ограничения прав человека. *Юридический вестник*. 2006. № 2. С. 77-81.
152. Гельсінська Декларація і Резолюції, прийняті Парламентською Асамблеєю ОБСЄ, 5 – 9 липня 2015 р. URL: <http://www.oscepa.org/publications/all-documents/annual-sessions/2015-helsinki/declaration-3/2977-2015-helsinki-declaration-eng/file>
153. Гнатовський М.М., Застосування ст.3 ЄКПЛ Європейським судом з прав людини та практика Європейського комітету з питань запобігання катуванням. Європейський суд з прав людини. Судова практика / Дод. до журн. «Право України». Вип.1, ч.1: Стаття 3 ЄКПЛ. Заборона катувань: у 3 ч. 2011. С. 30–49.
154. Гогоша О. Участь Міжнародного комітету Червоного Хреста у гуманітарних місіях та операціях ООН. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2012. №31. С. 95-102.
155. Громовчук М.В. Концепція правової допомоги: питання теорії. *Visegrad Journal on Human Rights: Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy*. 2016. № 5\1. S.138-142.
156. Грушко М.В. Співвідношення міжнародно-правових механізмів захисту дітей як учасників бойових дій в міжнародному праві захисту прав людини та міжнародному гуманітарному праві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 426-435.
157. Дворкін Роналд. Серйозний погляд на права; пер. з англ. А. Фролкін. К. : Основи, 2001. 519 с.

158. Дейніс Н. Європа: історія. 2-е вид. К.: Основи. 2015. 331 с.
159. Декларація про право і обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати і захищати загально визнані права людини та основні свободи : прийнята Резолюцією 53/114 Генеральної Асамблеї ООН від 9 грудня 1998 р. URL : <http://www.khpg.org/index.php?id=1153998285>
160. Дикий Д. Права людини в умовах особливих правових режимів. *Юридична газета: всеукраїнське щотижневє професійне юридичне видання*. 2012. № 3. С. 12-14.
161. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів не міжнародного характеру (Протокол II), від 8 червня 1977 року / ООН; Протокол, Міжнародний документ.
162. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року / ООН; Протокол, Міжнародний документ, Правила. Зібрання чинних міжнародних договорів України. 1990. №1.
163. Дрьоміна-Волок Н.В. Принцип «*nullum crimen sine lege*» в контексті діяльності сучасних міжнародних кримінальних трибуналів *ad hoc*. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. № 3. С. 265-270.
164. Дьоміна Н.В. Юрисдикція міжнародних кримінальних судів і трибуналів: *монографія*. О.: Фенікс, 2006. 251 с.
165. Егоров С.А. Вооруженные конфликты и международное право: *Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.10 - Международное право;* Дипломатическая академия МИД России. М., 1999. 46 с.
166. Європейська правда URL : <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/03/25/7046814/>
167. Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и дополнительные протоколы к ним. М.: МККК, 2003. 344 с.
168. Заборона катувань є абсолютною і не може бути виправдана жодним поясненням. Українська Гельсінська спілка з прав людини. URL: <https://helsinki.org.ua/2004/06/zaborona-katuvan-je-absolyutnoyu-i-ne-mozhe-butyu-vpravdana-zhodnym-poyasnennyam/>
169. Клименко А. Ф. К вопросу о теории военных конфликтов. *Военная мысль*. 1992. №10. С. 24-35.

170. Коблан Л.Б. Загальний аналіз правового регулювання воєнних дій: міжнародне та національне законодавство. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія "Юридичні науки".* № 824(2015). С. 44-47.

171. Левчук С.С., Становлення права збройних конфліктів. *VIII Міжнародна наукова конференція студентів та молодих вчених «Від громадянського суспільства - до правової держави», Збірник тез Internet – конференції 26 квітня 2013 року, м. Харків.* С. 293-297.

172. Лемак О.В. Конституційно-правові основи забезпечення національної безпеки в Угорщині: *Дис. канд. юрид. наук зі спец. 12.00.02 – конституційне право; муниципальне право.* ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2017. 225 с.

173. Леонов Н.С. Основы национальной безопасности. URL: <http://hrono.rspu.ryazan.ru/statii/ob.html>

174. Лисик В.М. Міжнародний комітет Червоного Хреста – особливий суб'єкт міжнародного права. *Вісник Львівського університету. Серія "Міжнародні відносини".* 2005. № 15. С. 242-247.

175. Ліпкан В.А. Національна безпека України: Навчальний посібник. 2-ге вид. К.: КНТ, 2009. 576 с.

176. Лоссовський І. До 20-ї річниці будапештських «гарантій»: агресія Росії проти України як фактор ерозії міжнародно-правових режимів нерозповсюдження. *Зовнішні справи.* 2014. URL: <http://uaforeignaffairs.com/ua/zs/anglomovna-versija/view/article/do-20-ji-richnici-budapeshtskikh-garantii-agresija-rosiji/>

177. Лоссовський І. Є. Зовнішньополітична стратегія Росії щодо України як реалізація «нової доктрини обмеженого суверенітету» («доктрини Путіна»). *Зовнішні справи.* 2015. № 5. С. 12–15.

178. Лук'янчук Є.В. Міжнародне гуманітарне право на захисті життя людей в умовах багаторічних збройних конфліктів у міських умовах URL: [http://ukrainepravo.com/international\\_law/public\\_international\\_law/pkzrauserye-gtsparkkhaurye-tuavs-ra-iashyfkhk-zykhkhya-oyueyem-v-tspsvash-bagakhsukrysh-ibusmrysh-ns/](http://ukrainepravo.com/international_law/public_international_law/pkzrauserye-gtsparkkhaurye-tuavs-ra-iashyfkhk-zykhkhya-oyueyem-v-tspsvash-bagakhsukrysh-ibusmrysh-ns/).

179. Магновський І. Й. Гарантії прав і свобод людини та громадянина в праві України (теоретико-правовий аспект) : *Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01;* Нац. акад. внутр. справ України. К., 2003. 20 с.

180. Макушин А.А. Конституционная защита прав и свобод человека: подходы к понятию. *Конституционное и муниципальное право.* 2004. №4. С. 22-25.

181. Малай М. О. Обмеження у суспільних інтересах, що виявляються у

правах на чужі речі. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 211–213.

182. Марнгейм, М.В. Конституционная система защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: *Дис. ... д-ра юрид. наук* : 12.00.01, 12.00.02. М. РГБ, 2006. 385 с.

183. Мартиненко Е.В. и др. Международное гуманитарное право [текст]. - Москва, 1991. 77 с.

184. Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. М. : Проспект, 2009. 400 с.

185. Моніторинг деяких аспектів порушення прав людини в Україні за 2015 рік. URL : <http://forbiddentoforbid.org.ua/uk/prava-lyudini-v-ukraini-2015-rik/>

186. Мохаммед Хейтем Ахмед Арраджи. Защита прав человека во время международных вооруженных конфликтов : соотношение международно-правового и внутригосударственного регулирования : *диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*. 12.00.10. – международное право ; европейское право. М., 2010. 223 с.

187. Мушак Н.Б. Концептуальні підходи до класифікації прав людини в умовах глобалізаційних процесів. *Часопис Київського університету права*. 2011/2. С. 298-301. URL: <http://kul-lib.narod.ru/bibl.files/chas-2011-2/298.pdf>

188. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. of USA) Case / Internation Court of Justice/ Reports/. 1986 Para. 219 s.

189. Нарожна О.В. Законодавче закріплення законів та звичаїв ведення війни. *Правова держава*. 1/2010. С. 119-204.

190. Насильницьке або недобровільне зникнення осіб. Виклад фактів / Харківська правозахисна група. Харків: Фоліо, 2004. 22 с.

191. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки, затверджена Указом Президента України №68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

192. Осинська О. В. Обмеження прав і свобод людини: теоретико-прикладні аспекти: автореф. *дис... канд. юрид. наук*: 12.00.01. Київ: Б.в., 2010. 20 с.

193. Основні умови реалізації міжнародних стандартів прав людини: глобалізація, демократизація, інтеграція : *курс лекцій*. URL: <http://oplib.ru/random/view/288870>

194. Остроухов Н.В. Вооруженные конфликты международного характера и принцип территориальной целостности государств. *Современное право*. 2009. № 8. С. 114 -116.

195. Остроухов Н.В. Международно-правовые проблемы разрешения вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве: дис. канд. юр. наук: 12.00.10. Москва, 2005. 238 с.

196. Павлишин С.Я. Деякі проблемні питання реалізації гарантій безпеки надані Україні за міжнародними домовленостями. *«Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії»: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 28–29 березня 2014 р.)*. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2014. С. 69–71.

197. Паулюс А. Защита прав человека в ходе внутренних вооруженных конфликтов в Европе. *Вся Европа*. №6(23), 2008. URL: <http://alleuropalux.org/?p=2488>

198. Перепелиця Г.М. Генезис конфліктів на посткомуністичному просторі Європи. К.: Стилос- ПЦ«Фоліант», 2003. 256 с.

199. Рабінович П., Венецька О. Міжнародні стандарти прав людини. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 18-28.

200. Резолюція Ради Безпеки ООН 2202 (2015) від 17 лютого 2015 р. URL: [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2202.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2202.pdf)