

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3:364-787.82

DOI: 10.37772/2309-9275-2019-2(13)-17

ЮШКО А. М.

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач наук. відділу НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України, доцент кафедри трудового права НЮУ імені Ярослава Мудрого
ЧИЖОВ Д. А.

кандидат юридичних наук, асистент кафедри приватного права Інституту управління і права НЮУ імені Ярослава Мудрого

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ УЧАСНИКІВ АТО/ООС

Стаття присвячена питанням правового регулювання відносин із соціального захисту учасників АТО/ООС. На основі детального аналізу наукових праць, нормативно-правових актів, статистичних даних у цій сфері зроблено висновок про доцільність запровадження єдиного підходу в регулюванні питань соціального захисту зазначених осіб і запропоновано систематизувати існуюче численне законодавство в окремий нормативно-правовий акт (закон), який би охопив усі аспекти такого захисту.

Ключові слова: соціальний захист, правовий статус, учасники АТО/ООС.

Постановка проблеми. В Україні, яка проголошена Конституцією демократичною, соціальною і правовою державою, а людина, її права і свободи визнаються найвищою соціальною цінністю, питання соціального захисту населення завжди залишатимуться у центрі уваги держави. Основними завданнями соціальної політики України на майбутні роки є покращення соціальної справедливості в суспільстві шляхом створення гідних умов праці для громадян, удосконалення пенсійної системи держави, підвищення якості надання соціальних послуг, соціального забезпечення найуразливіших верств населення з метою наближення національного законодавства до міжнародних стандартів відповідно до Європейської соціальної хартії, конвенцій ООН, Ради Європи, МОП, інших міжнародних норм.

Події 2014 року в Україні поставили перед нашою державою непередбачувані раніше виклики. Внаслідок анексії Автономної Республіки Крим, проведення антитерористичної операції (2014–2018 рр.), операції Об'єднаних сил (з 2018 р. й досі), тимчасової окупації окремих районів Донецької і Луганської областей з'явилися нові суб'єкти, що потребують соціального захисту (вимушені переселенці, грома-

дяни України, що залишилися проживати на окупованих територіях, учасники АТО, ООС, члени сімей загиблих учасників таких операцій та ін.), а також виникла нагальна потреба в правовій регламентації суспільних відносин із зазначеними суб'єктами, зокрема, щодо визначення їх правового статусу, гарантування належного рівня матеріального забезпечення, створення системи соціальної, медичної і психологічної реабілітації учасників АТО і ООС та членів їх сімей з метою повернення до нормального життя, задоволення життєво необхідних потреб внутрішньо переміщених осіб, реалізації комплексних заходів щодо підтримки і соціальної адаптації громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО і ООС в інші регіони України.

Державна нормотворчість у сфері соціального захисту згадуваних осіб часто є безсистемною, спонтанною, суперечливою, що в результаті не дозволяє їй досягти головної мети – забезпечення належної соціальної захищеності людей, які потерпіли від загарбання Автономної Республіки Крим і збройного конфлікту на Сході України. За таких умов дослідження проблем правового регулювання соціально-

правового захисту учасників АТО/ООС як спеціального суб'єкта таких відносин є досить актуальним.

Метою даної статті є виявлення проблем у правовій регламентації відносин із соціального захисту учасників АТО/ООС, а також підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень свідчить про актуалізацію уваги до обраної проблематики як з боку науковців у сфері трудового права й права соціального забезпечення, так і фахівців у галузі адміністративного права, державного управління, психології тощо. Дослідженню правового механізму забезпечення соціального захисту людини в умовах військового конфлікту в Україні присвячена кандидатська дисертація Д. А. Чижова. Правовий статус внутрішньо переміщеної особи як суб'єкта права соціального забезпечення вивчала й аналізувала у своїй дисертаційній роботі І. С. Басова. Окремі питання правового регулювання статусу учасників антитерористичної операції, членів добровольчих військових формувань, що брали участь в АТО, членів сімей загиблих, їх правового і соціального захисту, соціально-психологічного забезпечення військовослужбовців у зоні проведення АТО окреслені також у наукових працях таких дослідників, як Д. Александров, А. Л. Бейкун, В. С. Венедиктов, О. І. Єрмаков, Н. В. Кулак, С. С. Лукаш, О. М. Левчук, А. Я. Радзівідло, Д. О. Цедік, А. А. Ширант.

Виклад основного матеріалу. Слід зауважити, що питання соціального захисту учасників АТО/ООС у більшій чи меншій мірі регламентують такі нормативно-правові акти, як Закон України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р. № 1934-XII, Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. № 2232-XII, Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 р. № 3543-XII, Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 р. № 638-IV, Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 р. № 661-IV, Закон України «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 р. № 876-VII, Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, а також Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-XII, Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 р. № 2262-XII, Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 р. № 3551-XII, Закон України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціаль-

ний захист» від 24.03.1998 р. № 203/98-ВР і ще ціла низка підзаконних нормативних актів.

Серед найважливіших з них варто назвати такі, як: постанова Кабінету Міністрів України «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» від 20.08.2014 р. № 413, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни особам, які отримали інвалідність внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх проведення» від 08.09.2015 р. № 685, постанова Кабінету Міністрів України «Питання надання статусу учасника війни деяким особам» від 23.09.2015 р. № 739, постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей» від 29.04.2016 р. № 336, наказ Міністерства соціального захисту населення України «Про затвердження Типового Положення про комісії для розгляду питань, пов'язаних із встановленням статусу учасника війни відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»» від 30.05.1996 р. № 79 (у редакції наказу Міністерства праці та соціальної політики України від 6 серпня 2003 р. № 218), постанова Кабінету Міністрів України «Про Єдиний державний реєстр ветеранів війни» від 14.08.2019 р. № 700 та багато інших.

Найбільш проблемними і значимими питаннями у цій сфері є отримання особами, що брали (беруть) участь в АТО/ООС, статусу учасника бойових дій, а також забезпечення їх соціально-правового захисту.

З урахуванням змін та доповнень, які вносилися до ст. 6, зокрема, пунктів 19-22, Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [1], та мають бути введені в дію з 01.01.2020 р., можна виокремити такі категорії осіб, що визнаються учасниками бойових дій внаслідок подій на Сході України, починаючи з 2014 року:

1) військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби

зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, особи рядового та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, поліцейські, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці 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, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів;

2) 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, 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;*

3) особи, які у період до набрання чинності Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції *у період її проведення не менше 30 календарних днів, у тому числі за сукупністю днів перебування в районах її проведення, у взаємодії із Збройними Силами України, Міністерством внутрішніх справ України, На-*

ціональною поліцією, Національною гвардією України, Службою безпеки України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями та правоохоронними органами.

До зазначеної категорії осіб не відносяться працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися й брали безпосередню участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також особи, які добровільно забезпечували (або добровільно залучалися до забезпечення) проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях (у тому числі здійснювали волонтерську діяльність);

4) члени екіпажів кораблів, катерів, суден забезпечення, літаків та вертольотів, особи, які, перебуваючи на борту кораблів, катерів, суден забезпечення, літаків (вертольотів) Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України, Служби безпеки України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, виконували бойове (службове) завдання із захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України в умовах безпосереднього зіткнення та вогневого контакту з військовими формуваннями інших держав і незаконними збройними формуваннями.

Порядок 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, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 413 [2], далі – Порядок № 413.

Відповідно до пунктів 2-1, 3, 4 цього Порядку підставами надання статусу учасника бойових дій є залучення визначених вище осіб до проведення антитерористичної операції чи здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях на строк не менше ніж 30 календарних днів, у тому числі за сукупністю днів перебування в районах її проведення, а також наявність підтверджуючих документів.

Виняток встановлено для осіб, які брали участь у виконанні бойових (службових) завдань в умовах

безпосереднього зіткнення та вогневого контакту з противником, у проведенні розвідувальних заходів, що підтверджено оперативним штабом з управління антитерористичною операцією чи Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України (об'єднаним командним пунктом об'єднаних сил), а також які отримали поранення, контузії, каліцтва, що унеможливило подальше виконання ними відповідних завдань (крім випадків необережного поводження із зброєю та ухилення від військової служби шляхом самокалічення або шляхом симуляції хвороби). Таким особам статус учасника бойових дій надається незалежно від кількості днів залучення їх до проведення антитерористичної операції чи здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях.

Рішення про надання та позбавлення статусу учасника бойових дій приймається:

комісіями з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, утвореними в Міноборони, МВС, Мін'юсти, Національній поліції, Національній гвардії, СБУ, Службі зовнішньої розвідки, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Генеральній прокуратурі України, Управлінні державної охорони, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС, ДФС;

міжвідомчою комісією з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій та виплати одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) або інвалідності волонтера і деяких інших категорій осіб відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», яка утворюється Мінветеранів, - у разі виникнення спірних питань, що потребують міжвідомчого врегулювання.

За даними Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції станом на 01 липня 2019 року за інформацією, що надійшла від відомчих комісій про надання статусу учасника бойових дій особам, які брали участь у проведенні антитерористичної операції, статус учасника бойових дій надано 369 451 особі [3]. Інформацію щодо кількості осіб, яким відмовлено в одержанні такого статусу, ця служба не збирає.

За зібраними нами даними, отриманими на запит про публічну інформацію, станом на 01 травня 2019 р. за період проведення АТО/ООС з 01.03.2014 по 01.05.2019 статистика по відомствах така:

Служба безпеки України: статус учасника бойових дій отримали 11 477 співробітників; відмовлено у наданні такого статусу – 1; загинули (померли) під час виконання обов'язків військової служби в АТО/

ООС – 22; зниклих безвісти не було; визнано інвалідами з числа військовослужбовців, які постраждали під час АТО/ООС – 20.¹

Міністерство внутрішніх справ України: статус учасника бойових дій отримали 29 834 особи; відмовлено у наданні такого статусу – 138; загинули (померли) під час виконання служби в АТО/ООС – 135; зникли безвісти – 11; визнано інвалідами з числа осіб, що проходили службу в органах внутрішніх справ і постраждали під час АТО/ООС – 113.²

Національна гвардія України: статус учасника бойових дій отримали 35 393 особи; відмовлено у наданні такого статусу – 187; загинули (померли) під час виконання обов'язків військової служби в АТО/ООС – 219; зникли безвісти – 14; інформація про кількість військовослужбовців, визнаних інвалідами під час АТО/ООС, – відсутня.³

Національна поліція України (функціонує з 07.11.2015 р.): статус учасника бойових дій отримали 6 860 осіб; відмовлено у наданні такого статусу – 84; загинули (померли) під час служби в АТО/ООС – 4; зниклих безвісти не було; інформація про кількість осіб, визнаних інвалідами внаслідок АТО/ООС, – відсутня.⁴

Міністерство оборони України: статус учасника бойових дій отримали 257 960 осіб; відмовлено у наданні такого статусу – 597; загинули (померли) під час виконання обов'язків військової служби в АТО/ООС – всього 3 581, із них – 2 539 (бойові неповоротні втрати), 1042 – інші загиблі (померли) в АТО/ООС; захоплено в полон – 22; зникли безвісти – 48; інформація про кількість військовослужбовців, визнаних інвалідами під час АТО/ООС, – відсутня.⁵

Державна прикордонна служба України: статус учасника бойових дій отримали 20 660 осіб; відмовлено у наданні такого статусу – 8; загинули (померли) під час виконання обов'язків військової служби в АТО/ООС – 69; зникли безвісти – 5; визнано інвалі-

¹ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВСУ від 14.05.2019 № 22/7/1-99зі «Про надання інформації».

² Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Головного управління Національної гвардії України МВСУ від 14.05.2019 № 27/22/3-Ч-80зі.

³ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України МВСУ від 15.05.2019 № 137зі/12/2/01-2019.

⁴ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Кадрового центру Збройних Сил України Міністерства оборони України від 16.05.2019 № 321КЦ/26ВихЗП.

⁵ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Адміністрації Державної прикордонної служби України від 28.05.2019 № 30/Ч-910.

дами з числа осіб, що проходили військову службу і постраждали під час АТО/ООС – 35.¹

За даними Міністерства охорони здоров'я України, в мережі госпіталів ветеранів війни за період з листопада 2014 року по травень 2019 року проведено лікування і реабілітацію 71 409 осіб, що брали участь у проведенні АТО/ООС.²

Операція Об'єднаних сил в Україні триває й досі, а тому слід визнати, що наведені цифри, на жаль, зростатимуть.

Від початку проведення антитерористичної операції у 2014 р. законодавство у сфері соціального захисту військовослужбовців, зокрема, й учасників АТО/ООС, членів їх сімей, зазнало суттєвих перетворень, а саме: приймалися нові нормативно-правові акти, вносилися численні зміни до існуючих актів законодавства, між ними не завжди усунуті протиріччя, зустрічаються прогалини, деякі положення дублюються у декількох нормативних актах одночасно (як-то, щодо виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців), багато норм відверто застаріли (наприклад, щодо позачергового встановлення на пільгових умовах квартирних телефонів). Крім того, що у всій цій сукупності нормативних актів важко розібратися навіть досвідченому юристу, така ситуація спричинює виникнення великої кількості спорів з питань надання статусу учасника бойових дій, встановлення соціальних пільг, гарантій, призначення й виплати пенсій і допомог тощо.

Вбачається, що за таких обставин виникла нагальна потреба у систематизації законодавства у цій сфері, тобто у впорядкуванні й удосконаленні чинних нормативно-правових актів, зведенні їх у єдину внутрішньо узгоджену систему. Науковці пропонують різні підходи у вирішенні цього питання. Так, В. С. Венедиктов, досліджуючи сучасні тенденції і проблеми соціально правового захисту військовослужбовців, у тому числі учасників АТО, пропонує компенсаційні виплати і пільги, які сьогодні містяться у багатьох законодавчих і нормативно-правових актах, як спеціального призначення, так і загальноцивільного користування, систематизувати і розмістити в майбутньому Соціальному кодексі України [4, с. 30]. А.Л. Бейкун, відзначаючи відсутність чіткої структурованості низки нормативно-правових актів, що регулюють питання соціально-правового захисту,

інше нормативно-змістове навантаження (елементів) об'єктів, форм чи обсягів (або меж) соціально-правового захисту тощо, стверджує, що «соціальна складова» військового законодавства повинна більш гнучко й оперативно реагувати на розвиток подій, а також пропонує, з-поміж іншого, доповнювати Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [5, с. 460, 465; 6, с. 420, 424].

На наш погляд, буде доцільною розробка й ухвалення нового нормативно-правового акту (закону), який би визначав правовий статус учасників АТО/ООС, прирівняних до них осіб, членів їх сімей, а також закріплював їх права, забезпечував створення належних умов їх життя, надання пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі трудової діяльності відповідно до професійної підготовки і з урахуванням стану здоров'я.

Оскільки Україна за понад 5 років проведення військових дій на Сході вже здобула певний воєнополітичний, міжнародно-правовий, законотворчий досвід урегулювання наслідків збройного конфлікту, настав час об'єктивно і виважено переглянути існуюче законодавство. Тому вважаємо можливим запропонувати інший підхід до встановлення статусу учасника бойових дій. Так, за нині чинним Порядком № 413, як уже зазначалося вище, підставами надання статусу учасника бойових дій є залучення осіб до проведення антитерористичної операції чи здійснення заходів із забезпечення національної безпеки на строк не менше ніж 30 календарних днів, у тому числі за сукупністю днів перебування в районах її проведення, що підтверджується відповідними документами. Це означає, що особа, яка перебувала в зоні АТО/ООС сумарно не менше 30 календарних днів (наприклад, по 2–3 дні з перервами), як і особа, що проходила службу під час мобілізації на особливий період протягом року чи навіть більшого часу, при встановленні їм статусу учасника бойових дій матимуть рівні права.

Крім того, зараз не враховується конкретний період участі в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду. Однак є очевидним той факт, що найважчий шлях довелося пройти тим, хто був залучений до проведення АТО у 2014–2015 роках, адже саме на цей період припадають активні воєнні дії, неналежне матеріально-технічне оснащення армії, помилки у прийнятті рішень військовим командуванням.

Також, на нашу думку, має значення місце виконання завдань військовослужбовцем, тобто чи була це територія безпосередніх воєнних дій. Так, наприклад, згідно з п. 1 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання грошового забезпечення

¹ Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Департаменту впровадження реформ МОЗ України від 17.05.2019 № 3.05-17/676/ЗП-19/13019.

² Відповідь на запит на отримання публічної інформації Чижова Д.А., лист Департаменту впровадження реформ МОЗ України від 17.05.2019 № 3.05-17/676/ЗП-19/13019.

військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських» від 20.01.2016 р. № 18, винагорода військовослужбовцям виплачується за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду, а розміри винагороди визначаються пропорційно часу участі у воєнних конфліктах чи антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду [7].

Відповідно до пункту 2 Розділу II «Винагорода військовослужбовцям за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах ЗНБО чи в АТО, інших заходах в умовах особливого періоду» Інструкції про розміри і порядок виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації чи в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду, затвердженої наказом Міністерства оборони України від 10.02.2016 р. № 67, винагорода виплачується пропорційно часу участі у воєнних конфліктах, в заходах ЗНБО чи в АТО, інших заходах в умовах особливого періоду, який обраховується з дня фактичного початку участі військовослужбовців у цих заходах до дня завершення такої участі, про що зазначається у відповідних наказах командирів. Розмір винагороди визначається залежно від місць виконання завдань [8]. Так, наприклад, розрізняють періоди проведення заходів ЗНБО чи АТО на лінії бойового зіткнення на глибину ротних опорних пунктів першого ешелону оборони; виконання бойових завдань на території противника (території між позиціями військ противника та своїх військ), в акваторії Азовського моря; участь у заходах з відбиття збройного нападу на об'єкти, що охороняються військовослужбовцями, звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення або спроби насильного заволодіння зброєю, бойовою та іншою технікою, а також в інших місцях дислокації в межах визначеного району воєнного конфлікту, заходів ЗНБО чи АТО.

У зв'язку з цим, пропонуємо виокремити різні категорії учасників АТО/ООС залежно від *періоду* їх безпосередньої участі у воєнних конфліктах, в за-

ходах із забезпечення національної безпеки і оборони чи в антитерористичній операції, *тривалості* такої участі, а також *місця виконання* завдань. Це дозволить переглянути пільги, гарантії, допомоги тощо учасникам АТО/ООС і диференціювати їх у відповідності до принципів соціальної справедливості і пропорційності.

Як аналогію, можна навести Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 р. № 796-ХІІ, згідно зі ст. 9 якого особи, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, діляться на чотири категорії: 1) учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; 2) потерпілі від Чорнобильської катастрофи; 3) громадяни, які брали безпосередню участь у ліквідації інших ядерних аварій та їх наслідків; 4) громадяни, які постраждали від радіоактивного опромінення внаслідок будь-якої аварії [9]. При цьому встановлення особі статусу учасника ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, що надавав право на отримання найвищих пільг і гарантій, залежало від конкретного періоду й тривалості безпосередньої участі у роботах, пов'язаних з усуненням самої аварії та її наслідків у зоні відчуження.

На підставі викладеного можна зробити такі **висновки**. По-перше, пропонуємо розробити окремий нормативно-правовий акт (закон), який би визначав правовий статус учасників АТО/ООС, прирівняних до них осіб, членів їх сімей, а також закріплював їх права, забезпечував створення належних умов їх життя, надання пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі трудової діяльності відповідно до професійної підготовки і з урахуванням стану здоров'я.

По-друге, з метою забезпечення принципу соціальної справедливості вважаємо за необхідне встановити різні категорії учасників АТО/ООС залежно від періоду їх безпосередньої участі у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони чи в антитерористичній операції, тривалості такої участі, а також місця виконання завдань. Це дозволить об'єктивно диференціювати соціальні гарантії та пільги учасникам АТО/ООС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст. 425.
2. 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, забезпечен-

- ні їх здійснення: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 413. *Офіційний вісник України*. 2014. № 73. Ст. 2068.
3. Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції. Інформація щодо надання статусу учасника бойових дій. URL: <http://dsvv.gov.ua/vidpovidi/nadannya-statusu-veterana-vijny/status-uchasnyka-bojovyh-dij>.
 4. Венедиктов В.С. Современные тенденции и проблемы социально-правовой защиты военнослужащих. *Актуальні проблеми захисту прав та представництва законних інтересів військовослужбовців та військовозобов'язаних у кримінальному та адміністративному законодавстві України: сучасний стан та перспективи*: матеріали наук.-практ. конф.: 11 груд. 2015 р. / Харків. економ.-прав. ун-т, Спілка адвокатів України, Рада адвокатів Харків. обл. Харків: Право, 2015. С. 26-30.
 5. Бейкун А.Л. Аспекти розвитку законодавства з питань соціально-правового захисту осіб – учасників антитерористичної операції. *Історія, сучасність та перспективи розвитку Державної прикордонної служби України та охорони державного кордону*: тези Міжнар. наук.-практ. конф. (26 трав. 2015 р., м. Київ) / Адмін. держ. прикордон. служби України, НДІ держ. прикордон. служби України. Хмельницький: НАДПСУ, 2015. С. 459-466.
 6. Бейкун А.Л. Перспективна проблематика соціально-правового захисту певних категорій осіб в умовах проведення антитерористичної операції. *Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина*: зб. тез наук. доп. і повідомл. III Міжнар. наук.-практ. конф. (22 трав. 2015 р., м. Полтава) / редкол. А.П. Гетьман [та ін.]. Харків: Права людини, 2015. С. 419-424.
 7. Деякі питання грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та поліцейських: постанова Кабінету Міністрів України від 20.01.2016 р. № 18. *Офіційний вісник України*. 2016. № 6. Ст. 316.
 8. Про затвердження Інструкції про розміри і порядок виплати винагороди військовослужбовцям Збройних Сил України та Державної спеціальної служби транспорту за безпосередню участь у воєнних конфліктах, в заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації чи в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду: наказ Міністерства оборони України від 10.02.2016 р. № 67. *Офіційний вісник України*. 2016. № 20. Ст. 818.
 9. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 р. № 796-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 200.

REFERENCES

1. Pro status veteraniv viiny, harantii yikh sotsialnoho zakhystu: Zakon Ukrainy vid 22.10.1993 r. № 3551-XII. (1993). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 45. art. 425 [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia ta pozbavlennia statusu uchasnika boiovykh dii osib, yaki zakhyshchaly nezalezhnist, suverenitet ta terytorialnu tsilisnist Ukrainy i braly bezposeredniu uchast v antyterorystychnii operatsii, zabezpechenni yii provedennia chy u zdiisnenni zakhodiv iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony, vidsichi i strymuvannia zbroinoi ahresii Rosiiskoi Federatsii v Donetskii ta Luhanskii oblastiakh, zabezpechenni yikh zdiisnennia : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.08.2014 r. № 413. (2014). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 73, art. 2068 [in Ukrainian].
3. Derzhavna sluzhba Ukrainy u spravakh veteraniv viiny ta uchasnykiv antyterorystychnoi operatsii. Informatsiia shchodo nadannia statusu uchasnika boiovykh dii. URL: <http://dsvv.gov.ua/vidpovidi/nadannya-statusu-veterana-vijny/status-uchasnyka-bojovyh-dij> [in Ukrainian].
4. Venediktov V. S. (2015). Sovremennyye tendentsii i problemy sotsialno-pravovoy zashchity voyennosluzhashchikh. *Aktualni problemi zakhystu prav ta predstavnistva zakonnikh interesiv viyskovosluzhbovtziv ta viyskovozobov'yazanikh u kriminalnomu ta administrativnomu zakonodavstvi Ukraini: suchasniy stan ta perspektivi: materialy nauk.-prakt. konf. (m. Kharkiv. 11 grud. 2015 r.) – Actual problems of protection of rights and representation of legitimate interests of servicemen and conscripts in the criminal and administrative legislation of Ukraine: current state and prospects: Proceedings of the Scientific and Practical Conference*. Kharkiv: Pravo, 26-30 [in Russian].
5. Beikun A. L. (2015). Aspekty rozvytku zakonodavstva z pytan sotsialno-pravovoho zakhystu osib – uchasnykiv antyterorystychnoi operatsii. *Istoriia, suchasnist ta perspektivy rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy ta okhorony derzhavnoho kordonu: tezy Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (26 trav. 2015 r., m. Kyiv) – History, present and prospects of development of the State Border Service of Ukraine and protection of the state border: Abstracts of the International Scientific and Practical Conference*. Khmelnytskyi: NADPSU, 459-466 [in Ukrainian].

6. Beikun A. L. (2015). Perspektyvna problematyka sotsialno-pravovoho zakhystu pevnykh katehorii osib v umovakh provedennia antyterrorystychnoi operatsii. *Pravovi zasady harantuvannia ta zakhystu prav i svobod liudyny i hromadianyna: zb. tez nauk. dop. i povidoml. III Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Poltava, 22 trav. 2015 r.) – Legal principles of guarantee and protection of human and citizen's rights and freedoms: Abstract of Papers*. A. P. Hetman (Ed.) et al. Kharkiv: Prava liudyny, 419–424 [in Ukrainian].
7. Deiaki pytannia hroshovoho zabezpechennia viiskovosluzhbovtziv, osib riadovoho i nachalnytskoho skladu ta politseiskykh: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.01.2016 r. № 18. (2016). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 6, art. 316 [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Instruksii pro rozmiry i poriadok vyplaty vynahorody viiskovosluzhbovtciam Zbroinykh Syl Ukrainy ta Derzhavnoi spetsialnoi sluzhby transportu za bezposeredniu uchast u voiennykh konfliktakh, v zakhodakh iz zabezpechennia natsionalnoi bezpeky i oborony, vidsichi i strymuvannia zbroinoi ahresii Rosiiskoi Federatsii chy v antyterrorystychnii operatsii, inshykh zakhodakh v umovakh osoblyvoho periodu: nakaz Ministerstva oborony Ukrainy vid 10.02.2016 r. № 67. (2016). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 20, art. 818 [in Ukrainian].
9. Pro status i sotsialnyi zakhyst hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy: Zakon Ukrainy vid 28.02.1991 r. № 796-XII. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR – Information of the Supreme Soviet of the USSR*, 16, art. 200 [in Ukrainian].

ЮШКО А. М.

кандидат юридических наук, доцент, зав. научного отдела НИИ правового обеспечения инновационного развития НАПрН Украины, доцент кафедры трудового права НЮУ имени Ярослава Мудрого

ЧИЖОВ Д. А.

кандидат юридических наук, ассистент кафедры частного права Института управления и права НЮУ имени Ярослава Мудрого

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ УЧАСТНИКОВ АТО/ООС

Статья посвящена вопросам правового регулирования отношений по социальной защите участников АТО/ООС. На основании детального анализа научных трудов, нормативно-правовых актов, статистических данных в этой сфере сделан вывод о целесообразности введения единого подхода к регулированию вопросов социальной защиты участников АТО/ООС и членов их семей, а также предложено систематизировать существующее законодательство в отдельный нормативно-правовой акт (закон), который бы охватил все аспекты такой защиты.

Ключевые слова: социальная защита, правовой статус, участники АТО/ООС.

YUSHKO A. M.

PhD, Head of Research Department of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development National Academy of Law Sciences of Ukraine, Assistant at the Department of Labor Law of Yaroslav Mudryi National Law University

CHIZHOV D. A.

PhD, Assistant at the Department of Private Law of Institute of Management and Law of Yaroslav Mudryi National Law University

LEGISLATIVE DEVELOPMENT PROSPECTS ABOUT SOCIAL PROTECTION OF PARTICIPANTS OF ATO / OUF

Problem setting. Due to the annexation of the Autonomous Republic of Crimea, the conduct of the anti-terrorist operation (2014–2018), the operation of the Joint Forces (from 2018 until now), the temporary occupation of certain areas

of Donetsk and Luhansk regions, new entities needing social protection (forced displaced persons, citizens of Ukraine who remained in the occupied territories, ATO participants, OUF, family members of victims of such operations, etc.), and there was an urgent need for legal regulation of public relations with these entities. State rulemaking in this area is often haphazard, spontaneous, contradictory, which, as a result, does not allow it to achieve its overriding goal of ensuring adequate social protection for people. In such circumstances, the study of the problems of legal regulation of social and legal protection of ATO / OUF participants as a special subject of such relations is quite relevant.

Target of research is to identify problems in the legal regulation of relations on social protection of ATO/OUF participants, as well as to prepare proposals for improvement of legislation in this area.

Analysis of recent researchers shows that scientists' attention to the selected problem is updated. Candidate Dissertation of D. A. Chizhov is devoted to the study of the legal mechanism of ensuring social protection of a person in conditions of military conflict in Ukraine. The legal status of an internally displaced person as a subject of social security law has been studied and analyzed in her dissertation I. S. Basova. Some issues of legal regulation of social protection of military personnel in the area of ATO are also outlined in the scientific works of such researchers as D. Aleksandrov, A. L. Beykun, V. S. Venediktov, O. I. Yermakov, N. V. Fist, S. S. Lukash, O. M. Levchuk, A. Ya. Radizvidlo, D. O. Tzedik, A. A. Shire.

Article's main body. Based on a detailed analysis of scientific works, regulations, statistics in this field, the article concludes that it is advisable to introduce a unified approach to the regulation of social protection of ATO/OUF members and their families and to propose to systematise existing numerous legislation into a single regulatory and legal framework. an act (law) that would cover all aspects of such protection.

Conclusions and prospects for the development. On the basis of the above, it was concluded that it is possible to develop and adopt a new regulatory act (law) that would determine the legal status of ATO/OUF participants, equals persons, their families, and consolidate their rights, ensure the creation of proper living conditions, the provision of benefits, benefits and social guarantees in the course of employment in accordance with training and health. In addition, it is proposed to change the approach to establishing the status of a combatant, to introduce several categories of combatants depending on certain criteria (period of service, its duration, area of service), which will differentiate benefits, benefits and social guarantees to such persons.

Keywords: social protection, legal status, participants of ATO/OUF.

Юшко А.М, Чижов Д.А. Перспективи розвитку законодавства про соціальний захист учасників АТО/ООС. *Право та інноваційне суспільство*: електрон. наук. вид. 2019. № 2 (13). URL: http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Yushko_Chizhov13.pdf