

УДК [94 : 34 : 364] (477) «20»

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ
УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ***Людмила Хрящевська*

Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського
Україна, 54030, м. Миколаїв, вул. Нікольська, 24
e-mail: Ludahryashev30@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2611-0817>

Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей. Доведено, механізм державного управління системою соціального захисту учасників АТО потребує вивчення та вдосконалення. Існуючим масивом нормативно-правових актів, навіть галузевих, урегульовано не всі питання, що стосуються соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, серед яких виникає багато проблемних. З'ясовано проблемні питання, вироблено пропозиції по усуненню недоліків і прогалин у чинному законодавстві стосовно соціального захисту учасників АТО.

Ключові слова: *нормативно-правове забезпечення, соціальний захист, учасники антитерористичної операції, проблеми, бойові дії, адаптація*

Події на сході України розширили сферу дії системи соціального захисту. Виникла потреба здійснення соціального захисту військовослужбовців та інших учасників антитерористичної операції. Особи, які вступають сьогодні на військову службу, мають відчувати впевненість у тому, що, виконуючи почесну місію захисника Вітчизни, вони та їхні сім'ї, у свою чергу, будуть захищені державою. Тому питання соціального захисту військовослужбовців та їхніх сімей сьогодні набуло особливо важливого значення.

Проблема соціального захисту учасників АТО у комплексі прав і гарантій, які передбачені законодавством України для таких категорій осіб, на даний час науково залишається малодослідженою. Теоретико-методологічні основи реформування соціальної політики досліджують у своїх роботах В. Скуратівський, С. Палій, В. Трощинський, О. Петроє, Е. Лібанова [28]. Сутність, структуру, стан і проблеми розвитку системи соціального захисту населення вивчають І. Гнибіденко, М. Кравченко, О. Новікова [29]. Проблеми соціальної забезпеченості населення, зокрема, відповідність рівня доходів та якості отримуваних соціальних послуг соціальним стандартам розкриває М. Солдатенко [30]. Теоретичні та практичні аспекти соціального захисту, як складової соціальної політики, особливості соціального захисту окремих категорій населення розкривають П. Базилук [1], О. Іванова [3], П. Шевчук, [31], але різнобічне бачення проблем не сприяло спільному виробленню певної позиції. У зв'язку з цим це питання на даний час є

досить актуальним.

Метою дослідження є аналіз нормативно-правового забезпечення державного управління та проблем у сфері соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, вироблення пропозицій по усуненню недоліків і прогалин у чинному законодавстві України з даного питання.

Нормативно-правове регулювання є одним із механізмів державного управління системою соціального захисту учасників АТО, який потребує вивчення та вдосконалення.

Найвищу юридичну силу серед нормативно-правових актів має Конституція України, де у ст. 46 задекларовано кожному громадянину право на соціальний захист [4].

Суспільні відносини у сфері соціального захисту учасників бойових дій, ветеранів війни, військовослужбовців і членів їх сімей регулюються законами України, а саме: «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [5], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6], «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист» [7], «Про поліпшення матеріального становища учасників бойових дій та інвалідів війни» [8], «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їх сімей» та ін. [9]. Також дія норм законів України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [10] та «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [11] поширюється на учасників

АТО, які стали інвалідами внаслідок участі у бойових діях.

Варто відзначити, що правові норми, які містяться у законах, що регулюють соціальний захист військовослужбовців, не повною мірою відповідають сучасному стану суспільних відносин, соціально-економічним можливостям держави, тому не можуть забезпечити ефективну реалізацію прав і свобод учасників АТО. Спостерігається дублювання правових норм, які містяться у Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6], у законодавчих актах, що регулюють порядок створення та діяльність різних військових формувань, службовці яких беруть участь в АТО.

Особливе місце посідають постанови Уряду, укази Президента України, накази міністерств, зокрема: Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки» [12], постанови Кабінету Міністрів України (далі – 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» [13], «Про особливості призначення і виплати одноразової грошової допомоги в разі інвалідності або часткової втрати працездатності без установлення інвалідності резервістам, які безпосередньо брали (беруть) участь в антитерористичній операції» [14], «Про затвердження Порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності працівника міліції» [15], «Деякі питання 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 і втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок» [2], «Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками» [16].

10 листопада 2014 р. був виданий наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Положення про міжвідомчу комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій», а 6 лютого 2015 р «Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру учасників антитерористичної операції» [17; 18].

Дія нормативно-правових актів поширюється на всіх без винятку учасників АТО у прийнятих: Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [5], указах Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення додаткових соціальних гарантій окремим категоріям громадян» [19], «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 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» [20] та «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» [21], постанові КМУ «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» [22], розпорядженні КМУ «Про затвердження плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції» [23].

У 2008 р. виданий Закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» з відповідними змінами щодо оздоровлення дітей учасників АТО [24], у 2001 р. Закон України «Про охорону дитинства» [25], а у 2014 р. Закон України «Про вищу освіту» [26]. Цими законами гарантовано державну цільову підтримку для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних і комунальних навчальних закладах дітям учасників бойових дій, зокрема учасників АТО.

Пенсійне забезпечення членів сімей учасників АТО гарантують закони України «Про внесення зміни до статті 36 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 20 травня 2014 р. (збільшення розміру пенсії у разі втрати годувальника з 40% до 70% грошового забезпечення годувальника) та «Про внесення зміни до статті 37 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 20 червня 2014 р. (мінімальний розмір пенсії у разі втрати годувальника встановлено на рівні двох прожиткових мінімумів для осіб, які втратили працездатність) [27].

Отже, сукупність проаналізованих нормативно-правових актів і норм, спрямованих на

соціальний захист учасників антитерористичної операції, формують правовий механізм державного управління зазначеними суспільними відносинами. На жаль, можемо констатувати, що існуючим масивом нормативно-правових актів, навіть галузевих, урегульовано не всі питання, що стосуються соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, серед яких виникає багато проблемних.

Залишається актуальним питання підвищення рівня грошового забезпечення військовослужбовців Збройних сил України, створення ефективної системи матеріального заохочення та соціального захисту мобілізованих військовослужбовців, які беруть безпосередню участь у проведенні АТО.

Важливою проблемою соціального захисту учасників АТО є відсутність ефективного механізму вирішення житлових проблем військовослужбовців-учасників АТО. Хоча в Україні існує Комплексна програма забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, посадових осіб митної служби та членів їх сімей, проте внаслідок хронічного недофінансування ефективність зазначеної програми як інструменту вирішення житлових проблем військовослужбовців є вкрай низькою.

Не відповідає потребам сьогодення система пільгового забезпечення військовослужбовців, ветеранів війни, учасників АТО та членів їхніх сімей.

Потребує системного вирішення проблема полегшення адаптації військовослужбовців-учасників АТО до процесів мирного життя. У першу чергу це стосується відновлення здоров'я та працевлаштування.

Забезпечення належного рівня грошового забезпечення військовослужбовців, які беруть участь у бойових діях у зоні АТО, передбачає: наближення розміру грошового забезпечення українських військовослужбовців до розміру грошового забезпечення військовослужбовців інших, зокрема сусідніх держав; збільшення державного фінансування додаткових витрат Міністерства оборони України на виплату грошової допомоги сім'ям загиблих і пораненим військовослужбовцям, які брали участь в АТО, речового забезпечення військовослужбовців, харчування та надання медичної допомоги особовому складу.

Для подальшої активізації процесу вирішення житлових проблем сімей військовослужбовців-учасників АТО необхідно забезпечити реалізацію переважного права на отримання

житла сім'ям військовослужбовців-учасників АТО, які не мають власного житла.

Експерти пропонують запровадити таку практику забезпечення військовослужбовців зазначеної категорії житлом:

- військовослужбовець, який потребує поліпшення житлових умов і перебуває на квартирному обліку, підписуючи контракт на службу в зоні АТО, одночасно отримує ордер на службову квартиру, яка переходить у його власність після закінчення терміну контракту та виконання його умов [30];

- надання військовослужбовцям-учасникам АТО, а також членам їхніх сімей переважне право на участь у загальнодержавних житлових програмах, зокрема у цільовій Програмі будівництва (придбання) доступного житла («Доступне житло» 70 на 30%);

- надання дітям військовослужбовців-учасників АТО переважне право на отримання пільгового молодіжного кредиту в межах програми, яку реалізує Державний фонд молодіжного житлового будівництва.

Для полегшення адаптації військовослужбовців-учасників АТО до процесів мирного життя необхідно запровадити відповідні програми соціальної інтеграції, професійної адаптації та психологічної реабілітації постраждалих учасників АТО.

Потребує створення система психологічної та фізіологічної (протезування) реабілітації, у тому числі створення мережі регіональних центрів психологічної реабілітації, забезпечених інноваційними технологіями та сучасним обладнанням. Соціальна інтеграція потребує об'єднання зусиль психологів, які б надавали необхідну допомогу для соціальної адаптації.

Потребує вдосконалення процес забезпечення санаторно-курортним лікуванням постраждалих учасників АТО, що передбачає розробку та запровадження відповідних бюджетних програм, розширення мережі недержавних і закордонних закладів реабілітації, спрямування на це коштів волонтерських і міжнародних організацій тощо.

Доцільно передбачити особливий режим реалізації для демобілізованих учасників АТО конституційного права на працю, а також захист їх соціальних і трудових прав, зокрема надати додаткові гарантії щодо працевлаштування, перепідготовки, підвищення кваліфікації тощо. Для цього слід внести додаткові зміни до чинного трудового законодавства України.

Недостатній рівень соціального захисту військовослужбовців, як свідчить закордон-

ний і вітчизняний досвід, негативно позначається на якісному складі війська, знижує мотивацію, породжує невдоволення тощо.

На підставі проведеного аналізу, варто зробити висновок, що законодавче забезпечення соціального захисту учасників АТО як категорії учасників бойових дій, котрі приймали та продовжують приймати безпосередню участь у захисті незалежності України, потребує подальшого реформування з метою підвищення рівня соціальної підтримки захисників Батьківщини, діяльність яких має надзвичайно важливе значення для всього суспільства держави.

У процесі подальших досліджень потрібно розглянути норми чинного законодавства стосовно психологічної та медичної реабілітації військовослужбовців.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Базиліук П.В. Соціальний захист населення. Київ: Знання, 1992. 132 с.
2. Деякі питання 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 і втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 518. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/518-2014-p>
3. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти. Київ: Академія, 2003. 107 с.
4. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр>
5. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>
6. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>
7. Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист: Закон України від 24 березня 1998 р. № 203/98-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/203/98-вр>
8. Про поліпшення матеріального становища учасників бойових дій та інвалідів війни: Закон України від 16 березня 2004 р. № 1603-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1603-15>
9. Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей: Закон України від 15 червня 2004 р. № 1763-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1763-15>
10. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 р. № 875-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/875-12>
11. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 6 жовтня 2005 р. № 2961-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2961-15>
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки»: Указ Президента України від 14 листопада 2014 р. № 880. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/880/2014>
13. 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: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 685. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248479308>
14. 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 р. № 691. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248479902>
15. Про затвердження Порядку та умов виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) або інвалідності працівника міліції: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. № 707. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/707-2007-p>
16. Питання забезпечення учасників антитерористичної операції та сімей загиблих учасників антитерористичної операції земельними ділянками: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 898-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248461824>
17. Про затвердження Положення про міжвідомчу комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій: Наказ Міністерства соціальної політики України від 10 листопада 2014 р. № 867. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1494-14>
18. Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру учасників антитерористичної операції: Наказ Міністерства соціальної політики України від 6 лютого 2015 р. № 114. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0211-15>
19. Про невідкладні заходи щодо забезпечення додаткових соціальних гарантій окремим категоріям громадян: Указ Президента України від 29 жовтня 2014 р. № 835/2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835/2014>
20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 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»: Указ Президента України від 18 лютого 2015 р. № 140/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-15>
21. Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції: Указ Президента України від 18 березня 2015 р. № 150/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/150/2015>
22. Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 413. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/413-2014-p>
23. 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: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/359-2015-p>
24. Про оздоровлення та відпочинок дітей: Закон України від 4 вересня 2008 р. № 375-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/375-17>
25. Про охорону дитинства: Закон України від 26 квітня 2001 р. № 2402-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2402-14>
26. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
27. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 9 квітня 1992 р. № 2262-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2262-12>
28. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи: навч.-наук. видання / авт. кол.: В.А. Скуратівський, В.П. Трошинський, П.К. Ситник та ін. Київ: Львів НАДУ, 2012. 368 с.
29. Соціальний захист населення: монографія / [авт.

кол.: І.Ф. Гнибіденко, М.В. Кравченко, О.Ф. Новікова та ін.]; за ред. М.В. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2009. 184 с.
30. Солдатенко М.О. Соціальний захист за державними стандартами // Соціальний захист : щомісяч. інформ. та на-

ук.-вироб. журн. 2006. № 10. С. 30-32.

31. Шевчук П. Соціальна політика: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / ред. Л. Кирієнко. Львів: Світ, 2005. 400 с.

Khryashevskya Liudmyla

Regulatory and Legal Protection of the Participants of the Anti-Terrorist Operation and Their Family Members

Regulatory and legal regulation is one of the mechanisms of state management of the system of social protection of ATO participants, which needs to be studied and improved. Public relations in the field of social protection of combatants, war veterans, servicemen and members of their families are regulated by the laws of Ukraine. But the legal norms stated in laws which control the social protection of servicemen do not fully meet the current state of social relations, socio-economic capabilities of the state, therefore they can not ensure the effective realization of the rights and liberties of ATO participants. There is a duplication of legal norms contained in the Laws of Ukraine, in legislative acts.

Existing regulatory and legal acts, even sectoral ones, do not regulate all issues related to the social protection of Anti-Terrorist Operation participants and the members of their families. Thus many problems arise in this sphere.

An important problem of social protection of ATO participants is the lack of an effective mechanism for solving the housing problems of servicemen participated in ATO. Though in Ukraine exists the Comprehensive program of providing housing for servicemen, other ranks and officers, officials of the customs service and members of their families, however, as a result of chronic underfunding, the effectiveness of this program as an instrument for resolving housing problems of military personnel is extremely low.

The system of servicemen, veterans of war, ATO participants and members of their families benefits does not meet the needs of the present day.

In order to provide an adequate level of military pay of servicemen participating in combat operations in the ATO zone, it is proposed to approximate the amount of Ukrainian servicemen military pay closer to this of the servicemen of other, in particular, neighboring states; to increase state financing of additional charges of the Ministry of Defense of Ukraine for the payment of financial assistance to the families of fallen and wounded servicemen who participated in the ATO, military clothing allowance, food and medical assistance of service members of the Armed Forces.

In order to further intensify the process of solving housing problems of servicemen participants of the ATO families, it is necessary to ensure the realization of the preferential right to receive housing for families of servicemen participants of the ATO who do not have their own housing.

In order to facilitate the adjustment of the servicemen participants of the ATO to the processes of peaceful life, appropriate programs of social integration, professional adaptation and psychological rehabilitation of ATO casualties should be implemented.

It is necessary to establish a system of psychological and physiological (prosthetic) rehabilitation, including the creation of a regional centers network for psychological rehabilitation, equipped with innovative technologies and modern equipment.

The process of ATO casualties provision with sanatorium treatment need to be improved, and it means the development and implementation of appropriate budget programs, the expansion of the network of non-state and foreign rehabilitation institutions, involving of the volunteer and international organizations in their funding, etc.

Keywords: *regulatory and legal support, social protection, participants of the Anti-Terrorist Operation, problems, warfare, adaptation*