

УДК 353.8

DOI: 10.35340/2308-104X.2019.84-3-14

**ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ
СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ
УЧАСНИКІВ
АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ
ОПЕРАЦІЇ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ**

ЗЕЛІНСЬКА М. І.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
Донецький державний університет
управління
ПРОЙДАКОВА І. В.,
студентка
КЛІМОВА Т. Ю.,
студентка
НОГАШ С. В.,
студентка

**GENERAL PROVISIONS OF
NATIONAL MANAGEMENT
LEGISLATIVE ENVIRONMENT
IN THE SPHERE OF SOCIAL
PROTECTION OF
PARTICIPANTS IN ANTI-
TERRORIST OPERATIONS AND
THEIR FAMILIES**

ZELINSKA M.,
Candidate of Political Sciences,
Associate Professor, Department of
Public Administration and
Administration, Donetsk State
University of Management
PROIDAKOVA I.,
student
KLIMOVA T.,
student
NOGASH S.,
student

У статті здійснено науково-теоретичний аналіз нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей. Проаналізовано перелік основних нормативно-правових актів, що регулюють питання соціального захисту учасників антитерористичної операції, та класифіковано нормативно-правові акти з питань соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей шляхом їх систематизації. Сукупність проаналізованих нормативно-правових актів, спрямованих на соціальний захист учасників антитерористичної операції, формують правовий механізм державного управління зазначеними суспільними відносинами.

***Ключові слова:** учасник антитерористичної операції, соціальний захист учасників антитерористичної операції, нормативно-правове регулювання соціального захисту учасників антитерористичної операції, правовий механізм державного управління.*

В статье проведен научно-теоретический анализ нормативно-правового обеспечения государственного управления в сфере социальной защиты участников антитеррористической операции и членов их семей.

Проанализирован перечень основных нормативно-правовых актов, которые регулируют вопросы социальной защиты участников антитеррористической операции, и классифицированы нормативно-правовые акты по вопросам социальной защиты участников

антитеррористической операции и членов их семей путем их систематизации. Совокупность проанализированных нормативно-правовых актов, направленных на социальную защиту участников антитеррористической операции, формируют правовой механизм государственного управления указанными общественными отношениями.

Ключевые слова: *участник антитеррористической операции, социальная защита участников антитеррористической операции, нормативно-правовое регулирование социальной защиты участников антитеррористической операции, правовой механизм государственного управления.*

In this paper carried out the scientific-theoretical analysis of the regulatory support of public administration in the sphere of social protection of participants in anti-terrorist operation's and their families.

This article is aimed to make a review a list of legislation that regulate issues of social protection of participants of antiterrorist operation's, and to classify the rules their classification of social protection of participants of the anti-terrorist operation's, and members of their families. The set of analyzed legal regulations aimed on social protection of the participants of anti-terrorist operation's is establish the legal framework of public administration these social relations.

Key words: *member of anti-terrorist operations, the social protection of participants of anti-terrorist operations, legal regulation of social protection of participants of anti-terrorist operations, the legal framework of public administration.*

Постановка проблеми. Конституцією України закріплено право громадян на соціальний захист, тому створення та гарантування належних умов для достатнього життєвого рівня є першочерговим завданням для кожної держави. У зв'язку із появою в Україні нової категорії громадян-учасників антитеррористичної операції – виникла потреба у визначенні особливостей їх правового статусу та рівня соціального захисту. Саме тому з метою досягнення значних позитивних зрушень у системі створення механізмів соціального захисту учасників АТО та членів їх сімей необхідно передусім розробити та впровадити належне нормативно-правове регулювання означеного кола суспільних відносин, спрямоване на вдосконалення існуючої системи державного управління. Разом з тим відносна нещодавність виникнення окресленої проблеми зумовила відсутність не лише адекватного нормативно-правового забезпечення в цілому, а й наукових розробок з цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що значний внесок у розвиток наукової думки з питань соціального захисту населення зробили такі провідні вчені, як В. Скуратівський, С. Палій, В. Трощинський, які досліджують теоретико-методологічні основи реформування соціальної політики в цілому і соціального захисту зокрема [1]. І. Гнибіденко, М. Кравченко, О. Новікова вивчають сутність, структуру, станта проблеми розвитку системи соціального захисту населення [2]. М. Солдатенко розкриває проблеми соціальної забезпеченості населення, зокрема відповідність рівня доходів та якості отримуваних соціальних послуг соціальним стандартам [3]. П. Базиліук, Л. Хижняк, П. Шевчук, О. Іванова розглядають теоретичні практичні аспекти

соціального захисту як складової соціальної політики, розкривають особливості соціального захисту окремих категорій населення [4].

Метою статті є науково-теоретичний аналіз нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні, в умовах глобалізації, різко зросла роль держави в соціальному захисті, що полягає у створенні сприятливих умов для розвитку і підтримки всього населення, у тому числі військовослужбовців, які брали участь у військових подіях (операціях), ветерани війни, особи з інвалідністю з їх числа. На основі проведеного аналізу можна стверджувати, що дослідження теоретичних основ соціального захисту населення та учасників АТО і членів їхніх сімей дає змогу виокремити принципи, інструменти та межі державного регулювання; визначити особливості відносин між суб'єктами державного регулювання, рівень доступу громадян до соціальних послуг і соціальної допомоги у різних країнах.

Враховуючи суспільно-політичні реалії, в законодавстві України «антитерористична операція» визначена як комплекс скоординованих заходів, спрямованих на погашення конфлікту та його наслідків на Сході України. Мова йде про Закон України «Про боротьбу з тероризмом». Статтю 3 цього ж Закону доповнено новелою про те, що АТО «може здійснюватися одночасно із відсіччю збройної агресії».

Учасниками бойових дій є: військовослужбовці та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки 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 АТО у період її проведення [1].

Питання про соціальний захист учасників АТО частково вирішено в інших законах України та підзаконних нормативно-правових актах.

Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» № 2268-V, що було прийнято ВРУ 18.01.2018, увібрав у себе попередні правові напрацювання щодо окупованих територій, визначає особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Статтею 9 зазначеного закону визначено стратегічне керівництво силами та засобами ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань по відношенню до окупованих територій, реалізація повноважень Командувача об'єднаних сил через Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ та ін.

Відповідно до вищезгаданого закону, у правове поле введено категорію «особи, які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях». Поряд з цим, формулювання «та брали безпосередню участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції» також залишається в межах правового регулювання [2].

Операція об'єднаних сил (далі – ООС) – це комплекс військових та спеціальних організаційно-правових заходів українських силових структур, спрямований на протидію діяльності незаконних російських та проросійських збройних формувань у війні на Сході України. Проведення операції передбачається виконанням Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

На наш погляд, операція Об'єднаних сил, фактично, є переформуванням АТО без введення воєнного або надзвичайного стану, переданням управління від Антитерористичного центру Служби безпеки України (далі – СБУ), яка формально керувала АТО, до Об'єданого оперативного штабу ЗСУ, який став відповідальним за застосування сил і засобів як ЗСУ, так і інших складових Сил оборони при виконанні відповідних завдань із забезпечення національної безпеки та оборони держави. Початок ООС – з 14:00 30 квітня 2018 року. З іншого боку, зміна формату управління антитерористичною операцією на сході України вплинула на гарантії соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей, хоча залишається предметом дискусій у суспільно-політичних і наукових колах.

Основою будь-яких правовідносин є норми й положення законодавства. Особливості і специфіка механізмів державного регулювання соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей, в контексті проблем співвідношення політики та управління, обумовлені тим, що учасники АТО мають право на задоволення своїх соціальних потреб та гарантії соціального захисту, що регламентуються спеціальним законодавством (Конституція України, основні та галузеві закони чи підзаконні нормативні акти) [3].

За результатами аналізу чинних нормативно-правових актів (далі – НПА), що врегульовують суспільні відносини у сфері соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей, систематизовано та запропоновано їх класифікацію за ключовими ознаками, що, на наш погляд, оптимізує процес аналізу положень і норм вітчизняного законодавства.

НПА у сфері соціального захисту учасників АТО поділяються на законні, найвищу юридичну силу з яких має чинна Конституція України, в якій задекларовано право на соціальний захист для кожного громадянина тих, що перебувають на службі ЗСУ чи в інших військових формуваннях. Фактично, в Основному законі України мова йде про важливість підтримки особливої уваги держави до визначеної категорії осіб, членів їхніх сімей, що повністю узгоджується з міжнародними і європейськими положеннями соціального забезпечення, закріпленими у Загальній декларації прав людини та Європейській соціальній хартії, інших документах [4].

На думку деяких вітчизняних та міжнародних експертів, окремі положення зазначених вище законів на сьогодні залишаються декларативними. У першу чергу, потребують змін підходи та метод щодо дотримання і реалізації конституційних прав осіб з інвалідністю, у тому числі унаслідок війни (до яких прирівняні учасники АТО); потребують розв'язання нагальні проблеми даної категорії осіб, серед яких: доступність послуг, рівні можливості, у тому числі з урахуванням їх індивідуальних потреб, гостро стоять питання працевлаштування, включення у повноцінне життя суспільства. Варто відзначити, що Закон України містить визначення основних понять і категорій, що розкривають підходи до

реабілітації осіб з інвалідністю в Україні, яка, у свою чергу, складається з медичної, психолого-педагогічної, психологічної, професійної, трудової, фізкультурно-спортивної, фізичної, соціальної реабілітації, кожна з яких фактично є системою заходів в окремій сфері, що ставиться за мету відновлення здоров'я, соціального статусу чи індивідуальних психологічних функцій учасника АТО чи членів його сім'ї.

Отже, в ході аналізу нормативно-правового механізму державного регулювання соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей, виокремлено низку проблемних питань, що перебувають поза межами нормативно-правового поля, зокрема щодо осіб, зниклих безвісти, та військовополонених – учасників АТО, відсутності загальноприйнятих стандартів (протоколів) соціально-психологічної реабілітації учасників АТО [5].

Безумовно, сфера соціального захисту учасників АТО та членів їхніх сімей динамічно розвивається, потребує вдосконалення, вивчення передових зарубіжних практик та шляхів їх імплементації в практичну та нормативно-правову площину в Україні [6].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, здійснивши загально правовий аналіз нормативно – правового регулювання соціального захисту учасників АТО, можемо зробити висновок про те, що на сьогодні у державі сформовано певну організаційно – інституціональну, нормативно-врегульовану систему соціального захисту учасників АТО, яка потребує подальшого вивчення та вдосконалення. Наявний масив нормативно-правових актів та норм, спрямованих на соціальний захист учасників АТО, для простоти використання потребує класифікації. У процесі вивчення нормативно-правового забезпечення у сфері соціального захисту учасників АТО доведено відповідність чинного законодавства запропонованій класифікації: за юридичною силою (законні і підзаконні), за територією дії або поширення (загальнодержавні і локальні), за колом осіб, на яких поширюється дія нормативно-правових актів (загальні, спеціальні та індивідуальні). Запропоновані класифікаційні ознаки дають змогу класифікувати нормативно-правові акти у сфері соціального захисту учасників АТО та членів їх сімей. Таким чином, наукова новизна статті полягає в тому, що авторами запропоновано систематизувати нормативно-правові акти у сфері соціального захисту учасників АТО та членів їх сімей.

Сукупність проаналізованих нормативно-правових актів та 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 АТО. Серед них можна виокремити такі: – відсутність Концепції медичної, соціально-психологічної реабілітації та професійної адаптації учасників АТО; – відсутність загальнодержавної програми, спрямованої на соціальний захист учасників АТО; – відсутність механізму соціально-психологічної реабілітації учасників АТО і членів їх сімей та його правового регулювання; – відсутність єдиного механізму обліку учасників АТО та пов'язаних із ним проблем, зокрема щодо виявлення членів сімей загиблих учасників АТО із загального масиву учасників бойових дій, щодо виявлення

інвалідів унаслідок участі в АТО із загальної кількості учасників війни, забезпечення їх посвідченнями та відповідними пільгами та ін.

Література:

1. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи: навч.-наук. вид. / авт. кол.: В.А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін. К.; Львів, 2012. 368 с.
2. 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. К.: НАДУ, 2009. 184 с.
3. Солдатенко М.О. Соціальний захист за державними стандартами. Соціальний захист : щомісяч. інформ. та наук.-вироб. журн. 2006. № 10. С. 30–32
4. Шевчук П. Соціальна політика: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / ред. Л. Кириєнко. Львів: Світ, 2005. 400 с.
5. Іванова О. Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти. К.: Академія, 2003. 107 с.
6. Базиліук П. В. Соціальний захист населення. К.: Знання, 1992. 132 с.

References:

1. Reformuvannja socialjnoji polityky v Ukrajinі: problemy ta perspektyvy: navch.-nauk. vyd. / avt. kol.: V.A. Skurativsjkyj, V. P. Troshhynsjkyj, P. K. Sytnyk ta in. K.; Ljviv, 2012. 368 s.
2. Socialjnyj zakhyst naseleonnja : monoghracija / avt. kol : I. F. Ghnybidenko, M.V. Kravchenko, O.F. Novikova ta in./za red. M. V. Vakulenska, M. K. Orlatogho. K.: NADU, 2009. 184 s.
3. Soldatenko M.O. Socialjnyj zakhyst za derzhavnymy standartamy. Socialjnyj zakhyst : shhomisjach. inform. ta nauk.-vyrob. zhurn. 2006. # 10. S. 30–32
4. Shevchuk P. Socialjna polityka: navch. posib. dlja stud. vyshh. navch. zakl. / red. L. Kyrijenko. Ljviv: Svit, 2005. 400 s.
5. Ivanova O. L. Socialjna polityka: teoretychni aspekty. K.: Akademija, 2003. 107 s.
6. Bazyljuk P. V. Socialjnyj zakhyst naseleonnja. K.: Znannja, 1992. 132 s.

Creation of organizational, legal, social and economic guarantees of participants of anti-terrorist operation are in eastern Ukraine and members of their families is one of the strategic functions four Country and the aim of the social policy with respect to the participants of anti-terrorist operations in particular. In this paper carried out the scientific-theoretical analysis of the regulatory support of public administration in the sphere of social protection of participants in anti-terrorist operation's and their families. This article is aimed to make a review a list of legislation that regulate issues of social protection of participants of antiterrorist operation's, and to classify the rules their classification of social protection of participants of the anti-terrorist operations, and members of their families. The set of analyzed legal regulations aimed on social

protection of the participants of anti-terrorist operations is establish the legal framework of public administration these social relations.

According to the results of the analysis of the current legal acts, which regulate social relations in the sphere of social protection of ATO participants and their families, their classification and key classification is systematically proposed, which, in our opinion, optimizes the process of analysis of provisions and norms domestic legislation.

In the course of the analysis of the regulatory mechanism of state regulation of social protection of ATO participants and their families, a number of problematic issues outside the regulatory field were highlighted.

An array of normative acts and norms aimed at social protection of ATO participants requires classification for ease of use. In the process of studying the legal support in the field of social protection of ATO participants, the conformity of the current legislation with the proposed classification is proved: by legal force (legal and by-law), by the territory of operation or distribution (national and local), by the circle of persons subject to the regulatory- legal acts (general, special and individual). The proposed classification features make it possible to classify regulations in the field of social protection of ATO participants and their families.

The set of analyzed normative legal acts and norms aimed at social protection of participants of the anti-terrorist operation, form the legal mechanism of state management of the said social relations.

Among them are the following: - lack of the Concept of medical, social and psychological rehabilitation and professional adaptation of ATO participants; - lack of a national program aimed at social protection of ATO participants - lack of a mechanism for social and psychological rehabilitation of ATO participants and their families and its legal regulation; - lack of a unified mechanism for accounting for ATO participants and related problems, in particular for identifying the families of fallen ATO members from the general array of combatants, for identifying persons with disabilities as a result of participating in the ATO with the total number of war participants, providing them with certificates and appropriate privileges, and others.