

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ДЕРЖАВИ УЧАСНИКАМ ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

В статті автором здійснено збирання, узагальнення й аналіз законів і нормативно-правових актів України стосовно соціально-правового захисту учасників добровольчих формувань, які не інтегрувались до сектору безпеки і оборони держави та брали участь в антитерористичній операції на сході України.

Ключові слова: добровольчі батальйони, добровольчі формування, соціально-правовий захист, антитерористична операція на сході України.

Від моменту початку російської агресії до розгортання антитерористичної операції (АТО) в Україні події розвивалися дуже стрімко, і, як наслідок, у суспільстві виник добровольчий рух. На заклик керівництва країни про необхідність військовозобов'язаних громадян України прибути вчасно до військових комісаріатів у разі оголошення мобілізації¹, відгукнулася велика кількість осіб, що побажали захищати країну від агресора². Поряд з цим громадські об'єднання, партії власними силами створювали добровольчі формування³, до складу яких входили особи, які прагнули захищати свою державу. Найпоширенішими причинами вступу до цих формувань були такі: за станом здоров'я і віком через недовіру до керівництва ЗС України, правоохоронних органів держави, незатребуваність військово-облікових спеціальностей у зоні⁴.

Створені добровольчі формування умовно можна поділити на дві групи:

перша – ті, що увійшли до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ, Національної гвардії України;

друга – ті, що не інтегрувались у військові формування та правоохоронні органи України, «Добровольчий український корпус» та добровольча козацька рота спецпризначення ім. Т. Шевченка.

Питання соціально-правового захисту учасників добровольчих формувань досить детально розглянуто для першої групи^{5;6}. На таких осіб поширюється розповсюджується низка законодавчих актів, які стосуються соціально-правового захисту військовозобов'язаних, резервістів ЗС України та інших військових формувань в особливий період, а також членів їх сімей. Зокрема символічною є ухвалена на початку АТО постанова Верховної Ради України щодо захисту конституційних прав військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, осіб рядового і начальницького складу та інших працівників органів внутрішніх справ України, які беруть участь в антитерористичній операції⁷.

Питання соціально-правового захисту учасників формувань, що належать до другої групи, деякою мірою розкрив Л. Василенком⁸, який зосередив увагу на статусі учасників добровольчих формувань та законності існування цих формацій.

Метою статті є вивчення стану нормативно-правової бази України щодо соціально-правового захисту учасників добровольчих формувань, які не входили до ЗС України, МВС, НГУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів на початку АТО.

На час початку АТО в законодавчому полі України статус «доброволець» та «добровольчі формування» не було визначено. Жодного нормативно-правового документа, що роз'яснював би їх не існувало. Автором було запропоновано визначення, що є добровольчим формуванням⁹.

На початку АТО учасники добровольчих формувань не виявляли інтересу до питань свого соціально-правового захисту. Якщо військовослужбовці перебувають під соціально-правовим

захистом держави, гарантованим у ст. 17 Конституції України, то учасники добровольчих формувань як громадяни країни підпадають під захист ст. 3 і ст. 49 Основного Закону України¹⁰. У яких визначено, що найвищою соціальною цінністю в Україні для людини є життя та здоров'я, і кожен має право на безоплатну медичну допомогу. У разі скрути особи могли розраховувати на отримання безоплатної медичної допомоги та лікування відповідно до ст. 8 (ч. 1, 2), 18, 35-1-35-5, 37, 43 (ч. 2), 78 (п. «б» ч. 1)¹¹ або сподіватися на волонтерську чи благодійну допомогу громадських об'єднань, небайдужих громадян, міжнародних урядових та недержавних організацій¹². Однак члени сімей добровольців у разі їх загибелі, набуття каліцтва чи хвороби під час виконання бойових завдань у зоні АТО не отримували допомоги від держави, на відміну від членів сімей військовослужбовців.

Стосовно безкоштовної медичної допомоги ще у 2002 році за конституційним поданням народних депутатів України Конституційний суд України надав таке офіційне тлумачення: «положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги. Поняття медичної допомоги, умови запровадження медичного страхування, у тому числі державного, формування і використання добровільних медичних фондів, а також порядок надання медичних послуг, які виходять за межі медичної допомоги, на платній основі у державних і комунальних закладах охорони здоров'я та перелік таких послуг мають бути визначені законом»¹³.

Отже, очевидним є те, що крім отриманої безкоштовної медичної допомоги, постраждалий доброволець, який звернувся до державного чи комунального закладу охорони здоров'я, буде змушений оплачувати надання медичних послуг, визначених законом. Таке тлумачення не стосується, відомчих медичних закладів: наприклад, рядовий 55-ї оабр Андрій, який лікувався в Одеському військовому шпиталі, зазначив, що забезпечений усім необхідним для лікування, кошти у нього ніхто не просив за весь період перебування у шпиталі¹⁴. Крім того, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 року № 158 учасникам АТО з поміж військовослужбовців, а також осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та іншим категоріям виплачують винагороду в розмірі 100% місячного грошового забезпечення та заробітної плати, але не менше 3000 гривень у розрахунку на місяць¹⁵. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10 вересня № 417¹⁶ таку виплату надають вище зазначеним особам через поранення (контузії, травми, каліцтво) під час їх перебування на стаціонарному лікуванні в закладах охорони здоров'я. Ні про що подібне учасники добровольчих формувань не могли і мріяти на початку своєї діяльності.

Таким чином, на початку проведення АТО на учасників добровольчих формувань не поширювався соціально-правовий захист, як на військовослужбовців і військовозобов'язаних на особливий період, а також працівників рядового та начальницького складу МВС. Їх захист як громадян України здійснювала держава, а від міжнародних урядових і недержавних організацій вони отримували благодійницьку та соціально-правову допомогу.

Однак збільшення інтенсивності бойових дій на сході України з'явилися постраждалі у добровольчих формуваннях. Серед небайдужої громадськості та парламентарів України були розпочаті дискусії з проблеми соціально-правового захисту учасників добровольчих формувань і членів їх сімей, що сприяли змінам, доповненням та появі нових законодавчих актів у правовій сфері держави.

З ухваленням Верховною Радою України 6 травня 2014 року змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» представників силових структур, які брали участь в АТО, було прирівняно згідно з п. 19. ст. 6 до учасників бойових дій і надані їм пов'язані з цим соціальні блага¹⁷. Внаслідок цієї законодавчої зміни, а також появи більшої кількості постраждалих серед учасників добровольчих формувань у суспільстві розпочався

процес обговорення щодо необхідності посилення соціально-правового захисту добровольців. Під тиском громадськості Верховна Рада України ухвалила доповнення до ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»¹⁸ п. 20, що стосується осіб, які не набули статусу військовослужбовців чи осіб рядового та начальницького складу, оскільки на момент легалізації формування вже вибули з його складу, відповідно, не було підстав для оформлення статусу учасника бойових дій, передбачених п. 19 ст. 6 закону. Такі особи брали участь в АТО й воювали нарівні з іншими, причому в найкритичніший момент, коли держава потребувала найбільшої підтримки. Саме тому було ухвалено рішення надати право на отримання статусу учасника бойових дій тим особам, які не дочекалися входження формування до складу ЗС України, МВС, НГУ з різних причин (через неможливість фінансово утримувати сім'ю, необхідність догляду за немічними рідними та близькими тощо), зрівнявши їх у правах з бойовими побратимами. Однак зміна до п. 20 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» стосується добровольчих формувань лише першої групи.

Цікавим є наступний законодавчий акт від 14.05.2015 №425-VIII¹⁹, яким внесено зміни до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їх дітей, а також дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичної операції, у здобутті професійно-технічної та вищої освіти. Сила цього закону поширюється не лише на добровольців, а й на членів їх сімей. Крім того, у законі зазначено: якщо особа загинула в районі проведення АТО і не було підтвердження, що вона доброволець, то все одно її діти отримують державну підтримку у здобутті освіти.

Підтримка держави полягає також у фінансовому захисті. Так, учасники добровольчих формувань тимчасово, на період проведення антитерористичної операції, не підлягають оподаткуванню доходів військовим збором. Підставою є схвалений Верховною Радою Закон України «Про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування військовим збором грошового забезпечення військовослужбовців та інших осіб, які беруть безпосередню участь в антитерористичній операції» від 18.06.2015 №548-VIII.

Внесена 15 липня 2015 року законодавча зміна у ст. 32 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» надає право отримувати субсидії споживачам, які беруть (брали) безпосередню участь у проведенні АТО, для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива²⁰. При визначенні субсидії учасникам добровольчих формувань не враховують до сукупного доходу отриману ними в період та/або після безпосередньої участі у проведенні антитерористичної операції благодійну допомогу незалежно від її розміру та джерела походження. Кабінет Міністрів України встановив порядок призначення та надання житлових субсидій.

Згідно з прийнятими змінами від 03.09.2015 до Закону України «Про судовий збір» члени сімей учасників добровольчих формувань, які загинули або пропали безвісти в районі проведення АТО, при поданні заяви до суду про встановлення факту смерті особи звільнені від сплати судового збору²¹.

Лише в Постанові Кабінету Міністрів України «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» від 08.09.2015 р. №685 вперше зустрічаємо визнання державою існування осіб, які перебували у складі добровольчих формувань, не включених до складу Збройних Сил, МВС, Національної гвардії та інших утворених відповідно до закону військових формувань та правоохоронних органів, і виконували завдання антитерористичної операції у взаємодії з ними.

Існує також законодавчий акт, що виходить за хронологічні межі дослідження, але його необхідно врахувати через принцип спадковості в турботі держави про своїх громадян. Це зміни Верховної Ради України прийняті до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 03.11.2015, що гарантували з боку держави виплати одноразової грошової допомоги волонтерам, добровольцям, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, і членам сімей загиблих²². Розмір виплат зазначено у підпунк-

ті «б» п. 1 ст. 16-2 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»²³. У частині шостій ст. 15 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» передбачено, що порядок призначення та виплати допомоги визначає Кабінет Міністрів України.

Отже, зміни у соціально-правовому захисті учасників добровольчих формувань і членів їх сімей у період з 14 квітня 2014 року до 24 вересня 2015 року демонструють піклування держави про цю категорію осіб. Однак порівняно із соціально-правовим захистом військовослужбовців, військовозобов'язаних, призваних під час мобілізації, резервістів ЗС України, НГУ й рядового та начальницького складу МВС в особливий період учасники добровольчих формувань мають досить мізерний захист, незважаючи на ризик своїм життям і здоров'ям.

Таким чином у статті визначено, що по-перше, на початку АТО у представники добровольчих формувань не мали соціально-правового захисту, подібного до військовослужбовців; по-друге, під час АТО в існуючому законодавстві України хоча й відбулися позитивні зміни в питаннях соціально-правового захисту учасників добровольчих формувань, але їх недостатньо. На нашу думку, соціально-правові гарантії для членів другої групи необхідно поліпшувати до рівня, наявного у представників сектору безпеки та оборони України.

¹ Верховна Рада звернулася до парламентарів держав – гарантів безпеки України та міжнародних організацій // *Голос України*. – 2014. – 3 березня, №40. – С. 1–2.

² Івашко О. До військоматів шикуються черги / О. Івашко, С. Ісаченко, О. Вертіль та ін. // *Урядовий кур'єр*. – 2014. – 5 березня, №42. – С. 4–5.

³ Ісаченко С. Буковина. Перевіряють мобілізаційні ресурси / С.Ісаченко // *Урядовий кур'єр*. – 2014. – 5 березня, №42. – С. 4–5.

⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення проведення мобілізації» від 27 березня 2014 року № 1169-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1169-18>

⁵ Косенко В. Аспекти особливого періоду // *Військо України*. – 2014. – №5. – С. 24–27.

⁶ Пам'ятка учасникам АТО // *Урядовий кур'єр*. – 2016. – 13 березня, № 193. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/media/documents/2016/10/12/pamiatka-ato-site.pdf>

⁷ Постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України щодо захисту конституційних прав військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, осіб рядового і начальницького складу та інших працівників органів внутрішніх справ України, які беруть участь у антитерористичній операції, направленій на захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, мирного життя українських громадян» від 16 квітня 2014 року № 1215-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1215-18>

⁸ Василенко Л. Вічне питання добровольців. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Author/1864>

⁹ Стасюк Ю. М. Визначення феномену добровольчих батальйонів залежно від комунікативної ситуації і вплив на формування атараксії суспільства з метою захисту територіальної цілісності та суверенітету держави / Ю. М. Стасюк // *Комунікативні стратегії інформаційного суспільства: лінгвістика, право, інформаційна безпека* : VII Всеукраїнська наук. конф. молодих вчених, студентів та курсантів, 6 квітня 2015 р. – К., 2016. – С. 131–134.

¹⁰ Закон України «Конституція України» від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹¹ Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року №2801-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/page>

¹² Червоний Хрест оголошує набір волонтерів // *Голос України*. – 2014. – 3 березня, №40. – С. 1.

¹³ Рішення Конституційного Суду України «Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» від 29 травня 2002 року N10-рп/2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02/paran54#n54>

¹⁴ Усна історія російсько-української війни (2014-2016 роки) / ред. Г. Васильчука та В. М. Мороко; Укр. ін.-т нац. пам'яті, Запоріж. нац. ун-т., іст. ф-т, Запоріж. облдержадмін., Департамент культури, туризму, національностей та релігій, Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України, Запоріж. відділення. – Вип. 2. – Київ, 2016. – 464 с., іл.

¹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству фінансів на 2014 рік, та виділення коштів з резервного фонду державного бюджету» від 4 червня 2014 року №158. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2014-%D0%BF>

¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 року № 158» від 10 вересня 2014 №417. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/417-2014-%D0%BF>

¹⁷ Закон України «Про внесення зміни до статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»» від 6 травня 2014 року № 1233-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1233-18>

¹⁸ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо статусу осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України» від 7 квітня 2015 року № 291-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/291-19/paran9#n9>

¹⁹ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти» від 14 травня 2015 року №425-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/425-19>

²⁰ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» щодо належного соціально-економічного захисту учасників антитерористичної операції та членів їхніх сімей» від 15 липня 2015 року № 615-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/615-19>

²¹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення від сплати судового збору учасників антитерористичних операцій та членів сімей загиблих» від 3 вересня 2015 року №670-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/670-19>

²² Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо виплати одноразової грошової допомоги волонтерам, добровольцям, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, та членам сімей загиблих» від 3 листопада 2015 року № 735-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/735-19>

²³ Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року № 2011-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>

В статье автором осуществлен сбор, обобщение и анализ законов и нормативно-правовых актов Украины относительно социально-правовой защиты участников добровольческих формирований, которые не интегрировались в сектор безопасности и обороны государства и принимали участие в антитеррористической операции на востоке Украины.

Ключевые слова: добровольческие батальоны, добровольческие формирования, социально-правовая защита, антитеррористическая операция на востоке Украины.

The article reflects the author's analysis of the laws and normative-legal acts of Ukraine that touch upon social and legal protection of the persons-participants of the volunteer battalions, that was not integrated to the security and defence sector of the state and participated in the zone of the anti-terrorist operation in the east of Ukraine.

Keywords: volunteer battalions, forming volunteer, social and legal protection, the anti-terrorist operation in the east of Ukraine.