

УДК 340.12(477)

**С.А. Петrenchенко,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права  
Національна академія Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького

## **ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТЕХНІКИ ПРАВОВОГО ТА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

**Анотація.** У статті охарактеризовані проблеми законодавчої техніки правового та соціального захисту учасників антитерористичної операції. Висвітлено проблеми законодавчої техніки щодо захисту учасників антитерористичної операції.

**Ключові слова:** соціальний захист, законодавча техніка, військовослужбовець.

**Постановка проблеми.** У складних геополітичних умовах, в яких опинилася Україна, захист прав учасників антитерористичної операції (далі — АТО) є досить актуальним. До початку військового конфлікту на Сході України правовий статус військовослужбовців, в тому числі — учасників бойових дій, визначався законами України «Про ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». З 2014 року було внесено низку змін у вище зазначені нормативно-правові акти, оскільки з'явилися нові категорії військовослужбовців («учасник АТО») та адміністративних режимів («особливий період», «в умовах проведення АТО»). Проте повною мірою врегулювати правовідносини, що склалися внаслідок бойових дій на Сході України повністю не вдалось. Причиною цього є недоліки законодавчої техніки. Здійснення державних та правових реформ в

сучасній Україні потребує дослідження та використання історичного досвіду наукового розуміння та практичного застосування законодавчої техніки. Оскільки саме врахування досвіду використання здобутків теорії і практики законодавчої техніки є підґрунтям подальшого удосконалення законодавчої бази України, сприяє утвердженню верховенства права, становленню правової держави в Україні, ефективній реалізації законів.

Саме законодавча техніка (рівень її розвитку) як невід'ємна частина законотворення значною мірою здатна забезпечити належну якість і ефективність усього законодавчого масиву, що, безумовно, має сприяти адекватному впливу законодавства на політичні, економічні та соціальні відносини у державі. Адже відповідний рівень законодавчої техніки, що є надійним гарантом вдосконалення законодавства, правильного застосування та повної відповідності волі законодавця,

сприяє утвердженню в державі принципу верховенства закону. Таким чином, на сучасному етапі дослідження законодавчої техніки правового та соціального захисту учасників АТО є досить актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Попри те, що тема законодавчої техніки правового регулювання статусу учасників бойових дій сьогодні є поширеною та досліджується багатьма науковцями, вона потребує подальшої розробки.

Власне проблеми законодавчої техніки досліджує Ж.О. Дзейко [4; 5], яка у своїх роботах зосереджує увагу не лише на загальних положеннях законодавчої техніки, а й висвітлює вплив історичного фактору на законодавчу техніку.

Практика законотворення, правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки є предметом дослідження В.П. Крижанівського [6].

Зміст поняття «юридична техніка»; правила, прийоми, засоби та способи юридичної техніки законодавчих та правозастосовних актів; вимоги до логіки, стилю та мови законодавчих та правозастосовних актів висвітлила у своїй праці О.В. Легка [7].

Окрім того, питання правового статусу учасників АТО цікавлять також сучасних українських вчених-правовиків. Так, у М.П. Музика та О.А. Шевчук [8], узагальнили та систематизували ті пільги, які мають учасники АТО на сучасному етапі.

Варто зазначити, що на практиці виникає низка проблем у реалізації передбачених законом пільг учасників бойових дій, це свідчить про явні недоліки у законодавчій техніці.

**Постановка завдання.** Метою роботи є дослідження базових теоретичних аспектів законодавчої техніки

та практичних проблем правотворчого процесу та правозастосування під час реалізації учасниками АТО права на правовий та соціальний захист. Із поставленої мети виходять наступні завдання: дослідження поняття та основних особливостей законодавчої техніки, висвітлення базових понять та категорій чинного законодавства, що регулює відносини у сфері соціального та правового захисту учасників АТО, виявлення окремих практичних проблем реалізації права на соціальний і правовий захист військовослужбовців внаслідок недоліків законодавчої техніки.

#### **Основний виклад матеріалу.**

У науковій літературі загальноприйнятим є розуміння юридичної техніки як сукупності правил, прийомів, способів та засобів розробки, оформлення, систематизації, тлумачення та застосування найбільш досконалих за формою та змістом нормативно-правових актів та інших юридичних документів; у такому аспекті юридична техніка зводиться в основному до законодавчої техніки.

Варто зазначити, що разом з цим існують визначення юридичної техніки в широкому та вузькому змісті. В широкому розумінні юридична техніка — це наука законотворчості, законодавча політика та законодавча техніка. У вузькому — це технічні засоби та прийоми побудови правових норм [7].

На думку Ж.О. Дзейко, законодавча техніка — багатоаспектне явище і не може бути зведена до питань вироблення законодавчої термінології, створення юридичних конструкцій і тому подібне. Сутність законодавчої техніки полягає в тому, що вона повинна враховувати сутність права та законодавства, рівень розвитку правової системи, держави тощо. Однак, не можна ставити засоби

і правила законодавчої техніки попереду прав і свобод людини і громадянина, адже вони повинні слугувати лише їх закріпленню, забезпеченню та реалізації [4, с. 184].

Слід зауважити, що недооцінка правил законодавчої техніки або їх ігнорування чи спрощення може призвести до численних законодавчих та правозастосовних помилок.

Можна визначити також, що законодавча техніка — це система установлених теоретико-прикладних правил, вироблених на підставі багаторічної практики законотворчості, якими окреслено засоби і методи розробки та написання проектів законів, що забезпечують точну й повну відповідність положень, що викладаються, їх змісту і призначенню, вичерпний обсяг правового регулювання, ясність та доступність правового матеріалу тощо.

Основними взаємозв'язаними складовими елементами законодавчої техніки є:

- методологія складання законопроекту;
- визначення структури закону, адекватної його змісту;
- правила і засоби викладення нормативних положень законопроекту;
- мова і термінологія законопроекту;
- правила внесення змін до закону [6, с. 4].

Специфічні риси юридичної техніки зумовлюються характером її предмета, метою та завданням, які стоять перед нею. Юридична техніка виступає важливою ознакою правотворчості та правозастосовної практики, сприяє оволодінню основними правовими знаннями, забезпечує оптимізацію всього правового масиву, збільшення фундаментальних наукових узагальнень, втілення логічно-теоретичних

схем та конструкцій, які забезпечують поліпшення матеріально-технічної бази роботи юристів, зменшення кількості допущених професійних помилок [9].

А.Ф. Черданцев об'єднує загальні правила, прийоми, засоби та способи юридичної техніки в певні групи та підгрупи. Першу групу складають правила, прийоми, засоби, способи та методи, які використовуються для зовнішнього оформлення законодавчих та правозастосовних актів. Другу групу створюють правила, прийоми, методи раціональної організації структури, стиля, логічно-мовної побудови змісту правових приписів, забезпечення взаємозв'язку юридичних норм та викладення їх структурних елементів. До третьої групи належать правила, прийоми та способи розробки та оформлення правозастосовних та інтерпретаційних актів. До складу четвертої групи входять правила, прийоми систематизації та обліку нормативно-правових актів. П'яту групу створюють правила, порядок та умови офіційного оприлюднення нормативно-правових актів [10].

Слід зауважити, що мова законодавчих та правозастосовних актів повинна максимально бути зрозумілою пересічному громадянину, тобто бути літературною. Але повністю уникнути використання спеціальних вузькоюридичних термінів неможливо, якщо необхідно створити дійсно ефективний правовий акт. Саме юридичні терміни дають можливість досягти чіткості та ємності правового акта, лише за їх допомогою можна виключити двозначність. Отже, чистота, культура мовлення на лексичному рівні має бути досягнута посиленою увагою до кожного слова, терміна, термінологічного словосполучення [7].

Отже, ми охарактеризували загальні риси законодавчої техніки. Тепер

необхідно висвітлити ті проблеми, які виникають при реалізації учасниками АТО права на соціальний та правовий захист.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» анти-терористична операція — комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності.

Перш за все варто зазначити, що відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасниками бойових дій визнаються військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в анти-терористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення.

Окрім того, згідно з п. 20 цієї ж

статті учасниками також визнаються особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, за умови, що в подальшому такі добровольчі формування були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів.

Зазначені категорії осіб мають пільги, передбачені ст. 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та деякими іншими статтями Розділу 3 цього Закону.

Як вказувалось вище, ще одним нормативно-правовим актом, що визначає правовий статус військовослужбовців є Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». Частиною 15 ст. 14 цього Закону визначено, що військовослужбовцям з початку і до закінчення особливого періоду, а резервістам та військовозобов'язаним — з моменту призову під час мобілізації і до закінчення особливого періоду штрафні санкції, пеня за невиконання зобов'язань перед підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності, у тому числі банками, та фізичними особами, а також проценти за користування кредитом не нараховуються.

Варто зазначити, що ст. 14 було доповнено ч. 15 на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення оборонно-мобілізацій-

них питань під час проведення мобілізації» від 20.05.2014 № 1275-VII.

Фактично це положення є гарантією матеріального захисту військовослужбовців, які виконують завдання із захисту територіальної цілісності та суверенітету України. Говорячи простіше, військовослужбовець, який проходив службу в АТО, звільняється нарахування відсотків за кредитним договором тощо. Проте у застосуванні положень цього закону є суттєві недоліки.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» дія цього Закону поширюється на: військовослужбовців Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення (далі — правоохоронних органів), Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які проходять військову службу на території України, і військовослужбовців зазначених вище військових формувань та правоохоронних органів — громадян України, які виконують військовий обов'язок за межами України, та членів їх сімей.

Проте виникає питання. В антитерористичній операції окрім військовослужбовців ЗСУ, СБУ, ДПСУ беруть участь також співробітники органів внутрішніх справ. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про міліцію» міліція в Україні — державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань. Чи можуть працівники міліції підпадати під дію Закону «Про соціальний і правовий захист

військовослужбовців та членів їх сімей»?

В такому випадку маємо недоліки законодавчої техніки. Оскільки, фактично, особа, яка брала участь в проведенні АТО, як співробітник органів внутрішніх справ позбавлена можливості реалізувати таку гарантію матеріального захисту військовослужбовців як звільнення від нарахування штрафів та процентів (ч. 15 ст. 14).

**Висновки.** Таким чином, законодавча техніка, як багатоаспектне явище не може бути зведена до питань вироблення законодавчої термінології, створення юридичних конструкцій і тому подібне. Недооцінка правил законодавчої техніки або їх ігнорування чи спрощення може призвести до численних законодавчих та правозастосовчих помилок.

Із початком Антитерористичної операції законодавець України вжив додаткових заходів для захисту її учасників. Прикладом може бути розширення кола осіб, які визнаються учасниками бойових дій, введення додаткових пільг та гарантій. Так, було внесено зміни до ст. 14 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», зокрема доповнено пунктом 15, що звільняє військовослужбовців від нарахування штрафних санкцій, процентів під час особливого періоду. Проте відповідно до ст. 3 цього закону сфера дії його обмежується лише військовослужбовцями та працівниками правоохоронних органів спеціального призначення, а міліція (орган виконавчої влади) не входить до кола цих суб'єктів. Внаслідок недоліків законодавчої техніки маємо порушення принципу рівності громадян. Оскільки працівники міліції аналогічно із працівниками Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України тощо визнаються учасниками АТО, мають статус учас-

ників бойових дій, але від нарахування процентів та штрафних санкцій не звільняються. Це питання може бути вирішене шляхом внесення змін до чинного законодавства, а саме: розширен-

ням сфери дії закону, доповнення ст. 3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» такою категорією як співробітники міліції.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 45. — Ст. 425.
2. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 22.10.1993 № 3551-ХІІ (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 15. — Ст. 190.
3. Про Службу безпеки України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
4. Дзейко Ж.О. Законодавча техніка в Україні: історико-теоретичне дослідження : Монографія / Ж.О. Дзейко. — К. : Київський університет, 2007. — 360 с.
5. Дзейко Ж.О. Відродження національного досвіду застосування законодавчої техніки в Українській народній республіці, Українській державі та Західноукраїнській народній республіці / Ж.О. Дзейко // Право і громадське суспільство. — 2013. — № 1. — С. 4-48.
6. Крижанівський В.П. Практика законотворення. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) / В.П. Крижанівський. — К. : ФОП Москаленко О.М., 2014. — 44 с.
7. Легка О.В. Юридична техніка законодавчих та правозастосовних актів / О.В. Легка // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2012. — №1. — С. 101-107.
8. Музика М.П. Довідник щодо надання пільг учасникам АТО / М.П. Музика, О.А. Шевчук. — Хмельницький, 2015. — 20 с.
9. Пригара Л.І. Юридична техніка: поняття, структура, ознаки // Часопис Київського ун-ту права / Л.І. Пригара. — 2004. — № 2. — С. 26-31.
10. Черданцев А.Ф. Теория государства и права / А.Ф. Черданцев. — М., 2002. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.alleng.ru/d/jur/jur487.htm>.
11. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 25. — Ст. 180.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації : Закон України від 20.05.2014 № 1275-VII // Відомості Верховної Ради. — 2014. — № 29. — Ст. 942.
13. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ (зі змінами) // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.

### **Петреченко С.А.**

**Проблемы законодательной техники правовой и социальной защиты участников антитеррористической операции.**

**Аннотація.** В статті охарактеризовані проблеми законодательної техніки правової і соціальної захисти учасників антитеррористическої операції. Освітнені проблеми законодательної техніки відносно захисти учасників антитеррористическої операції.

**Ключевые слова:** соціальна захиста, законодательна техніка, воєннослужащий.

### **S. Petrechenko**

**The legislative technique problems of legal and social protection of the antiterrorist operation participants.**

**Summary.** This article deals with the problem of legislative law technique and social status of antiterroristic operations participants. It is highlighted the problems of legislative technique according to the protection of antiterroristic operation.

**Keywords:** social protection, legislative technique, militaries.