

**Т. В. Вставська**аспірант кафедри державно-правових дисциплін  
та адміністративного права  
Центральноукраїнського державного університету  
імені Володимира Винниченка

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДОБРОВОЛЬЦІВ, ЯКІ БРАЛИ БЕЗПОСЕРЕДНЮ УЧАСТЬ В АНТИТЕРОРИСТИЧНІЙ ОПЕРАЦІЇ

*Стаття присвячена визначенню сутності адміністративно-правового статусу добровольців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції. Проаналізовано та розглянуто основні засади нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу зазначеної категорії осіб. Зокрема, досліджено проблематику визначення правового статусу добровольців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції у складі добровольчих формувань, що не були включені до складу військових формувань і правоохоронних органів України. Наведено наукові позиції та проведено аналіз судової практики з цього питання. Запропоновано внести доповнення до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».*

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, антитерористична операція, доброволець, добровольче формування, учасник бойових дій.

**Постановка проблеми.** Виникнення та нормативне закріплення в державі правового статусу особи, як правило, зумовлюються об'єктивними історичними подіями або соціальними закономірностями.

Варто зазначити, що сьогодні характеристика адміністративно-правового статусу добровольців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції (далі – АТО), є не досить визначеною та виокремленою серед інших категорій осіб, які залучались до участі в АТО. На сучасному етапі для реалізації ефективної державної політики у сфері забезпечення захисту добровольців АТО є нагальна потреба необхідності внесення доповнень до нормативно-правових актів, спрямованих на формування цілісного та взаємоузгодженого законодавства України щодо визначення правового статусу зазначеної категорії осіб. Наведене зумовлює необхідність більш комплексного та системного наукового дослідження питання адміністративно-правового статусу добровольців АТО.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасний стан подій в Україні свідчить, що визначення адміністративно-правового статусу добровольців АТО є, безумовно, актуальним і таким, що відповідає реальним потребам дослідження сьогодення.

Різноманітним аспектам правового статусу осіб, які брали безпосередню участь в АТО, зокрема добровольців АТО, присвячено праці таких учених, як М. Кравченко, Н. Кулак, С. Кучевська, Н. Мокрицька, В. Москаленко, О. Остапенко, С. Пасічніченко, Д. Сковронський, О. Соколенко, В. Сокурченко, М. Тимофєєва, О. Шкуропацький та інші. Водночас цілеспрямованого дослідження адміністративно-правового статусу добровольців, що брали безпосередню участь в АТО, яке ґрунтувалося б на чинному законодавстві, окремо не проводилось.

**Метою статті** є визначення загальної характеристики адміністративно-правового статусу добровольців, які брали безпосередню участь в АТО на підставі аналізу нормативно-правових актів, що регламентують адміністративно-правовий статус зазначеної категорії осіб на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу.** У правовій державі статус людини визначається через призму правового становища особистості у взаємовідносинах із суспільством і державою. Безперечно, що правовий статус є правовою категорією, яка насамперед виступає індикатором ролі та місця будь-якого суб'єкта права в системі суспільних відносин і визначає у правовій реальності її фактичний стан.

Варто визнати, що окремою категорією осіб, правовий статус якої тривалий час залишався поза нормативно-правовим урегулюванням, є добровольці АТО. Перші зрушення у зазначеному питанні відбулись із прийняттям 7 квітня 2015 р. Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» № 291-VIII [1]. Зазначеним законом питання правового статусу добровольців АТО набуло часткового вирішення та нормативно-правового врегулювання.

Зокрема, аналіз наведеного Закону свідчить, що для надання добровольцю АТО правового статусу «учасника бойових дій» встановлено обов'язкове поєднання трьох умов:

Перша умова – безпосередня участь в АТО та перебування безпосередньо в районах АТО у період її проведення;

Друга умова – участь добровольця у складі добровольчого формування, що було утворено або самоорганізувалось для захисту суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України;

Третя умова – включення добровольчого формування, у складі якого доброволець брав участь в АТО, до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів (далі – добровольче формування, включене до складу військових формувань України).

Щодо першої та другої умов про безпосередню участь добровольця в АТО, перебування безпосередньо в районах АТО у період її проведення та участь добровольця у складі добровольчого формування, що було утворено або самоорганізувалось для захисту суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України, то вважаємо, що зазначені умови є цілком логічними та послідовними у правовій конструкції норми, яка передбачає надання добровольцю АТО статусу «учасника бойових дій».

Наведене підтверджується також судовою практикою, яка склалась в Україні. У разі відсутності або недостатності документів, передбачених чинним законодавством для надання статусу «учасника бойових дій», суди на підставі інших доказів та обставин справи задовольняють позовні вимоги добровольців АТО та встановлюють факт безпосередньої участі в бойових діях, пов'язаних із захистом незалежності, суверенітету та територіальної цілісності

України під час проведення АТО. Прикладом наведеного є низка прийнятих судових рішень, зокрема Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 20 червня 2018 р. щодо справи № 826/16781/17 [2], Рішення Хмельницького міського районного суду від 19 березня 2018 р. щодо справи № 686/21679/17 [3], Постанова Апеляційного суду Чернігівської області від 24 січня 2018 р. у справі № 751/5541/17 [4] та інші. Тому треба погодитись із твердженням, що іноді саме за допомогою судових рішень і судової практики здійснюється правове регулювання суспільних зв'язків між людьми [5, с. 13–14]. Отже, варто констатувати, що, загалом, стратегічний напрям розвитку правозастосовної практики України скерований на забезпечення та захист прав добровольців АТО.

Водночас щодо третьої умови про обов'язковість включення добровольчого формування до складу військових формувань України, то зазначене питання залишається й досі дискусійним. Досліджуючи проблемні питання правового статусу добровольчих формувань в Україні, науковець Н.В. Кулак зазначила, що серед головних причин, які стали на заваді включення добровольчих формувань до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів, є такі: неузгодженість питань підпорядкованості з причин недовіри офіційному військовому керівництву з боку керівництва добровольчих формувань, пов'язана з некомпетентністю перших, що призвело в певні періоди проведення АТО до загибелі людей; небажання офіційних керівників мати в підпорядкуванні «ненадійні», «важкокеровані» добровольчі підрозділи; невідоме ставлення керівників добровольчих формувань до питань, що створюють майбутні соціально-правові гарантії складу добровольчого формування. Серед основних причин, які завадили фізичним особам, що прибули в зону АТО як добровольці, зареєструватися офіційно, вчений визначила такі: стан здоров'я, невідповідний вимогам військово-лікарської комісії; наявність судимості; вікові невідповідності вимогам до кандидатів у лави учасників АТО; халатне ставлення офіційного військового керівництва до питань реєстрації добровольців; неусвідомлення правових наслідків неузгодження власного адміністративно-правового положення в умовах бойових дій самими добровольцями;

відсутність бажання розкривати відомості про себе [6, с. 85].

Офіційна позиція щодо ненадання правового статусу «учасника бойових дій» добровольцям АТО у складі добровольчих формувань, які не включені до складу військових формувань України, викладена у Висновку Комітету Верховної Ради України у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників Антитерористичної операції та людей з інвалідністю від 19 лютого 2016 року [7], відповідно до якого діяльність добровольчих формувань, що захищають цілісність України, але не ввійшли у склад офіційних формувань АТО, є незаконною та такою, що суперечить статті 17 Конституції України, яка передбачає, що на території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом.

Проте, незважаючи на наведену позицію держави, треба зазначити про загальну підтримку регіонами України необхідності визнання на законодавчому рівні всіх добровольців АТО учасниками бойових дій, незалежно від включення такого добровольчого формування до складу військових формувань України. Зокрема, відповідні звернення до Президента України та Кабінету Міністрів України [8] направлені обласними радами Івано-Франківської, Хмельницької, Одеської, Харківської, Волинської, Чернігівської, Чернівецької, Черкаської, Кіровоградської, Львівської, Рівненської, Запорізької, Полтавської, Вінницької, Миколаївської, Житомирської, Херсонської, Сумської областей.

З огляду на наведене окремої уваги заслуговують також спроби вирішення на регіональному рівні питання правового статусу добровольців АТО, добровольчих формувань, які не були включені до складу військових формувань України. Рішенням Львівської обласної ради № 203 від 13 вересня 2016 р. зазначену категорію віднесено до осіб із правовим статусом «боєць-доброволець АТО» [9]. Наведену позицію щодо правового статусу добровольців АТО підтримано Житомирською обласною радою (Рішення № 544 від 23 лютого 2017 р.) [10], Полтавською обласною радою (Рішення № 246 від 29 вересня 2016 р.) [11], а також обласними радами більшості областей України. Проте зауважимо, що правовий статус «боєць-доброволець АТО» має певні обмеження, зокрема, дія зазначеного статусу поширюється не на всю територію України, як правовий статус «учасник бойових дій», а лише на територію певного регі-

ону. Водночас забезпечення «бійця-добровольця АТО» соціальними пільгами та гарантіями здійснюється виключно в межах прийнятих регіональних програм і за кошт місцевого бюджету.

Водночас варто констатувати, що на сучасному етапі залишилась досить незначна кількість добровольчих формувань, які не були включені до складу військових формувань України. Згідно з даними, встановленими рішеннями судів, розміщеними в Єдиному державному реєстрі судових рішень [12], це такі добровольчі формування: Перша штурмова рота Добровольчого українського корпусу «Правий сектор», Український добровольчий корпус «Правий сектор», Добровольче формування «Карпатська Січ», Добровольчий батальйон «ОУН», Добровольчий український корпус окремої тактичної групи імені капітана Воловника, Добровольча українська армія.

Варто також зауважити, що Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» добровольців АТО, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в АТО у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, але надалі такі добровольчі формування не були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів, віднесено до категорії осіб з інвалідністю внаслідок війни. Отже, вважаємо, що наявна сьогодні проблематика добровольців АТО зумовлена відсутністю чіткої стратегії держави в її розв'язанні.

Водночас для вирішення зазначеної проблематики вважаємо, що, насамперед, треба керуватись статтею 17 Основного Закону України, якою проголошено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Тому, враховуючи наведене, цілком логічним є висновок, що фактична нездатність держави забезпечити захист суверенітету, незалежності і територіальної цілісності

України не може бути підставою для невизнання учасниками бойових дій добровольців АТО, які брали безпосередню участь в АТО у складі добровольчих формувань, що самоорганізувались або утворились для захисту України, але такі добровольчі формування не були включені до військових формувань України.

**Висновки і пропозиції.** Отже, варто визнати, що за п'ять років із початку проведення АТО в Україні питання правового статусу добровольців АТО досі залишається невирішеним. Вважаємо, що для врегулювання цього питання доцільно внести доповнення до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та віднести до учасників бойових дій осіб, які брали безпосередню участь в АТО, у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, але надалі такі добровольчі формування не були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів.

#### Список використаної літератури:

1. 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: Закон України від 7 квітня 2015 р. № 291-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/291-19>.
2. Рішення окружного адміністративного суду м. Києва від 20 червня 2018 р. по справі № 826/16781/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75046098>.
3. Рішення Хмельницького міськрайонного суду від 19 березня 2018 р. по справі № 686/21679/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73122924>.
4. Постанова Апеляційного суду Чернігівської області від 24 січня 2018 р. по справі № 751/5541/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71835053>.
5. Борщевський І.В. Теоретико-правові аспекти судового прецеденту в контексті формування сучасного національного права України. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 2/1. С. 11–16.
6. Кулак Н.В. Актуальні питання правового статусу добровольчих формувань в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 84–88.
7. Лист Комітету Верховної Ради України у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю від 7 квітня 2016 р. № 04-35/17-328. URL: [http://komvti.rada.gov.ua/news/stan\\_rozgl](http://komvti.rada.gov.ua/news/stan_rozgl).
8. Звернення до Президента України та Кабінету Міністрів України обласних рад Івано-Франківської, Хмельницької, Одеської, Харківської, Волинської, Чернігівської, Чернівецької, Черкаської, Кіровоградської, Львівської, Рівненської, Запорізької, Полтавської, Вінницької, Миколаївської, Житомирської, Херсонської, Сумської областей. URL: <http://tyzhden.ua/News/193658>.
9. Про визнання бійців-добровольців, які брали участь у захисті територіальної цілісності та державного суверенітету на сході України: Рішення Львівської обласної ради від 13 вересня 2016 р. № 203. URL: <http://loda.gov.ua/news?id=28693>.
10. Про визнання бійців-добровольців, які брали участь у захисті територіальної цілісності та державного суверенітету на сході України: Рішення Житомирської обласної ради від 23 лютого 2017 р. № 544. URL: <https://zt.gov.ua/index.php/ofitsijni-dokumentu/normativni-dokumentu/rishennya-oblasnoji-radi>.
11. Про визнання бійців-добровольців, які брали участь у захисті територіальної цілісності та державного суверенітету на сході України: Рішення Полтавської обласної ради від 29 вересня 2016 р. № 246. URL: <http://www.oblrada.pl.ua/ses/7/10/246.pdf>.
12. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68509569>.

**Вставская Т. В. Административно-правовой статус добровольцев, которые принимали непосредственное участие в антитеррористической операции**

Статья посвящена определению сущности административно-правового статуса добровольцев, которые принимали непосредственное участие в антитеррористической операции. Проанализированы и рассмотрены основы нормативно-правового регулирования административно-правового статуса указанной категории лиц. В частности, исследована проблематика определения правового статуса добровольцев, принимавших непосредственное участие в антитеррористической операции в составе добровольческих формирований, которые не были включены в состав военных формирований и правоохранительных органов Украины. Приведены научные позиции и осуществлен анализ судебной практики по данному вопросу. Предложено внести дополнения в Закон Украины «О статусе ветеранов войны, гарантиях их социальной защиты».

**Ключевые слова:** административно-правовой статус, антитеррористическая операция, доброволец, добровольческие формирования, участник боевых действий.

**Vstavska T. V. Administrative-legal status of volunteer recruits who participated in the anti-terrorist operation**

The article is devoted to the definition of the essence of the administrative-legal status of volunteer recruits who participated in the antiterrorist operation. The basic principles of the legal regulation of the administrative-legal status of the specified category of persons are analyzed and considered. In particular, the problem of determining the legal status of volunteer recruits who participated directly in the antiterrorist operation in the form of paramilitary troops that were not included in the military formations and law-enforcement agencies of Ukraine. The scientific positions and the analysis of judicial practice on this issue are presented.

It is proposed to amend the Law of Ukraine "On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection".

**Key words:** administrative-legal status, antiterrorist operation, volunteer recruit, paramilitary troops, combatant.