

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
ХЕРСОНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТУ
ІСТОРИКО-ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО
ПРАВА ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ
ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ В ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ**

Кваліфікаційна робота (проект)
на здобуття ступеня вищої освіти “бакалавр”

Виконав: студент ІV курсу 13-421з групи
Спеціальності: 081 Право
Освітньо-професійної програми «Право»
Ружицький Олександр Сергійович

Керівник: к.ю.н., доцент Риженко І.М.

Рецензент: д.ю.н., професор Стратонов В.М.

Херсон – 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Теоретичні засади дослідження адміністративно-правового захисту осіб, які беруть участь в операції об'єднаних сил	12
1.1. Становлення системи адміністративно-правового захисту учасників ООС.....	12
1.2. Соціальний захист як складова частини адміністративно-правового захисту учасників ООС.....	18
1.3. Законодавство України з питань адміністративно-правового захисту учасників ООС.....	22
РОЗДІЛ 2. Основні напрямки розвитку механізму адміністративно-правового захисту учасників ООС	31
2.1. Поняття та сутність механізму адміністративно-правового захисту учасників ООС.....	31
2.2. Напрями вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання захисту учасників ООС.....	36
ВИСНОВКИ	49
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	53

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК	Автономна Республіка Крим
АТО	Антитерористична операція
ВРУ	Верховна Рада України
ЗСУ	Збройні Сили України
КЗпП	Кодекс законів про працю
Кодекс	Кодекс соціального захисту
КМУ	Кабінет Міністрів України
МОУ	Міністерство оборони України
НАТО	Організація Північноатлантичного договору
ООН	Організація Об'єднаних Націй
РНБО	Рада національної безпеки та оборони
СБУ	Служба безпеки України
США	Сполучені Штати Америки
ООС	Операція Об'єднаних сил
Хартія	Європейська соціальна хартія

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Протягом останнього часу на долю української держави та її народу випали серйозні випробування, що пов'язано з появою держави-агресора, терористичні дії якої фактично загрожують не лише системі оборони цивільного населення, а й загалом цілісності України, її існуванню як незалежної та суверенної країни. Згідно рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”, уведеного в дію Указом Президента України від 14 квітня 2014 року № 405, суб'єктами боротьби з тероризмом вживаються активні заходи з проведення антитерористичної операції (далі – АТО), спрямовані на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності в районі проведення. На жаль операція триває і до сьогодні, незважаючи на Мінські домовленості щодо припинення активних військових дій та відведення окремих видів озброєння з окупованої території на Сході нашої держави.

Однак, наразі Антитерористичну операцію було змінено на Операцію об'єднаних сил.

Операція об'єднаних сил (далі – ООС) – комплекс військових і 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”. Операція об'єднаних сил є переформатуванням

Антитерористичної операції (АТО) з введенням воєнного або надзвичайного стану, переданням управління від Служби безпеки України (далі – СБУ), яка формально керувала АТО, до Об'єднаного оперативного штабу Збройних сил України (далі – ЗСУ). Початок операції об'єднаних сил з 14:00 30 квітня 2018 року.

18 січня 2018 року Верховна Рада України за поданням Президента України Петра Порошенка прийняла закон “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”. Президент підписав закон 20 лютого. У законі окрема увага приділяється запровадженню воєнного стану. У випадку введення воєнного стану координацію і контроль на окупованій території Донецької і Луганській областей здійснює Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ під керівництвом Генштабу.

30 квітня 2018 року Президент України, Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України Петро Порошенко підписав Указ Про затвердження рішення РНБО “Про широкомасштабну антитерористичну операцію на території Донецької та Луганської областей”, яким вводиться в дію рішення Ради національної безпеки і оборони, також було підписано Наказ Верховного Головнокомандувача ЗСУ “Про початок операції об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей”. Згідно наказу, з 14:00 30 квітня 2018 року, розпочато операцію об'єднаних сил відповідно до плану операції об'єднаних сил. Крім того, було підписано Наказ Верховного Головнокомандувача “Про затвердження положення про Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ”.

До початку періоду проведення антитерористичної операції питання військової служби цікавили лише самих військовослужбовців, громадськість вважала підтримку в належному стані обороноздатності

та військовий потенціал національної армії факультативним, а не основним обов'язком держави. Правовий статус та соціальні гарантії військовослужбовців врегульовано низкою нормативно-правових актів, зокрема у Конституції України (ст. 17) встановлено, що держава забезпечує соціальний захист громадян та членів їхніх сімей, які перебувають на військовій службі, а чинні нормативно-правові акти про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей: Закони України “Про військовий обов'язок і військову службу”, “Про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального захисту”, “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” тощо визначають систему і зміст соціального захисту військовослужбовців. Проте, на етапі проведення операції, держава не може забезпечити ефективного і реального соціального захисту військовослужбовців, учасників антитерористичної операції та членів їхніх сімей.

В умовах гібридної агресії проти України належний соціальний захист військовослужбовців, учасників операції набуває істотного значення, проте його адміністративно-правове регулювання наразі залишається досить неоднозначним, фрагментарним і неузгодженим, характеризується обмеженістю інструментарію проведення кардинальних змін, неврахуванням об'єктивних чинників, а процес його формування має здебільшого безсистемний і непослідовний характер, стосуючись переважно лише окремих аспектів його організації, без урахування потреб військовослужбовців, учасників операції. Так, нині все ще остаточно не отримала належного законодавчого регламентування чітка система захисту військовослужбовців, осіб (по тексту можливе вживання – учасників) ООС, процедура для отримання грошових виплат, земельних ділянок, житла або кредитів на житло, медичного, санітарно-курортного забезпечення. Такий стан та інші супутні проблеми актуалізують питання вдосконалення

адміністративно-правового регулювання захисту військовослужбовців, учасників операції.

Фундаментальною та основоположною базою дослідження є праці із загальної проблематики публічного адміністрування, з теорії правового регулювання забезпечення і захисту військовослужбовців, різних процесуальних та матеріальних галузей права, створені відомими вітчизняними та зарубіжними вченими, такими як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, В.М. Бевзенко, С.В. Ващенко, М.Ю. Віхляєв, В.М. Гаращук, Л.П. Коваленко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.В. Курінний, В.А. Ліпкан, Л.Б. Мазур, Р.С. Мельник, А.О. Селіванов, О.Ф. Скакун та іншими науковцями, дослідженню правового статусу учасника операції роботи В.В. Галуцько, С.О. Дзюби, Л.М. Сукмановської, питання соціального захисту, прав та пільг учасників операції стало предметом досліджень В.О. Антонова, А.Л. Бейкуна, О.О. Кондратенка та інших науковців.

Досягнення значних позитивних зрушень у системі створення механізмів соціального захисту військовослужбовців, осіб, які беруть участь в ООС вимагає 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 адміністративно-правового забезпечення в цілому, а й наукових розробок з цього питання.

Складність окресленої проблеми та недостатня розробленість системи адміністративно-правового регулювання захисту осіб, які беруть участь в ООС засвідчують актуальність наукових досліджень і необхідність пошуку сучасних підходів у вирішенні нагальних і стратегічних питань.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.
Робота ґрунтується на положеннях Стратегії сталого розвитку “Україна-

2020”, затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Воєнної доктрини України, затвердженої Указом Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015, Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. Тема кваліфікаційної роботи виконано згідно з планом науково-дослідницької роботи кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності Херсонського державного університету: “Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у соціально-економічній, адміністративно-політичній сферах та правоохоронній діяльності” (номер державної реєстрації 0117U001733).

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел визначити сутність адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців, осіб, які беруть участь в ООС, окреслити проблеми його нормативного визначення, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері і практики його застосування.

Відповідно до мети дослідження увагу зосереджено на розв’язанні таких основних завдань:

- проаналізувати становлення системи адміністративно-правового захисту учасників ООС;
- охарактеризувати соціальний захист як складову частину адміністративно-правового захисту учасників ООС;
- дослідити законодавство України з питань адміністративно-правового захисту учасників ООС;
- розкрити сутність механізму адміністративно-правового захисту учасників ООС;
- сформулювати основні напрями вдосконалення механізму адміністративно-правового захисту учасників ООС.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі адміністративно-правового захисту учасників ООС.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання захисту учасників ООС.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових і спеціально-наукових методів, які забезпечили об'єктивний аналіз досліджуваного предмета.

У ході дослідження використовувалися: діалектичний метод – для з'ясування сутності відносин, що виникають у процесі адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців, осіб які беруть участь в ООС, обґрунтування основних понять, дослідження правових явищ у контексті їх розвитку та взаємозв'язку; структурно-системний метод – для характеристики особливостей адміністративно-правового регулювання захисту військовослужбовців, осіб які беруть участь в ООС; аналітико-синтетичний метод – для аналізу наукових і нормативних джерел, встановлення їх особливостей і значення в регламентуванні відносин у сфері соціального захисту військовослужбовців, учасників операції об'єднаних сил; порівняльно-правовий метод – для порівняльного аналізу норм права України та міжнародних стандартів у сфері захисту військовослужбовців. За допомогою формально-юридичного методу досліджувалися положення нормативно-правових актів, які регулюють відносини в цій сфері.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що робота є комплексним дослідженням адміністративно-правового регулювання захисту учасників ООС. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій та висновків, зокрема:

– визначено становлення системи адміністративно-правового регулювання захисту учасників ООС у вітчизняній правовій доктрині,

що дало змогу простежити тенденцію до спеціалізації доктринальних тематичних досліджень, яку варто посилити, одночасно враховуючи здобутки вітчизняної та зарубіжної правової науки;

– сформульовано дефініцію захисту учасників ООС як об'єкта адміністративно-правового регулювання, а саме – це організаційно-правова діяльність держави (та суб'єктів владних повноважень) щодо матеріального забезпечення, соціального обслуговування, надання медичної допомоги за рахунок спеціально створених фінансових джерел; його системою є комплекс управлінських актів, адміністративно-правових заходів, спеціально уповноважених суб'єктів, які реалізують захист військовослужбовців, учасників операції об'єднаних сил; його структура включає: соціальне забезпечення, гарантії, страхування, допомогу, заходи та інші елементи.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– науково-дослідній діяльності – для подальшого розроблення проблем адміністративно-правового регулювання захисту учасників ООС;

– правотворчій діяльності – для вдосконалення національного законодавства, яке регламентує досліджувані суспільні відносини;

– правозастосовчій діяльності – для вдосконалення реалізації механізму захисту учасників ООС;

– навчальному процесі – під час викладання студентам ЗВО дисциплін “Адміністративне право”, “Публічне адміністрування”, підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідних навчальних курсів, а також статей і наукових повідомлень.

Апробація результатів дослідження. Матеріали дослідження відображені у тезах доповідях на *п'ятій Всеукраїнській студентській науково-практичній конференції* “Реформування правової системи

України під впливом євроінтеграційних процесів” на тему “Учасники операції об’єднаних сил як суб’єкти адміністративного права”. Збірка готується до друку.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, двох розділів, що включають п’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 59 сторінок. Список використаних джерел складається з 60-ти найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ В ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ

1.1. Становлення системи адміністративно-правового захисту учасників ООС

Проблематика адміністративно-правового регулювання захисту учасників ООС зумовлена становленням системи захисту, а також певними чинниками, які впливали на становлення зазначеної системи, а також нормативно-правової бази, на підставі якої здійснюється адміністративно-правове регулювання. Дослідження питання адміністративно-правового регулювання, зокрема, механізму адміністративно-правового регулювання захисту учасників ООС не може бути проведене без розвитку питання розвитку адміністративно-правового регулювання захисту військовослужбовців ЗСУ, тому важливо знайти витoki проблем, які заважають сьогодні розвиватися адміністративним відносинам у сфері адміністративно-правового захисту учасників ООС відповідно до сучасних військово-політичних, економічних та соціальних потреб [1].

Питання щодо адміністративно-правового регулювання захисту учасників ООС, як і питання його правового регулювання, завжди виникали та були актуальними, що зумовлювалось розвитком та зміною історичних чинників, що впливали на зміни адміністративно-правового регулювання, по суті, є взаємозумовленими факторами.

Анексія АР Крим та початок Російської агресії на Сході держави зумовили розвиток адміністративно-правового регулювання. Нагальна потреба у забезпеченні оборони країни оголила цілу купу проблем як у

ЗСУ в цілому, так і в частині захисту та правового підґрунтя такого захисту.

Через критичну нестачу чисельності військових було розпочато мобілізацію. Вступ до лав ЗСУ відбувався в терміновому порядку, а через активні бойові дії в 2014 році та нетривалу й слабку підготовку мобілізованих швидко зростала кількість осіб, що потребували соціальної допомоги як військовослужбовці через поранення, контузії або як члени сім'ї загиблих. Зростала кількість добровольчих батальйонів, правовий статус яких був невизначеним. Особи, які до них входили, хоч і брали участь у військових діях, проте не входили до лав ЗСУ, а отже, не могли претендувати на соціальний захист, який був передбачений для військовослужбовців [2].

Гостро постало питання забезпечення мобілізованих військових під час проходження ними військової служби і перебування в зоні ведення бойових дій та на службі; компенсація середньомісячних доходів таких осіб, збереження за ними місця роботи.

Україна вперше зіткнулася з проблемами забезпечення військовослужбовців, що проходять військову службу за контрактом, та мобілізованих військовослужбовців, а також поранених осіб, військовослужбовців, які загинули або померли під час бойових дій.

Усі зазначені питання потребували негайного реформування як системи соціального захисту військовослужбовців та членів їхніх сімей, так і структури, чисельності, організації та забезпечення ЗСУ в цілому. При цьому соціальний захист відігравав чи не найважливішу роль, оскільки проблеми виникали та потребували негайного розв'язання [3].

Українська армія підійшла до критичної точки, коли наявна система адміністративно-правового регулювання соціального захисту не справлялася із адміністративно-правовим захистом з погляду як обсягів такого захисту, так і механізмів його надання та забезпечення. Забюрократизованість системи адміністративних відносин у сфері

соціального захисту і взагалі у механізмі адміністративних відносин як таких позбавляла можливості своєчасного надання медичної допомоги за кордоном, призводила до залишення сімей мобілізованих без засобів для існування та інших жахливих наслідків. Окрім того, неможливість матеріального забезпечення учасників ООС індивідуальними засобами захисту майже зводила до нуля шанси залишитися в живих.

У зазначених умовах необхідним було негайне реформування ЗСУ та системи і механізмів адміністративно-правового захисту.

Першим кроком було внесення у травні 2014 року змін щодо виключення з числа військовослужбовців, які отримують соціальний захист, військових, які проходили військову службу на території АР Крим та не продовжили її на материковій частині України після анексії АР Крим [5]. Зазначена норма була зумовлена великою кількістю зрад з боку військовослужбовців, що проходили службу в АР Крим.

Також у травні були внесені зміни до деяких нормативних актів України, якими встановлювалося, що сума грошової допомоги (у тому числі в натуральній формі), що надається фізичним особам або членам їхніх сімей (діти, дружина, батьки), військовослужбовцям, призваним на військову службу за призовом у зв'язку з мобілізацією, відповідно до Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, та/або компенсаційні виплати з бюджету в межах середнього заробітку працівників, призваних на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період не включаються до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку [6].

У червні 2014 року основоположний закон “Про соціальний захист військовослужбовців” знов було змінено разом із низкою інших законів, що стосуються зазначеної сфери. Зокрема, було визначено, що час проходження військовослужбовцями військової служби в особливий період, що оголошується відповідно до Закону України “Про оборону

України”, зараховується до їх вислуги років, стажу роботи, стажу роботи за спеціальністю, а також до стажу державної служби на пільгових умовах у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України [7].

Тим же законодавчим актом стаття 18 Закону України “Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” доповнювалася пунктом 6, відповідно до якого членам сімей військовослужбовців, які проходять військову службу в особливий період, гарантується виплата грошового забезпечення цих військовослужбовців у разі неможливості його отримання останніми під час участі у бойових діях та операціях. У такому разі виплата грошового забезпечення здійснюється членам сімей військовослужбовців, зазначеним у пункті 6 статті 9 цього Закону [7].

Змінами до п. 5 ст. 13 Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” було передбачено переважне право зарахування до військових ліцеїв, ліцеїв із посиленою військово-фізичною підготовкою, до вищих військових навчальних закладів та вищих навчальних закладів, які мають військові навчальні підрозділи, за умови успішного складання іспитів та відповідності іншим вимогам і правилам прийому до цих навчальних закладів для осіб, один із батьків яких є військовослужбовцем, котрий має вислугу в календарному обчисленні 20 років і більше; осіб, у яких один із батьків є громадянином, звільненим з військової служби за віком, за станом здоров'я чи у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, вислуга років якого у календарному обчисленні становить 20 років і більше; осіб, у яких один із батьків є військовослужбовцем, котрий став інвалідом внаслідок захворювання, пов'язаного з проходженням військової служби. Особам, у яких один із батьків (усиновлювачів) був військовослужбовцем, котрий загинув чи визнаний судом безвісно відсутньою особою під час виконання ним

обов'язків військової служби, надано право зарахування до таких закладів поза конкурсом [8].

Так, зміни до статті 119 КЗПП визначили, що за працівниками, призваними на строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період або прийнятими на військову службу за контрактом на строк до закінчення особливого періоду або до оголошення рішення про демобілізацію, але не більше 18 місяців, зберігаються місце роботи, посада і компенсується із бюджету середній заробіток на підприємстві, в установі, організації, в яких вони працювали на час призову, незалежно від підпорядкування та форми власності.

За працівниками, які були призвані під час мобілізації, на особливий період та які підлягають звільненню з військової служби у зв'язку з оголошенням демобілізації, але продовжують військову службу у зв'язку з прийняттям на військову службу за контрактом, але не більше ніж на строк укладеного контракту, зберігаються місце роботи, посада і компенсується із бюджету середній заробіток на підприємстві, в установі, організації, в яких вони працювали на час призову, незалежно від підпорядкування та форми власності.

Виплата таких компенсацій із бюджету в межах середнього заробітку проводиться за рахунок коштів Державного бюджету України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Зазначена вище гарантія зберігається за працівниками, які під час проходження військової служби отримали поранення (інші ушкодження здоров'я) та перебувають на лікуванні в медичних закладах, а також за тими, що потрапили у полон або визнані безвісно відсутніми, на строк до дня, наступного за днем їх взяття на військовий облік у районних (міських) військових комісаріатах після їх звільнення з військової служби у разі закінчення ними лікування в медичних закладах незалежно від строку

лікування, повернення з полону, появи їх після визнання безвісно відсутніми або до дня оголошення судом їх померлими [9].

До того ж, згідно із Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації”, військовослужбовців з початку і до закінчення особливого періоду, а також військовозобов’язаних, які призвані під час мобілізації на військову службу, з моменту призову під час мобілізації і до закінчення особливого періоду звільнено від нарахування штрафних санкцій, пені та процентів за користування кредитом, а також за індивідуальною домовленістю з банком можуть встановлюватися кредитні канікули.

Зміни торкнулися й закону “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”: зокрема, до учасників бойових дій було віднесено додаткові категорії осіб, таких як: 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 та начальницького складу підрозділів оперативного забезпечення зон проведення антитерористичної операції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, поліцейські, 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 антитерористичній

операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення; а також 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.

Також було врегульовано деякі питання щодо санаторно-курортного лікування, збереження житлових приміщень та розміщення у разі відсутності житла у військовослужбовців, що проходять військову службу за призовом.

Отже, станом на сьогодні реформування сфери соціального захисту триває, щодня виникають нові проблеми, що потребують нормативно-правового врегулювання, тому говорити про завершеність етапу реформування ще рано.

1.2. Соціальний захист як складова частина адміністративно-правового захисту учасників ООС

В умовах побудови правової держави в Україні створено нормативно-правову основу правового регулювання суспільного життя, в якій вирішення проблеми управління у сфері соціального захисту військовослужбовців ЗСУ покладається на адміністративне право. Галузь адміністративного права у свою чергу має свою систему регламентації суспільних відносин, що підпадають під її регулювання.

Саме ця система покликана впорядкувати відносини у сфері забезпечення соціальних прав та свобод військовослужбовців. Таке впорядкування в юридичній науці прийнято називати правовим регулюванням.

Правове регулювання – це форма регулювання суспільних відносин, яка забезпечує відповідність поведінки їхніх учасників вимогам і дозволам, що містяться в нормах права [11, с. 218]. Також правове регулювання визначається як здійснювана державою за допомогою всіх правових засобів форма впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення і забезпечення [12].

У правовій науці питання співвідношення понять соціального забезпечення та соціального захисту залишається спірним. Г.А. Собур під соціальним захистом у широкому розумінні розглядає діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних чинників, що впливають на особистість, створення умов для її самовизначення і ствердження в житті [23].

Отже, соціальний захист у вузькому розумінні, на думку вчених, це сукупність економічних і правових гарантій, що забезпечують дотримання найважливіших соціальних прав громадян і досягнення соціально прийняттого рівня життя конкретної особи [24, с. 122].

Законом України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” поняття соціального захисту визначається як діяльність (функція) держави, спрямована на встановлення системи правових і соціальних гарантій, що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їх службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі.

Поняття соціального захисту військовослужбовців як об'єкту адміністративно-правового регулювання можна визначити як організаційно-правову діяльність держави (та суб'єктів владних повноважень) щодо матеріального забезпечення, соціального обслуговування, надання медичної допомоги за рахунок спеціально створених фінансових джерел. Його системою є комплекс управлінських актів, адміністративно-правових заходів, спеціально уповноважених суб'єктів, які реалізують соціальний захист військовослужбовців. Його структурою являється: соціальне забезпечення, гарантії, страхування, допомога, заходи та інші елементи.

Регулювання соціального захисту учасників ООС здійснюється у сфері, яка за своєю суттю являє собою відносини соціального забезпечення, які регулюються нормами трудового права. Проте особливість адміністративно-правового складника зазначених відносин полягає в тому, що учасники ООС наділені особливим адміністративним статусом, внаслідок чого вони є самостійними суб'єктами адміністративних відносин. Фактично відносини соціального захисту зазначених осіб є відносинами, в яких сторонами є суб'єкти адміністративного права. Соціальний захист зазначеної категорії осіб зумовлений їхнім статусом і тісно пов'язаний із виконанням ними певних повноважень та службових обов'язків.

Таким чином, як сама суть, так і порядок відносин отримання соціального захисту учасниками ООС має адміністративний характер, такі відносини можуть бути предметом адміністративно-правового регулювання, оскільки фактично є адміністративними відносинами.

Виходячи з вищезазначеного, можна визначити адміністративно-правове регулювання соціального захисту учасників ООС як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на відносини з приводу запровадження та втілення соціально та економічно обґрунтованих адміністративно-правових заходів соціальної підтримки,

що забезпечують реалізацію конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців відповідно до особливого виду їхньої службової діяльності, статусу в суспільстві, підтримують соціальну стабільність у військовому середовищі [25].

Спираючись на запропоноване визначення слід виділити низку ознак, які характеризують особливості адміністративно-правового регулювання соціального захисту учасників ООС: 1) вирізняється особливим статусом суб'єкта відносин, які є предметом регулювання; 2) має на меті забезпечення реалізації конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців, підтримання відповідного статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі; 3) здійснюється шляхом впливу норм адміністративного права на відносини щодо соціального захисту військовослужбовців; 4) встановлює юридичні права та обов'язки учасників; 5) здійснюється за допомогою відповідних правових засобів, сукупність яких утворює механізм адміністративно-правового регулювання [25, с. 107].

Перша ознака підкреслює особливість суб'єкта, на якого спрямоване таке регулювання соціального забезпечення. Саме внаслідок особливого адміністративно-правового статусу відносини з приводу соціального захисту зазначених осіб підпадає саме під регулювання нормами адміністративного права.

Друга ознака, визначає, зокрема, що внаслідок особливості діяльності суб'єкта відносин, які регулюються, та враховуючи закріплене Конституцією України верховенство прав людини, головною метою адміністративно-правового регулювання соціального захисту учасників ООС в умовах становлення правової, соціальної, демократичної держави є забезпечення реалізації конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб осіб офіцерського

складу ЗСУ, підтримання відповідного статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі.

Завданням такого регулювання є врегулювання відносин соціального захисту учасників ООС шляхом встановлення відповідних юридичних прав та обов'язків, які реалізуються, здійснюються, контролюються та забезпечуються за допомогою спеціальних адміністративно-правових засобів, які в сукупності утворюють механізм адміністративно-правового регулювання соціального захисту учасників ООС.

Наукові дослідження у сфері адміністративно-правового регулювання соціального захисту учасників ООС мають переважно фрагментарний характер і позбавлені комплексного державного підходу, особливо з урахуванням процесів становлення громадянського суспільства в Україні.

Ми дійшли до висновку, що нагальними залишаються питання створення дієвих механізмів взаємодії органів державної влади та військового керівництва зі структурами, що представляють інтереси цільової соціальної групи, – громадськими об'єднаннями військовослужбовців у різних суспільних відносинах [26].

1.3. Законодавство України з питань адміністративно-правового захисту учасників ООС

Останнім часом через підривну діяльність екстремістських угруповань та підтримку їх з боку деяких держав, які прагнуть у силовий спосіб підвищити свій вплив на світову спільноту та привласнити важелі керування шляхом залякування та підриву системи загальносвітової безпеки, спостерігається загострення військово-політичних конфліктів. Зважаючи на це, на міжнародній арені дедалі більше набуває актуальності проблема нового рівня забезпечення безпеки як на

загальносвітовому рівні, так і всередині кожної держави. Зазначена проблема зумовлюється й тим, що світова спільнота стикнулася із ситуацією, коли за наявності військово-політичної ситуації, яка загрожує безпеці окремих держав та принципам системи світової безпеки, норми міжнародного права, які покликані врегульовувати такі ситуації, фактично не діють. Це трапляється або через те, що вони просто виявляються недостатньо ефективними, або через те, що деякі держави (угруповання) взагалі нехтують такими нормами, нівелюючи їх значення. Зазначена ситуація зумовлює необхідність реформування правового поля, що регулює сектор безпеки та системи безпеки як у світі, так і на рівні окремих держав. Велика кількість держав активно працює над вдосконаленням правової бази, що регулює сектор безпеки, якому у більшості сучасних держав світу приділяється значна увага.

Проблема національної безпеки України завжди була доволі актуальною. За період незалежності було сформовано відповідну правову базу, яка регламентує широке коло питань, що прямо або опосередковано стосуються національної безпеки.

Політика у сфері безпеки завжди декларувалася Україною як політика нейтралітету та невтручання. Проте, внаслідок подій 2014-2017 років, коли Українська держава сама опинилася у стані війни, виявилось, що вся система ЗСУ в тому числі й правова база, потребує значних змін, що адаптують стан української армії до умов ведення збройного конфлікту на Сході країни та анексії Кримського півострова [27].

В Україні створено єдину державну систему соціального забезпечення, яка передбачає централізоване правове регулювання, що гарантує на всій території країни однакові умови та норми, рівні можливості здійснення громадянами свого одного з найважливіших конституційних прав – права на соціальний захист. Крім того, місцевими органами державної влади можуть видаватися нормативні акти, якими передбачається надання окремим категоріям громадян додаткових, окрім

тих, які передбачені законодавством, певних видів соціального захисту. Але такі нормативні акти діють лише на території відповідної місцевої ради, і передбачені цими нормами види соціального забезпечення фінансуються з місцевого бюджету. Проте особливість статусу та умов праці військовослужбовців зумовлює й спеціальне регулювання зазначеного сектору, що відповідним чином відображається на системі нормативно-правових актів, які входять до системи джерел права соціального захисту військовослужбовців.

Система джерел права, що регулюють суспільні відносини у сфері соціального захисту військовослужбовців, являє собою сукупність правових актів, які регулюють правовідносини, що виникають між військовослужбовцями та відповідними органами з приводу реалізації прав та свобод у сфері соціального забезпечення.

Таке законодавство існує не ізольовано, а перебувають у певній підпорядкованості, утворюючи систему. При цьому система такого законодавства не обмежується законами України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист”, “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” та міжнародними договорами України. Класифіковано адміністративно-правові акти з питань адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців: міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України; закони та інші акти, що мають силу закону (наприклад, Закон України “Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки”); постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; нормативні накази центральних органів виконавчої влади та ін. Встановлено, що формування вітчизняної нормативно-правової бази з питань адміністративно-правового регулювання соціального захисту

військовослужбовців має здійснюватися на основі єдиної концепції, вихідними засадами якої визначено: врахування положень міжнародних стандартів у сфері адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців; дотримання адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців; забезпечення взаємної поваги і взаємної відповідальності у відносинах між суб'єктами соціального захисту та військовослужбовцем; втілення моральних та етичних принципів у юридичну регламентацію надання соціальної допомоги; зорієнтований підхід до організації та надання соціальної допомоги.

Нормативні акти, як форми вираження нормативної державної волі, спрямованої на регулювання різних за характером і змістом суспільних відносин, які містять у собі норми, що регулюють правовідносини, які виникають між громадянами та відповідними органами з приводу соціального захисту громадян, становлять систему джерел права соціального захисту [33].

В юридичній науці виділяють дві форми вираження права: закони та підзаконні акти. Система джерел права соціального забезпечення має ієрархічну структуру, яка являє собою упорядковане розміщення джерел права залежно від їх юридичної сили.

Нормативно-правові акти, що регулюють відносини соціального захисту військовослужбовців відповідно до їх юридичної сили та юридичної форми науковці розподіляють таким чином: 1) Конституція України; 2) органічні закони; 3) звичайні закони; 4) Укази Президента України; 5) постанови Верховної Ради України; 6) постанови Кабінету України; 7) розпорядження Кабінету Міністрів України; 8) нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади або ж відомчі нормативно-правові акти: накази, директиви, розпорядження; 9) накази, директиви, розпорядження військових управлінь ЗСУ.

Конституція України визначає Україну як соціальну державу та визнає людину найвищою соціальною цінністю.

Суспільні багатства розподіляються за принципом соціальної справедливості. Такий розподіл спрямований на зміцнення громадянської злагоди у суспільстві.

Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї. Держава забезпечує соціальну спрямованість економіки, що є основою для реалізації соціальних прав громадян, зокрема на соціальний захист та достатній життєвий рівень [36].

Основний закон регулює загальні питання соціального захисту громадян, в т.ч. військовослужбовців. Статтею 17 Конституції України закріплено право на соціальний захист громадян України, які перебувають на військовій службі, а також членів їхніх сімей.

У статті 46 закріплено право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Конституція України також визначає право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг та житло та гарантує право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Серед джерел адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців слід також назвати Постанови ВРУ, а також акти КМУ, які покликані насамперед урегулювати основні питання забезпечення діяльності ЗСУ. На виконання своїх повноважень КМУ приймає нормативні акти, які мають організаційно-

виконавчий характер та покликані врегулювати механізми, розміри та порядок забезпечення соціальних прав, а також визначають джерела фінансування зазначених сфер.

Серед таких актів слід зазначити Постанови КМУ “Про затвердження Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов’язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження служби у військовому резерві” [44], “Про затвердження Порядку надання пільг, компенсацій і гарантій працівникам бюджетних установ, військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу” [46] та інші.

До підзаконних нормативно-правових актів як юридичних джерел регулювання соціального забезпечення також можна віднести й накази, директиви, розпорядження центральних органів виконавчої влади та військового управління. Разом із тим такі нормативно-правові акти характеризуються підвідомчістю, оскільки діють лише щодо категорій військових формувань, організацій та установ, управління якими належить до компетенції того чи іншого центрального органу виконавчої влади.

П.П. Богуцький зазначає, нормування поведінки учасників відносин у військовій сфері здійснюється не лише через правостановлюючу діяльність безпосередньо державних органів влади, військового управління.

Отже, значні комплекси юридичних джерел утворюють норми локальної дії, прийняті на рівні окремих установ, військових формувань, частин, та здатні до застосування як загальнообов’язкові в межах, що визначені повноваженнями конкретних військових організацій (установ, військових частин, тощо) [48, с. 73-74]. Серед великої чисельності актів

локальної дії у військовому праві особливу роль відіграють специфічні локальні акти нормативного характеру – військові накази командування (відповідно до повноважень), правила та інструкції. Зазначені накази виконують роль внутрішніх регуляторів відносин соціального захисту всередині структури Збройних Сил України та є складовою частиною механізму забезпечення соціального захисту військовослужбовців.

Особливість їх полягає в тому, що накази, інструкції, правила та інші акти командування є беззаперечними до виконання усіма підлеглими і головним засобом взаємодії ланок вищого та нижчого рівня.

Чималий вплив на систему джерел адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців справляють акти судової влади. Саме питання порушення права на соціальний захист військовослужбовців, а також власне реалізація права на такий захист є, на жаль, головним предметом оскарження у суді. Рішення судів різної юрисдикції утворюють судовий прецедент, який досить часто заповнює правові прогалини, що виникли внаслідок недосконалості та/або неповноти нормативно-правового регулювання або через суперечливість та конкурентність наявних норм. Проте судовий прецедент як джерело права є досить специфічним, оскільки рішення судів не завжди набуває нормативного характеру та встановлює усталені правила поведінки [51].

Такі правила поведінки нормативного характеру, зазвичай, встановлюються та мають місце тоді, коли є суперечливість норм права або прогалина в них, що досить суттєво відбивається на стані суспільства, та протягом тривалого часу усуненню такої прогалини або суперечливості заважають певні сталі чинники, які характеризуються часовими, економічними, політичними, військовими ознаками. Такі відносини, в регулюванні яких є прогалини або конкурентність норм права, все частіше стають предметом розгляду в суді, внаслідок чого з урахуванням обставин та ознак, через які зазначена прогалина не може

бути усунена в законодавчому або іншому правотворчому порядку, рішення судів набувають статус прецеденту та стають фактично обов'язковими для судів у разі вирішення такого роду справ.

Прецедентне право не є типовим для України, проте зовсім не зважати на прецеденти, створені під час здійснення судочинства, не можна. Адже вони допомагають певним чином та на певний час усунути прогалини в регулюванні соціального захисту військовослужбовців.

У підсумку слід зазначити, що юридичні джерела адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців Збройних Сил України характеризуються взаємозалежністю та підпорядкованістю. Кожна нижча ланка в ієрархії юридичних джерел підпорядковується усім ланкам вищого рівня та перебуває в залежності від них, тобто закони підпорядковані Конституції та міжнародному праву, підзаконні нормативно-правові акти, відповідно, законам, Конституції та актам міжнародного права, тощо.

Виняткова нормативність та жорстка ієрархія характеризують джерела адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців як зовнішнє вираження особливостей та характерних рис військової служби та взаємодії військових суб'єктів всередині Збройних Сил України [53].

Ухвалений 18 січня 2018 року 280-ма голосами народних депутатів, підписаний Президентом 20 лютого 2018 року. Набрав чинності 24 лютого 2018 року.

Закон складається з великої преамбули, десяти статей та прикінцевих і перехідних положень.

Преамбула містить посилання на Статут Організації Об'єднаних Націй, Заключний акт Ради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року, Резолюцію 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН "Визначення агресії" від 14 грудня 1974 року, Резолюції Генеральної Асамблеї ООН "Про територіальну цілісність України" № 68/262 від 27

березня 2014 року та “Стан справ у сфері прав людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна)” № 71/205 від 19 грудня 2016 року, Гаазьку конвенцію про закони і звичаї війни на суходолі, Женевські конвенції та деякі інші документи.

Україна визнаватиме лише два документи, які видаються на окупованій території: свідоцтва про народження і смерть.

Відповідальність за моральну та матеріальну шкоду, завдану Україні та її громадянам покладається на Російську Федерацію. Особи, що брали участь у збройній агресії чи окупаційній адміністрації РФ, несуть кримінальну відповідальність.

У законі окрема увага приділяється запровадженню воєнного стану. У випадку введення воєнного стану координацію і контроль на окупованій території Донецької і Луганській областях областей здійснює Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ за керівництва Генштабу. До ухвалення закону АТЦ координувала СБУ. Відповідно до закону, замість штабу антитерористичної операції для стримування і відсічі російської агресії на Донбасі буде створений об'єднаний оперативний штаб Збройних сил. Штаб Збройних сил здійснюватиме безпосереднє керівництво силами і засобами ЗСУ, окремих військових формувань, МВС, Нацполіції та Державної служби з надзвичайних ситуацій, які буде залучено до заходів оборони.

Отже, в остаточній версії Закону прибрати згадку про Мінські угоди, натомість наголошується на дії Закону “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”. Тобто, цей закон “з урахуванням необхідних змін” поширює дію Закону про окуповані території (крім норм про порядок в'їзду і виїзду та про територіальну підсудність судових справ) на непідконтрольну Україні частину територій Донецької і Луганської областей.

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ ООС

2.1. Поняття та сутність механізму адміністративно-правового захисту учасників ООС

Продовження процесу реформування ЗСУ все частіше виявляє неефективність правового регулювання сфери адміністративно-правового захисту учасників ООС. Водночас ефективність правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративно-правового захисту учасників ООС залежить не тільки від природи таких відносин та методу їх регулювання, але й від успішної дії механізму правового регулювання, що полягає в оптимальному використанні та взаємодії всіх елементів механізму, за допомогою яких правове регулювання переводиться у фактичну поведінку його суб'єктів та спричиняє правові наслідки, які, власне, й оцінюються з позиції ефективності.

Слід зазначити, що механізм адміністративно-правового регулювання покликаний охопити весь процес правового регулювання та підкреслити динамічний характер, взаємопов'язаність та взаємодію всіх його елементів.

Механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин уявляється як категорія, що виражає процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, що нормами цієї галузі права регулюються [53, с. 33]. Правові норми, що використовуються в адміністративному праві, мають статичний характер, а за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання зазначеним нормам надається рух, завдяки чому адміністративно-правове регулювання набуває динамічного характеру.

Визначення поняття та структурних елементів механізму адміністративно-правового регулювання адміністративно-правового захисту учасників ООС, а також дослідження особливостей його функціонування та взаємодії його елементів має надзвичайно велике значення для гарантованих конституцією прав на соціальний захист учасників ООС.

Таким чином, четвертою ознакою механізму адміністративно-правового регулювання є ефективність та результативність такого механізму.

Отже, механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується динаміка правового регулювання та які ефективно взаємодіють між собою з метою повноцінного забезпечення реалізації прав і свобод суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Механізм адміністративно-правового захисту учасників ООС – це сукупність правових засобів та юридичних процедур, за допомогою яких забезпечується динаміка правового регулювання соціального захисту учасників ООС та які ефективно взаємодіють між собою з метою повноцінного забезпечення реалізації прав і свобод учасників ООС в адміністративно-правових відносинах [54, с. 55].

До складу механізму адміністративно-правового захисту учасників ООС слід віднести:

- 1) юридичне закріплення гарантій соціально-правового захисту військовослужбовців;
- 2) створення юридичних процедур реалізації соціально-правового захисту військовослужбовців;
- 3) створення системи охорони і захисту державою прав, свобод та соціальних інтересів військовослужбовців;
- 4) державний і громадський контроль за станом забезпечення соціально-правового захисту;

5) розвиток суспільно-політичної активності у громадян, підвищення рівня їхньої правової культури та правової свідомості.

Зазначені елементи механізму адміністративно-правового захисту учасників ООС є складовою частиною єдиного ланцюга, який являє собою певний регулюючий процес, котрий циклічно повторюється у певній послідовності його елементів. Ці елементи поступово замінюють один одного, наближаючись до кінцевого результату, за підсумками якого оцінюється ефективність усього механізму регулювання [54, с. 44].

Елементами механізму адміністративно-правового регулювання є: адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини та акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків. Також виділяють факультативні (або функціональні) елементи, до яких, зокрема, відносять акти тлумачення норм права, принципи права, акти застосування норм права, правову культуру, правову свідомість, законність. Також до функціональних елементів науковці відносять юридичні факти.

В. В. Галуцько до складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання відносить: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерело права; публічну адміністрацію; принципи діяльності публічної адміністрації; індивідуальні акти публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми адміністративного права; тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації адміністративно-правових норм [55, с. 66].

А. М. Колодій виокремлює такі елементи механізму забезпечення прав і свобод громадянина: а) норма права; б) правовідносини; в) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; г) акти застосування норм права. Перші три елементи в правовій науці визначаються як органічні, базові, а іноді й обов'язковості.

Специфічне завдання норми права в механізмі правового регулювання полягає в тому, щоб:

- визначити загальне коло людей, на які вона поширює свою дію;
- встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин;
- визначити обставини (юридичні факти), в яких особа повинна керуватися цим правилом поведінки;
- розкрити саме правило поведінки вказівкою на права і обов'язки учасників відносин, що регулюються, характер їх зв'язку між собою, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків [55, с. 205].

Правовідносини в механізмі правового регулювання призначені для переведення загальних приписів норм права в суб'єктивні права і юридичні обов'язки, визначають повноваження та міру юридичної відповідальності для конкретних осіб, сприяють реалізації їхньої волі та задоволенню інтересів суб'єктів. При цьому центром загальних юридичних зв'язків, що становлять основу правовідносин, є правовий статус особи.

Функції правовідносин у механізмі правового регулювання полягають у конкретизації кола суб'єктів, на яких поширюється дія норм права в конкретний момент; закріплюють конкретну поведінку, яка визначається як належна або допустима; зумовлюють застосування спеціальних юридичних засобів з метою забезпечення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, а також притягнення до відповідальності.

Акти застосування норм права мають форму рішень, розпоряджень, наказів, вироків тощо. У них персоніфікуються загальні права й обов'язки, а також, якщо це необхідно, індивідуалізуються санкції. Специфіка акта застосування норм права полягає в тому, що

індивідуалізація здійснюється від імені держави як вимога, що може бути у разі необхідності виконана і примусово.

Акти застосування норм права застосовуються у тому разі, коли самою нормою передбачено здійснення державою індивідуалізації прав та свобод суб'єктів адміністративно-правових відносин. Тобто у разі, коли суб'єкти адміністративно-правових відносин не в змозі самостійно застосувати норму права, держава через компетентні органи самостійно здійснює застосування вказаної норми. Іншим приводом для видання актів застосування є неправомірна поведінка суб'єкта, яка потребує від держави відповідного реагування у вигляді актів застосування норм права з метою індивідуалізації відповідальності, що міститься у нормах права.

Дія механізму адміністративно-правового регулювання у складі обов'язкових елементів неможлива без застосування законності, правової свідомості, правової культури та, зокрема, правової поведінки. Зазначені елементи покликані забезпечити ефективність механізму адміністративно-правового регулювання та зумовлюють його динамічний характер. Самі по собі органічні елементи є статичними, за виключенням правових відносин, які самі по собі без наявності певного юридичного факту навіть не можуть існувати.

Не менш важливими для ефективності дії механізму адміністративно-правового регулювання є правова культура та правова свідомість. Когнітивний складник правосвідомості являє собою насамперед сукупність правових знань, принципів, ідей, теорій, концепцій, які відбивають теоретичне (наукове) осмислення суб'єктами права, правового розвитку, правових режимів, механізму та процесу правового регулювання суспільних відносин. Поведінкову частину правосвідомості становлять мотиви правової поведінки, правові установки. Це ті елементи, які безпосередньо зумовлюють і визначають поведінку суб'єктів права, її напрям, природу. Поведінкові елементи

утворюють вольову сторону правосвідомості, синтезують раціональні та емоційні компоненти, є однією зі складових частин правової поведінки. Поведінкові елементи правосвідомості безпосередньо виступають об'єктом і засобом правового регулювання, тому що впливати на поведінку людей можна через їх правосвідомість, формування відповідних мотивів і правових установок [56, с. 65].

Отже, права свідомість зумовлює вольовий складник, який мотивує суб'єкта адміністративно-правових відносин на вступ у правові відносини з метою реалізації тієї чи іншої норми права. Визнання доктриною права необов'язковості такого елемента призводить до розвитку та поширення правового нігілізму та аморального ставлення до правового регулювання як такого, а також нівелює розвиток правової культури. Зазначені наслідки досить не тільки негативно впливають на розвиток правового регулювання, а й нівелюють положення Конституції України, яка визначає Україну як правову державу, внаслідок чого норма Конституції, якою закріплено зазначене положення, повноцінно не діє та є неефективною.

2.2. Напрями вдосконалення механізмів адміністративно-правового регулювання захисту учасників ООС

Визначивши основним напрямом розвитку становлення соціальної та правової держави, Україна взяла на себе зобов'язання щодо забезпечення та реалізації соціально-економічних прав і свобод, проголошених Конституцією України та міжнародно-правовими актами. З метою реалізації поставлених завдань у заданому напрямі державою протягом часів незалежності запроваджується соціальна політика, яка спрямована на забезпечення соціальних прав, які встановлені та гарантовані Конституцією. Внаслідок трансформації інтересів суспільства, потреб та механізмів їх забезпечення в умовах ринкової

економіки існують нагальні проблеми системи соціального захисту як щодо змісту, так і щодо способу правового регулювання.

Реформування правового регулювання соціальної сфери має відбуватися в таких напрямках: докорінне реформування змісту, механізму та побудови системи соціального забезпечення; систематизація та кодифікація законодавства про соціальне забезпечення; встановлення контролю за ефективністю правового регулювання та відповідальності за неефективність правового регулювання і власне соціального захисту.

Особливо такого реформування потребує адміністративно-правовий захист учасників ООС. В умовах ведення військових дій на сході країни зазначена категорія осіб, соціальний захист яких вирізняється з-поміж інших та є спеціальним за професійною ознакою, оскільки пов'язаний зі спеціальним правовим статусом учасників ООС, залишається досить незахищеною навіть після здійснення останніх кроків урядом країни у напрямі реформування сектору соціального захисту військовослужбовців. Проте, як вже зазначалося, реформування потребує не тільки змістова частина соціального захисту, але й механізм його забезпечення, контролю, а особливо адміністративно-правове регулювання як основа взагалі соціального захисту військовослужбовців. Можна виділити три основні напрями, в яких виникають проблеми та в яких адміністративно-правове регулювання потребує реформування:

1. Коригування процедури адміністративно-правового регулювання;
2. Вдосконалення дії механізму адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців;
3. Коригування змісту адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців.

Перший напрям характеризується такими проблемами:

- хаотичність врегулювання відносин у адміністративно-правового захисту учасників ООС;
- порушення конституційних засад під час прийняття нових норм, які звужують права учасників ООС на соціальний захист, а також порушення встановлених Конституцією вимог до законотворчих процедур, якими заборонено звуження певного кола прав та свобод;
- недотримання відповідності норм національного законодавства нормам міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, та не приведення національного законодавства у відповідність до таких міжнародних актів, що стосуються соціальної сфери;
- занадто великий розрив у часі між прийняттям нових норм та запровадженням урядом механізму дії та реалізації таких норм;
- відсутність чітко визначеної персоніфікованої відповідальності за бездіяльність посадових осіб органів центральної влади та законотворчої діяльності, яка спричиняє зазначені вище проблеми [56].

Розглянемо кожну із зазначених проблем та її вплив на адміністративно-правовий захист учасників ООС, а також результат такого регулювання.

Хаотичність адміністративно-правового захисту учасників ООС, спричинена насамперед відсутністю чіткої концепції соціального захисту як такого в державі. Проблема пов'язана з тим, що із самого початку, на перших етапах становлення незалежної України не було сформовано нову концепцію адміністративно-правового захисту учасників ООС, оптимально структуровану та обґрунтовану, адаптовану до вибраного курсу на побудову ринкової економіки та створення умов для цього. За основу було взято концепцію соціального захисту радянського формату, яка будувалася на зовсім інших засадах, яких у незалежній Україні не стало і які забезпечити Україна навіть на стадії перших кроків

до ринкової економіки не була спроможна. Зазначена система виявилась не адаптованою до ринкових відносин і перетворилася на непід'ємний тягар як для економіки країни, так і для її громадян. Суспільство в ринкових умовах виявилось неспроможним та й не могло бути спроможним економічно забезпечити величезний обсяг соціального захисту, успадкованого від СРСР. Почалася поляризація верств суспільства, внаслідок чого збільшилася кількість населення, що потребує соціального захисту, що спричинило хаотичне та поверхневе врегулювання деяких найбільш нагальних проблем без глибокого підходу до системи соціального захисту в цілому.

За радянських часів всі соціальні інституції були тісно пов'язані з економікою, яка повністю належала державі та регулювалася нею. Процес перерозподілу коштів відбувався фактично в межах одного великого організму – держави, повністю регулювався та контролювався нею.

В умовах ринкової економіки рівень економічного розвитку країни здебільшого спирається на бізнес, який більшою мірою не залежить від держави і лише деякою мірою нею регулюється в найбільш важливих сферах. Підвищення рівня розвитку бізнес сфери, недержавних та особливо іноземних інвестицій зумовлює зростання економічних показників, що у свою чергу, збільшує спроможність держави у сфері соціального захисту, який стає не тільки засобом компенсації достатку громадян на рівні, не нижчому за мінімальний прожитковий, а, перш за все, стимулюючим засобом для заохочення працездатного населення до активної участі у розвитку економіки шляхом застосування своїх професійних здібностей [57].

Натепер у країні склалася така картина, коли здебільшого економіка, яка досить непогано розвивається за принципами ринкової економіки, гальмується через нагромадження на неї величезної застарілої системи соціального захисту, що супроводжується

здебільшого необґрунтованим, хаотичним та несистематизованим правовим регулюванням, яке запроваджується з метою врегулювати окремі соціальні відносини, які перебувають у критичному стані. Цей процес є замкнутим колом, що, як сніжний ком, нагромаджується та дедалі більше обтяжує економіку, змушуючи державні інституції вдаватися до хитрощів щодо звуження прав та свобод громадян у соціальній сфері.

Відсутність систематизації та впорядкованості в правовому регулюванні соціального захисту відбивається на всіх сферах життя суспільства. Найбільше страждають найменш захищені верстви населення та особи, права яких обмежені у зв'язку зі здійсненням ними певної професійної діяльності.

Останні реформи у сфері адміністративно-правового захисту учасників ООС знову ж таки мали хаотичний та аліментарний характер. Водночас вони не мали на меті ані заохочення, ані навіть належну компенсацію. Підняття рівня грошового забезпечення, затверджене Наказом Міністра оборони України від 27.01.2016 року № 44 “Про особливості виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України в 2016 році”, було фактичним підняттям розміру преміювання, яке сплачується на розсуд командира, проте знову ж таки залежить від фінансової спроможності держави, а отже, не є гарантованою виплатою, яку буде сплачено військовослужбовцю незалежно від фінансової спроможності державного бюджету. Держава в будь-який момент може зменшити фінансування преміювання військовослужбовців, що фактично не буде вважатися порушенням соціальних прав.

Відносини у сфері адміністративно-правового захисту учасників ООС більш-менш систематизовані, оскільки основна їх частина закріплена в Законі України “Про правовий та соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей”. Але все ж таки закон не

охоплює всі сфери соціального захисту військовослужбовців, про що свідчить прийняття державою ще низки законів, що регулюють соціальний захист військовослужбовців, які звільнилися з військової служби, ветеранів, та деякі особливості такого соціального захисту. Окрім того, учасники ООС, як громадяни мають ще загальні соціальні права, надання яких, однак, нерозривно пов'язане з їхнім статусом, але регулюється загальним законом, норми якого не дублюються в спеціальному законі про соціальний захист військовослужбовців [57].

Наступною проблемою є порушення конституційних засад під час прийняття нових норм, які звужують права учасників ООС, на соціальний захист, а також порушення встановлених Конституцією вимог до законотворчих процедур, якими заборонено звуження певного кола прав та свобод. Так, досить часто мала місце ситуація, коли обсяг запроваджених для учасників ООС пільг та соціальних гарантій звужувався на підставі норм законів і навіть підзаконних нормативних актів. До того ж знов-таки натеper уся система соціального захисту прив'язується нормативними актами до фактору наявності бюджетних асигнувань та фінансування кожного виду соціального захисту.

Відсутність фінансування на соціальні потреби учасників ООС унеможлиблює реалізацію на практиці положень Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей". Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що учасники ООС та члени їхніх сімей недостатньою мірою забезпечені в соціальному плані, що призводить до незадоволення учасниками ООС своїм становищем, психологічної напруженості у військових колективах, зниження престижу військової служби і, як результат, відволікання від належного виконання службових обов'язків через відстоювання питань соціального захисту у судах. У законодавстві України є досить багато проблем щодо соціального та правового забезпечення учасників ООС,

відповідних неузгодженостей та суперечностей, при цьому законодавча техніка перебуває на низькому рівні [58].

Так, Конституційний суд України у рішенні № 7рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 та деяких інших своїх рішеннях зазначив, що Конституцією України, а також іншими законами до військовослужбовців запроваджено певні обмеження окремих конституційних прав і свобод у зв'язку з особливим родом їхньої діяльності та з метою забезпечення можливості виконувати свої професійні обов'язки і в неробочий час або поза службою.

Тобто соціальні гарантії учасників ООС впливають із характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними державних функцій.

Крім того, багато пільг, встановлених законами України для учасників ООС, є не пільгами, а гарантіями та іншими засобами забезпечення професійної діяльності цих категорій громадян, ефективного функціонування відповідних органів.

Необхідність додаткових гарантій соціальної захищеності цієї категорії громадян як під час проходження служби, так і після її закінчення зумовлена насамперед тим, що військова служба пов'язана з ризиком для життя і здоров'я, підвищеними вимогами до дисципліни, професійної придатності, фахових, фізичних, вольових та інших якостей. Зупинення пільг, компенсацій і гарантій для військовослужбовців без відповідної матеріальної компенсації є порушенням гарантованого державою права на соціальний захист їх та членів їхніх сімей [58].

Комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення соціального захисту учасників ООС, зумовлений не їх непрацездатністю або відсутністю достатніх засобів для існування (стаття 46 Конституції України), а особливістю професійних обов'язків, пов'язаних із ризиком для життя та здоров'я,

певним обмеженням конституційних прав і свобод, у тому числі права набувати матеріальні блага для забезпечення собі і своїй сім'ї рівня життя, вищого за прожитковий мінімум. Здійснення таких заходів не залежить від розміру їхніх доходів чи наявності фінансування з бюджету, а має безумовний характер.

Проблема невідповідності норм національного законодавства нормам міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, та не приведення національного законодавства у відповідність до таких міжнародних актів, що стосуються соціальної сфери, проявляється у нехтуванні державою великої низки норм міжнародного права, що спричинює досить сумну статистику з приводу звернення громадян за захистом власних прав у Європейський суд з прав людини. Така статистика характеризує Україну зовсім не як демократичну, правову та соціальну державу, а, навпаки, підкреслює недотримання країною норм міжнародного права та фактичне нехтування принципом верховенства права.

Ще однією проблемою є вибіркова ратифікація норм міжнародно-правових актів, що здебільшого зумовлене не особливостями суспільства чи національними особливостями, потребами та традиціями, а небажанням державного апарату забезпечувати та підтримувати задекларований у зазначених міжнародно-правових актах рівень адміністративно-правового захисту. Зазначене небажання, перш за все, спирається на корупційні інтереси політичних сил та маскується під фінансовою неспроможністю держави або неможливістю забезпечити баланс між доходами та витратами в бюджеті.

Положення, закріплені у Європейській соціальній хартії (переглянутій) (далі – Хартія), яка частково ратифікована Україною: Україна не взяла на себе зобов'язання щодо реалізації права працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм та їхнім сім'ям достатній

життєвий рівень, визнавши свою неспроможність щодо забезпечення справедливої заробітної плати.

Нератифікованими зокрема залишаються: ст. 12 – право на соціальне забезпечення; ст. 13 – право на соціальну та медичну допомогу; п. 3 ст. 31 – встановлення доступних для малозабезпечених осіб цін на житло та інші.

Така система соціального захисту також є засобом маніпуляцій політичних сил, здійснюваних щодо електорату під час виборів, коли політична сила активно використовує вплив на збіднілих та незабезпечених виборців (якими є більшість населення країни) шляхом обіцянок збільшення кількості пільг та соціальних привілеїв, проте реалізує зазначену політику виключно закріпленням декларативних “мертвих” норм права із позбавленням таких норм будь-якого механізму дії та реалізації.

Система ж соціального захисту, що пропонується міжнародно-правовими актами, зумовлює державу взяти на себе зобов'язання щодо відповідності національного законодавства встановленим у міжнародних актах нормам соціального захисту, а також щодо контролю за реалізацією та ефективністю соціального захисту.

Таким чином, не впровадження Україною важливих норм соціального захисту, встановлених міжнародно-правовими актами, виключає відповідальність уряду перед міжнародно-правовими інституціями із цього приводу. Отже, у разі, коли норми соціального захисту встановлені виключно національним законодавством, фактично виключається відповідальність української влади за незабезпечення реалізації таких норм та за неефективність соціальної політики і правового регулювання соціальної сфери. Внаслідок цього соціальні права нехтуються державою, а населення змушене виживати на межі бідності [59, с. 55].

Не менш важливою проблемою є занадто великий розрив у часі між прийняттям нових норм та запровадженням урядом механізму дії та реалізації таких норм. Зазначена проблема проявляється у разі, коли Верховною Радою України приймається закон, що встановлює нові відносини у сфері соціального захисту. Обов'язок щодо розроблення та прийняття нормативних актів, що запроваджують механізм реалізації норм зазначеного закону, зазвичай покладається на КМУ або конкретні Міністерства. Проте досить часто має місце встановлення не зовсім обґрунтованих строків для розроблення зазначеного механізму і прийняття відповідного нормативного акту. Так, частіше за все встановлюються строки від 3 місяців до 1 року.

Проте в питаннях забезпечення соціальних прав, деякі з яких забезпечують право на належний рівень життя, котрий не може бути звужено чи обмежено будь-яким чином, створення нових норм права без одночасної розробки механізму їх застосування та дії є порушенням соціальних прав, гарантованих Конституцією України. Досить часто громадяни під час реалізації своїх соціальних прав стикаються з проблемою, коли ВРУ затверджено нову норму закону, яка набула чинності, а механізму її реалізації ще немає, оскільки відповідальним за це органом влади досі не затверджено і навіть не розроблено відповідний нормативний акт, що регулює порядок реалізації такої норми. Таким чином, громадянин за старою редакцією не може реалізувати свої соціальні права, оскільки вона не діє, й за новою не може, оскільки вона не діє також, але не внаслідок втрати чинності, а внаслідок бездіяльності органу державної влади, який не забезпечив механізм її реалізації.

Тому встановлення строків на прийняття нормативних актів, що врегульовують реалізацію встановлених законом нових норм права, не повинно зупиняти та унеможлиблювати здійснення громадянами своїх прав. І з погляду доцільності та логічності законодавець, розробляючи

норму права, не може одночасно не розробляти механізм її дії, оскільки тоді він не матиме змогу оцінити дієвість та ефективність такої норми, а отже, й правового регулювання.

Тому доцільним буде покласти на відповідні органи державної влади обов'язок під час подання законопроекту в парламент одночасно подавати проект механізму реалізації зазначених у законопроекті норм права, якщо власне сам законопроект не передбачає врегулювання такого механізму виключно нормами закону[60, с. 54].

Зазначений момент також має значення щодо адміністративно-правового захисту учасників ООС. З метою безумовного забезпечення прав та свобод має встановлюватися вичерпний перелік підстав, які окремо одна від одної надають чи виключають можливість отримання конкретного виду соціального захисту. Такі умови не можуть встановлюватися в підзаконних нормативно-правових актах органами виконавчої влади, оскільки прямо впливають на наявність або відсутність відповідного права у конкретного військовослужбовця та, відповідно, можливість реалізації такого права.

Окрім того, оскільки права на соціальний захист є правами, які забезпечують право громадянина на належний рівень життя, який не може бути звужено чи обмежено, необхідно внести зміни в чинне законодавство та встановити адміністративну та кримінальну відповідальність у відповідних нормативно-правових актах для відповідних посадових осіб залежно від рівня порушення та ступеня завданої шкоди громадянину та суспільству.

Основні проблеми другого напрямку, що стосуються механізму адміністративно-правового захисту учасників ООС, тісно пов'язані та органічно впливають з проблематики першого напрямку. Зокрема, серед проблем, які потребують реформування за другим напрямом, можна назвати:

- 1) порушення принципу законності та розвиток правової індиферентності, що спричинює занепад правової культури та правової свідомості;
- 2) декларативність норм права;
- 3) відсутність оцінки ефективності та контролю за ефективністю норми права та правового регулювання;
- 4) відсутність відповідальності за неефективність правового регулювання.

Важливою проблемою є нехтування принципом законності у механізмі адміністративно-правового регулювання. Законність відбувається шляхом сприйняття норм права та обов'язковості її виконання суб'єктами права, що спричиняє психологічну настанову на вольове рішення щодо формування правової поведінки в межах вимог норми права та зумовлює правозастосування (включаючи подальшу нормотворчість) відповідно та в межах встановлених законом норм. Таким чином, має забезпечуватися субординація нормативно-правових актів.

Відсутність належних механізмів реалізації спричинює декларативність відповідних норм права та породження так званих "мертвих норм права". Як наслідок, права, врегульовані такою нормою, залишаються нереалізованими, внаслідок чого виникають порушення такого права. Відсутність регламентованого дієвого механізму реалізації норми права спричинює звичку відповідальних суб'єктів не здіяти та породжує зневажливе ставлення таких суб'єктів як до закону, так і до прав як таких. Зазначене спричинює, у свою чергу, неякісне застосування норм права, неврахування всіх чинників та обставин, що впливають на правові відносини, врегульовані нормою права. Нехтування законністю сприяє розвитку правової індиферентності, занепаду правової культури та правової свідомості.

Для забезпечення виконання функцій щодо оцінки ефективності та дотримання строків внесення змін у норми права та механізм їх реалізації пропонується встановити відповідальність за неподання звіту та неприйняття змін до нормативно-правових актів (залежно від того, яким актом було встановлену норму чи закріплено механізм її дії).

Наступним напрямом реформування адміністративно-правового захисту учасників ООС є реформування змісту. У зазначеній сфері основною проблемою є підміна якості кількістю. Це знову ж таки пов'язано з декларативністю та віртуальністю деяких норм соціального захисту, які на практиці неможливо реалізувати, проте їх наявність блокує реалізацію деяких інших соціальних гарантій, які мають механізм реалізації, проте обмежені фінансуванням внаслідок розпорошення такого фінансування на реалізацію норм права, що не мають механізму реалізації [60, с. 54].

Отже, держава не визначає жодних особливих умов або порядку отримання соціального захисту для учасників ООС. Проте діяльність учасників ООС передбачає ненормований робочий графік із можливістю нічних чергувань чи перебування в зоні ведення бойових дій, внаслідок чого процедура реалізації соціальних прав стає не тільки ускладненою, а й неможливою. Відповідно до Положення, затвердженого наказом начальника Генерального штабу – Головнокомандувача ЗСУ – від 10.06.2011 № 105, у складі ЗСУ створено юридичну службу та відповідні підрозділи на місцях, на посадових осіб яких покладено функцію надання правової допомоги військовослужбовцям. Зокрема, зазначеній службі та її посадовим особам надано право одержання необхідної інформації, довідок, документів з метою виконання покладених на неї завдань. Проте більша частина функцій зазначеної служби спрямована на правове забезпечення діяльності військової частини.

ВИСНОВКИ

Підводячи підсумки викладеного в дослідженні, необхідно зазначити, що в роботі розглянуті не всі аспекти адміністративно-правового захисту, осіб, що беруть участь в ООС. Ми зробили теоретичне узагальнення щодо змісту адміністративно-правового захисту осіб, що беруть участь в ООС та удосконалення національного адміністративного законодавства у зазначеній сфері.

1. Питання щодо адміністративно-правового регулювання захисту учасників ООС, як і питання його правового регулювання, завжди виникали та були актуальними, що зумовлювалось розвитком та зміною історичних чинників, що впливали на зміни адміністративно-правового регулювання, по суті, є взаємозумовленими факторами.

Україна вперше зіткнулася з проблемами забезпечення військовослужбовців, що проходять військову службу за контрактом, та мобілізованих військовослужбовців, а також поранених осіб, військовослужбовців, які загинули або померли під час бойових дій.

Українська армія підійшла до критичної точки, коли наявна система адміністративно-правового регулювання соціального захисту не справлялася із адміністративно-правовим захистом з погляду як обсягів такого захисту, так і механізмів його надання та забезпечення. Забюрократизованість системи адміністративних відносин у сфері соціального захисту і взагалі у механізмі адміністративних відносин як таких позбавляла можливості своєчасного надання медичної допомоги за кордоном, призводила до залишення сімей мобілізованих без засобів для існування та інших жахливих наслідків. Окрім того, неможливість матеріального забезпечення учасників ООС індивідуальними засобами захисту майже зводила до нуля шанси залишитися в живих.

Станом на сьогодні реформування сфери соціального захисту триває, щодня виникають нові проблеми, що потребують нормативно-

правового врегулювання, тому говорити про завершеність етапу реформування ще рано.

2. Слід виділити низку ознак, які характеризують особливості адміністративно-правового регулювання соціального захисту учасників ООС: 1) вирізняється особливим статусом суб'єкта відносин, які є предметом регулювання; 2) має на меті забезпечення реалізації конституційних прав і свобод, задоволення матеріальних і духовних потреб військовослужбовців, підтримання відповідного статусу в суспільстві, підтримання соціальної стабільності у військовому середовищі; 3) здійснюється шляхом впливу норм адміністративного права на відносини щодо соціального захисту військовослужбовців; 4) встановлює юридичні права та обов'язки учасників; 5) здійснюється за допомогою відповідних правових засобів, сукупність яких утворює механізм адміністративно-правового регулювання.

Завданням такого регулювання є врегулювання відносин соціального захисту учасників ООС шляхом встановлення відповідних юридичних прав та обов'язків, які реалізуються, здійснюються, контролюються та забезпечуються за допомогою спеціальних адміністративно-правових засобів, які в сукупності утворюють механізм адміністративно-правового регулювання соціального захисту учасників ООС.

3. Система законодавства не обмежується законами України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, “Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ і деяких інших осіб та їх соціальний захист”, “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” та міжнародними договорами України. Класифіковано адміністративно-правові акти з питань адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців: міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України; закони та інші акти, що мають

силу закону (наприклад, Закон України “Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки”); постанови Верховної Ради України; укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; нормативні накази центральних органів виконавчої влади та ін. Встановлено, що формування вітчизняної нормативно-правової бази з питань адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців має здійснюватися на основі єдиної концепції, вихідними засадами якої визначено: врахування положень міжнародних стандартів у сфері адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців; дотримання адміністративно-правового регулювання соціального захисту військовослужбовців; забезпечення взаємної поваги і взаємної відповідальності у відносинах між суб’єктами соціального захисту та військовослужбовцем; втілення моральних та етичних принципів у юридичну регламентацію надання соціальної допомоги; зорієнтований підхід до організації та надання соціальної допомоги.

4. Механізм адміністративно-правового захисту учасників ООС – це сукупність правових засобів та юридичних процедур, за допомогою яких забезпечується динаміка правового регулювання соціального захисту учасників ООС та які ефективно взаємодіють між собою з метою повноцінного забезпечення реалізації прав і свобод учасників ООС в адміністративно-правових відносинах.

До складу механізму адміністративно-правового захисту учасників ООС слід віднести: 1) юридичне закріплення гарантій соціально-правового захисту військовослужбовців; 2) створення юридичних процедур реалізації соціально-правового захисту військовослужбовців; 3) створення системи охорони і захисту державою прав, свобод та соціальних інтересів військовослужбовців; 4) державний і громадський контроль за станом забезпечення соціально-правового захисту; 5)

розвиток суспільно-політичної активності у громадян, підвищення рівня їхньої правової культури та правової свідомості.

5. Зокрема, серед проблем, які потребують реформування можна назвати:

1) порушення принципу законності та розвиток правової індиферентності, що спричинює занепад правової культури та правової свідомості; 2) декларативність норм права; 3) відсутність оцінки ефективності та контролю за ефективністю норми права та правового регулювання; 4) відсутність відповідальності за неефективність правового регулювання.

Важливим кроком вперед для України має стати розробка Кодексу соціального захисту військовослужбовців, який мав би складатися з розділів, що визначають основні засади та поняття захисту; розділу, що регулює відносини із загального соціального забезпечення з розбивкою на підрозділи відповідно до видів загального захисту; розділу, що врегульовує спеціальні види захисту з розбивкою на підрозділи відповідно до видів такого захисту залежно від класифікуючої ознаки, із зазначенням в кожному розділі або підрозділі відповідних суб'єктів, які відповідальні за безперешкодну, належну та ефективну реалізацію суб'єктами своїх прав на захист.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-ХІІ. Відомості Верховної ради України. 1992. № 9. ст. 108. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1934-12/ed19911206/p> (дата звернення: 25.03.2020).

2. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від від 20.12.1991. №2011-ХІІ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення: 25.03.2020).

3. Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993. № 3551-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3551-12/62> (дата звернення: 25.03.2020).

4. Конституція України: Конституція, Закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628> (дата звернення: 25.03.2020).

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо виплати одноразової грошової допомоги: Закон України від 06.05.2014 № 1241-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 27. ст. 907. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1241-18> (дата звернення: 25.03.2020).

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації: Закон України. Відомості Верховної Ради. 2014. № 29. ст. 942. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1275-18> (дата звернення: 25.03.2020).

7. Про внесення змін до Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”: Закон України від 05.06.2014 № 1316-VII// Відомості Верховної Ради. 2014.

№ 29. ст. 947. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1316-18> (дата звернення: 26.03.2020).

8. Про внесення зміни до статті 13 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей": Закон України від 20.06.2014 № 1543-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 32. ст. 1128. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/1355> (дата звернення: 26.03.2020).

9. Кодекс законів про працю: Кодекс України, Закон, Кодекс від 10.12.1971. № 322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР від 17.12.1971. 1971 р. Додаток до №50. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 26.03.2020).

10. Великий тлумачний словник сучасної української мови. голов. ред. В. Т. Бусел, 250 тисяч слів. Київ-Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

11. Юридичні терміни. Тлумачний словник: 2-ге вид., стереотипне. В. Г. Гончаренко, П. П. Андрущенко, Т. П. Базова та ін.. К.: Либідь, 2004. 320 с.

12. Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права: модульний курс.: навч. посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2010. 264 с.

13. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. Держава та регіони. Серія "Право". 2012. № 1 (35). С. 54.

14. Загальна теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл., М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.. Х. : Право, 2009. с. 344.

15. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-те вид. К. : Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.

16. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком, Інтер, 2003.

17. Административное право: учебник под ред. Попова Л.Л., Изд-е 2-е, пер. и доп., М., Юристъ, 2005. 512 с.
18. Адміністративне право України : навчальний посібник у 2-х томах. Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ “Херсонська міська друкарня”, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
19. Адміністративне право України: підручник . Галуцько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В., Іванищук А. А., Короед С. О. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1 : Заг. адміністративне право. Акад. курс. 393 с.
20. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр. Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. М. : Прогресс, 1988. 488 с.
21. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України: навч. посіб. К.: “Олай”, 2005. 319 с.
22. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. К. : Знання, 2005. 381 с.
23. Собур Г. А. Применение норм соціально-правовой защиты сотрудников ОВД. Домодедово : РИПК МВД РФ, 1994. 64 с.
24. Теорія та практика правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ України: навчальний посібник. М. І. Іншин, В. І. Олефір, С.М. Гусаров, Т.А.Занфірова, В.В. Ковальська. За заг. ред. М. І. Іншина та В. І. Олефіра. К. : “Хай+Тек Прес”, 2012. 1192 с.
25. Шкуропацький О. І. Поняття адміністративно-правового регулювання соціального захисту офіцерського складу ЗСУ. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна: Серія “ПРАВО”. вип. 20. 2015. ст. 104-108.
26. Єлагін В. П. Удосконалення механізмів соціального захисту військовослужбовців в Україні в умовах розбудови соціальної держави. Теорія та практика державного управління. Вип. 4 (27). С. 1-7.
27. Сташків Б. І. Теорія права соціального забезпечення: навч. посіб. К. : Знання, 2005. 405 с. (Вища освіта ХХІ століття). Бидюкова М.

С. Правове регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС. Рукопис. Дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.05 – трудове право; право соц.забезпечення. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2007. 218 с.

28. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К. : Атіка, 2017. 624 с.

29. Прохоренко М. М.. Система військового законодавства України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2007. 216 с.

30. Вступ до українського права. За ред. С. В. Ківалова, Ю. М. Оборотова. О. : Юрид. Лит., 2005. 616 с.

31. Богуцький П. П. Військове право України: джерела, структура та розвиток: моногр. Одеса : Фенікс, 2008. 188 с.

32. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М. : Формула права, 2007.

33. Бойко М. Д. Право соціального забезпечення України: посіб. К.: “Олан”, 2004. 312 с.

34. Національна безпека України: теорія і практика : монографія. Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук; за заг. ред. Г. П. Ситника. Хмельницький. К. : Вид-во Кондор, 2007. 616 с.

35. Григоренко Є. І. Конституційні засади проходження військової служби громадянами України: проблеми теорії та практики. Монографія. Х. : Право, 2010. 279 с.

36. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства

України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України: Рішення, Окрема думка від 25.01.2012, № 3-рп /2012. Вісник Конституційного суду України 2012 р. № 2. стор. 25. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/s> (дата звернення: 27.03.2020).

37. Конституційне право України: навчальний посібник. Орленко В. І. Орленко В. В. К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011. 156 с.

38. Кириченко О. Поняття та значення органічних законів у системі законодавства України. Вісник Академії управління МВС. 2009. №3. с. 93-103.

39. Погорілко В. Ф., Федоренко В.Л. Джерела конституційного права України: поняття, види і система. Право України. 2002. С. 8-15.

40. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 548-XIV. Відомості Верховної Ради України, 1999, № 22-23, ст. 194. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/548-14> (дата звернення: 25.03.2020).

41. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України № 2232-XII від 25.03.1992. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 27. ст. 385.

42. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України № 2262-XII від 09.04.1992. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. ст. 399.

43. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: Указ Президента України від 10.12.2008 № 1153/2008. Урядовий кур'єр. 2008. № 237.

44. Про затвердження Порядку призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців, військовозобов'язаних та резервістів, які призвані на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори чи для проходження

служби у військовому резерві: Постанова Кабінету Міністрів України; від 25.12.2013 № 975. Урядовий кур'єр від 29.01.2014. 2014. № 17.

45. Про затвердження Порядку надання пільг, компенсацій і гарантій працівникам бюджетних установ, військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок від 31.03.2003. № 426. Офіційний вісник України від 18.04.2003. 2003 р., № 14, стор. 51, ст. 625.

46. Юридический энциклопедический словарь. гл. ред. А. Л. Сухарев; редкол.: М. М. Богуславский и др., 2-е изд., доп. М. Советская энциклопедия, 1987. 528 с.

47. Большой энциклопедический словарь. под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М. : ИНФРАМ, 1997. Вып. VI. 790 с.

48. Теорія держави і права: Академічний курс: Підручник. Н. М. Онищенко, О. В. Зайчук. К. : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

49. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Пер. з рос. Харків: Консум, 2004. 856 с.

50. Мигачев Ю. И. Правовые гарантии реализации статуса военнослужащих: дис. докт. Юрид. Наук : 20.02.03. М., 1999, 564 с.

51. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: учебн. Пособие. М.: Изд-во МГУ, Издательская группа Норма-Инфра. М. 1997. 304 с.

52. Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебно-методическое пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1999. 272 с.

53. Буличев А. О. Юридична конструкція адміністративно-правового статусу військовослужбовця Національної гвардії України. Право і суспільство. №3. 2014. С. 147-151.

54. Шкуропацький О. І. Адміністративно-правовий статус офіцерського складу ЗСУ як суб'єкта соціального захисту. Вісник

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна: Серія “ПРАВО”. вип. 21. 2016. С. 89-93.

55. Кириленко В. І. Соціально-правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Основи законодавства України: підручник. За заг. ред. В. І. Кириленка. Вінниця : Нова книга, 2002. С. 280-321.

56. Право соціального забезпечення: навч. посіб. для студ. юрид. спец, вищ. навч. закл. П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, С. М, Синчук та ін. За ред. П. Д. Пилипенка. К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2006. 496 с.

57. Деякі питання протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та 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. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/518-2014-%D0%BF> (дата звернення: 28.03.2020).

58. Кондратенко О. О. Загальні засади нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їх сімей. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/2015_4_17_ukr.pdf (дата звернення: 28.03.2020).

59. Пільги, гарантії та права учасників АТО: Методичні рекомендації Київ: БО БФ “КОЛО”, ГО “Юридична сотня”. 2015. 60 с. URL: http://uba.ua/documents/doc/08_05_2015_metodichni_rekomendatsii_ato.pdf (дата звернення: 29.03.2020).

60. Кочемировська О. А., Пищуліна О. М. Основні напрямки оптимізації системи соціального захисту в Україні. К., НІДС, 2012. 54 с.