

УДК 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ВІДПУСТОК
ДЛЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПІД ЧАС ДІЇ ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF GRANTING LEAVE
FOR MILITARY DURING THE SPECIAL PERIOD**

Опанасенко О.О.,

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник науково-дослідного відділу проблем військового
та міжнародного гуманітарного права науково-дослідного центру
Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Статтю присвячено з'ясуванню змісту адміністративно-правового регулювання соціального забезпечення учасників антитерористичної операції, визначенню соціальних гарантій, які їм надаються, та водночас проблемних питань адміністрування надання таких гарантій. У ній також запропоновано шляхи вирішення цих проблемних питань із врахуванням сучасних правових реалій.

Ключові слова: антитерористична операція, учасники АТО, адміністративно-правове регулювання, надання відпусток, соціальне забезпечення учасників АТО.

Статья посвящена выяснению содержания административно-правового регулирования социального обеспечения участников антитеррористической операции, определению социальных гарантий, предоставляемых им и одновременно проблемных вопросов администрирования предоставления таких гарантий. В ней также предлагаются пути решения данных проблемных вопросов с учетом современных правовых реалий.

Ключевые слова: антитеррористическая операция, участники АТО, административно-правовое регулирование, предоставление отпусков, социальное обеспечение участников АТО.

The article is devoted to clarifying the content of administrative and legal regulation of social security for participants of the anti-terrorist operation, the definition social guarantees that they provided and administration issues while providing such guarantees. It also proposed ways to address these issues with regard to the legal realities.

Key words: anti-terrorist operation, participants ATO, administrative regulation, granting leave, welfare participants ATO.

Постановка проблеми. Протягом останнього часу ситуація, пов'язана з проведенням антитерористичної операції на сході нашої держави, зумовлює потребу в застосуванні заходів особливого періоду, які передують введенню військового стану відповідно до чинного законодавства.

Такі заходи спрямовані насамперед на підвищення боєготовності Збройних Сил та забезпечення перебування їх особового складу в розташуванні військових частин згідно з їх дислокацією. При цьому певною мірою застосовуються обмеження для військовослужбовців в їх окремих соціальних правах, у тому числі у праві на відпочинок та такому його виді, як право на відпустки. Відпустки при цьому надаються з певними обмеженнями, передбаченими законодавчо, що зумовлює особливості порівняно з періодом мирного часу, які потребують належного аналізу та роз'яснення у застосуванні, а також пропозицій із поліпшення застосування і законодавчого регулювання цих питань.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питання соціальних гарантій військовослужбовців, у тому числі в особливий період, а також аспекти адміністративно-правового регулювання були предметом наукових досліджень А.М. Бережного, М.І. Карпенка, В.І. Кириленка, Д.М. Кравцова, В.І. Мірненка, Л.П. Медвідь, С.П. Пасіки, Т.І. Прокочука, С. М. Прилипка, С.М. Сазонова, І.М. Сироти, С.О. Сільченко, Б.І. Сташківа, І.М. Ткача, Л.П. Шумної, О.М. Ярошенко тощо. При цьому питань надання відпусток військовослужбовцям торкалися О.С. Верба, Л.П. Ведмідь, Д.В. Талалай та ін. Останнім також було внесено пропозиції щодо вдосконалення механізму надання відпусток в особливий період. Проте загалом питання надання відпусток військовослужбовцям під час дії особливого періоду є малодослідженим та потребує додаткових наукових пошуків у цьому напрямі.

Мета та завдання наукової статті полягають у з'ясуванні змісту адміністративно-правового регулювання надання відпусток військовослужбовцям під час дії особливого періоду та внесенні пропозицій із його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Важливою складовою державної діяльності є соціальний захист громадян, а особливо тих їх категорій, які здійснюють збройний захист цієї держави, тобто військовослужбовців. Соціальний захист – це система юридичних, економічних, фінансових та організаційних засобів і заходів у державі, спрямованих на убезпечення населення від несприятливих наслідків соціальних ризиків [1, с. 12]. На думку О.М. Щербініна, соціальний захист військовослужбовців Збройних Сил України – це правова діяльність держави із здійснення завдань соціальної політики щодо надання військовослужбовцям Збройних Сил України прав на гідний і здоровий рівень життя для розвитку особистості, нормального морального і фізичного відновлення за їхні навантаження під час виконання обов'язків і військової служби [2, с. 21]. А О.Я. Лапка у своєму дисертаційному дослідженні визначає поняття

соціально-правового захисту військовослужбовця як систему нормативно закріплених гарантій та юридичних засобів, за допомогою яких уповноважені на те державні органи, їх посадові особи та інші суб'єкти забезпечують реальну можливість працівників ефективно використовувати законодавчо встановлені організаційно-правові заходи, а також користуватися тими пільгами та перевагами, які передбачені для цієї категорії громадян з метою компенсування певних обмежень та гарантування стану їх соціально-правової захищеності [3].

Дійсно, соціально-правовий захист військовослужбовців передбачає систему адміністративно-правових заходів, за допомогою якої здійснюється регулювання порядку надання їм соціальних гарантій і насамперед тих, які забезпечують належне функціонування кожного військовослужбовця і його нормальну життєдіяльність. І серед таких гарантій важливе місце посідає право на відпочинок, яке є важливим та істотним соціальним правом. Воно проголошене ст. 24 Загальної декларації прав людини [4], ст. 7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [5], ст. 45 Конституції України [6], а також деталізується в Кодексі законів про працю [7]. Військовослужбовці реалізують зазначене право відповідно до Закону України «Про соціальний та правовий статус військовослужбовців та членів їх сімей» [8] та Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [9], де визначається час відпочинку для військовослужбовців [10, с. 107].

До гарантій права на відпочинок належать гарантії нормованого службового часу, відпочинку, на відпустку: для військовослужбовців, крім військовослужбовців строкової військової служби, встановлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями, а для військовослужбовців строкової військової служби і курсантів (слухачів) вищих військових навчальних закладів та курсантів вищих навчальних закладів, які мають військові навчальні підрозділи, навчальних центрів (частин) – шестиденний робочий тиждень з одним вихідним днем. Військовослужбовцям, крім військовослужбовців строкової військової служби, надаються щорічні основні відпустки зі збереженням грошового, матеріального забезпечення та наданням грошової допомоги на оздоровлення у розмірі місячного грошового забезпечення [11, с. 169].

Статтею 10-1 «Про соціальний та правовий статус військовослужбовців та членів їх сімей» [8] та Положенням про проходження громадянами військової служби в Збройних Силах України передбачене право військовослужбовців на відпустки. Так, військовослужбовцям, які проходять військову службу за контрактом, надаються такі відпустки: 1) щорічні: основна та додаткові; 2) додаткова відпустка в зв'язку з навчанням; 3) творчі відпустки; 4) соціальні; 5) відпустки за сімейними обставинами та з інших поважних причин без збереження грошового забезпечення. Таким чином, право на відпочинок військовослужбовці реалізують на загальних підставах, але відповідно до військового законодав-

ства, яке встановлює та визначає порядок його реалізації. Крім того, законодавством передбачаються додаткові відпустки військовослужбовцям за виконання обов'язків військової служби, яке пов'язано з нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням і т. ін. [10, с. 108].

Вищевказана стаття Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», зокрема, передбачає такі положення:

– військовослужбовцям, крім військовослужбовців строкової військової служби, надаються щорічні основні відпустки зі збереженням грошового, матеріального забезпечення та наданням грошової допомоги на оздоровлення в розмірі місячного грошового забезпечення, строк яких визначається залежно від загального строку вислуги в календарному обчисленні. Так, тривалість щорічної основної відпустки для військовослужбовців, які мають вислугу в календарному обчисленні до 10 років, становить 30 календарних днів; від 10 до 15 років – 35 календарних днів; від 15 до 20 років – 40 календарних днів; понад 20 років – 45 календарних днів [11, с. 169];

– щорічна основна відпустка надається протягом календарного року, яка, за бажанням військовослужбовців, може надаватися їм частинами, не більше двох, за умови, що основна безперервна її частина становитиме не менше ніж 24 календарні дні;

– щорічна додаткова відпустка зі збереженням грошового та матеріального забезпечення надається військовослужбовцям, виконання обов'язків військової служби яких пов'язано з підвищеним нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням або здійснюється в особливих природних географічних, геологічних, кліматичних і екологічних умовах та умовах підвищеного ризику для життя і здоров'я, крім військовослужбовців строкової військової служби;

– у випадку захворювання під час щорічної основної або щорічної додаткової відпустки військовослужбовцям зазначена відпустка продовжується після одужання на кілька невикористаних днів цієї відпустки, а також у випадку довготривалого відраження за межами України; військовослужбовцям, крім військовослужбовців служби, передбачена можливість, за їх бажанням, об'єднувати щорічні основні відпустки за два роки, загальна тривалість якого не може перевищувати 90 календарних днів;

– визначений перелік сімейних обставин, у разі настання яких надається відповідна відпустка військовослужбовцям без збереження грошового забезпечення (укладення шлюбу, тяжкий стан здоров'я або смерть рідного по крові або по шлюбу та інших поважних причин);

– відкликання військовослужбовців зі щорічних основних відпусток дозволяється лише у разі оголошення мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях – за рішенням Міністра оборони України, керівників центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, які відповідно до законів здійсню-

ють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, керівників правоохоронних органів та керівників розвідувальних органів України, їх заступників та начальників розвідувальних органів України, їх заступників та начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних Сил України, а також командувачів відповідних військових формувань, які за посадою не є керівниками центральних органів виконавчої влади [12, с. 66].

– військовослужбовцям, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період та підлягають звільненню з військової служби у порядку і терміни, визначені рішенням Президента України, або у зв'язку з оголошенням демобілізації, надається відпустка з розрахунку 1/12 частини тривалості відпустки, на яку вони мають право за кожний повний місяць служби у році звільнення. При цьому якщо тривалість відпустки таких військовослужбовців становить більш як 10 календарних днів, їм оплачується вартість проїзду до місця проведення відпустки в межах України.

У рік звільнення зі служби військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період та підлягають звільненню з військової служби у порядку і терміни, визначені рішенням Президента України, або у зв'язку з оголошенням демобілізації, у разі невикористання ними щорічної основної відпустки їм виплачується грошова компенсація за всі невикористані дні щорічної основної відпустки. У разі ж звільнення зі служби військовослужбовця, який проходить військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період та підлягає звільненню з військової служби у порядку і терміни, визначені рішенням Президента України, або у зв'язку з оголошенням демобілізації, до закінчення календарного року, за який він вже використав щорічну основну відпустку, провадиться відрахування із грошового забезпечення військовослужбовця за дні відпустки, використані в рахунок тієї частини календарного року, яка залишилася після звільнення військовослужбовця (п. 20 ст. 101 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [8]).

Вказані вище положення чинного законодавства встановлюють належні гарантії для військовослужбовців у сфері надання їм відпусток, а адміністративно-правовий механізм їх надання з врахуванням вислуги років та соціальних і життєвих потреб людини забезпечує як певну соціальну справедливість, так і дає змогу задовольняти потреби військовослужбовця як члена суспільства та індивіда, у тому числі у питаннях сімейних відносин та народження і виховання дітей.

Варто відмітити, що у зв'язку з ситуацією, що склалася останнім часом та проявилась у вигляді проведення антитерористичної операції, права військовослужбовців на відпустки були скореговані з урахуванням вимог сьогодення. Так, разом із посиленням соціальних гарантій, передбачених Законом

України «Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових гарантій соціального захисту військовослужбовців в особливий період» [14], вони були й обмежені в частині відпусток нормами Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації» [15] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку проходження військової служби та питань соціального захисту громадян України, які проходять військову службу під час особливого періоду» [16], якими, як і першим із згаданих актів, було внесено зміни до ст. 101 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [8] і доповнено його нормою, згідною з якою запроваджено, що в особливий період з моменту оголошення мобілізації до часу введення воєнного стану або до моменту ухвалення рішення про демобілізацію військовослужбовцям надаються щорічні основні відпустки та їх продовження на період хвороби, відпустки для військовослужбовців строкової служби тривалістю 10 днів і відпустки за сімейними обставинами та з інших поважних причин. А надання військовослужбовцям щорічних відпусток здійснюється за умови одночасної відсутності не більше 30 відсотків загальної чисельності військовослужбовців певної категорії відповідного підрозділу. І відпустки за сімейними обставинами та з інших поважних причин військовослужбовцям надаються із збереженням грошового забезпечення тривалістю не більш як 10 календарних днів (п. 17) [8].

Водночас в особливий період під час дії воєнного стану військовослужбовцям можуть надаватися відпустки за сімейними обставинами та з інших поважних причин зі збереженням грошового забезпечення тривалістю не більш як 10 календарних днів (п. 18) [8].

При цьому надання військовослужбовцям у періоди, передбачені вищевказаними п. 17 і 18 ст. 101, інших видів відпусток, крім відпусток військовослужбовцям-жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі якщо дитина потребує домашнього догляду, – тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення нею шестирічного віку, а також відпусток у зв'язку з хворобою або для лікування після тяжкого поранення за висновком (постановою) військово-лікарської комісії, припиняється (п. 19) [8].

Такий підхід видається не зовсім правильним, так як, коли бойові дії не ведуться та не запроваджено військового стану, військовослужбовці повинні мати можливість на належний відпочинок, що підтримує їх моральні та фізичні сили для продовження виконання військового обов'язку на високому рівні. Адже положеннями ст. 217 і 221 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України передбачена можливість одночасного звільнення з підрозділу (розташування військової частини) не більше як 30% особового складу військовослужбовців строкової служби, а також одночасної відпустки не більше

ніж 30% загальної кількості військовослужбовців, які проходять службу за контрактом, поза розташуванням військової частини у вільний від служби час [9].

І на цілком слушну думку Д.В. Талалай, усталена практика свідчить, що військовоє формування залишається здатним ефективно виконувати поставлені перед ним завдання за наявності 70% його особового складу і більше. І запроваджена норма про припинення надання практично всіх видів відпусток військовослужбовцям в особливий період видається суперечливою та такою, що послаблює рівень соціально-правового захисту. А реалізація цих положень обмежувального характеру, на його погляд, може привести до зниження ефективності виконання особовим складом своїх обов'язків, адже їх реалізація пов'язана безпосередньо з безпекою і ризиком для життя та здоров'я. І пов'язано також і з тим, що реалізація службових обов'язків, відповідно до визначеної компетенції, відбувається в умовах підвищеного морально-психологічного та фізичного перевантаження, залучення військовослужбовців до виконання службових обов'язків у позаслужбовий час, вихідні і святкові дні, а в певних випадках – і в умовах ризику для життя та здоров'я [12, с. 67].

Враховуючи вказане, доцільно дозволити військовослужбовцям використовувати всі види відпусток в особливий період, які під час мобілізації, так і воєнного стану з врахуванням обмеження відсутності одночасно не більше 30% особового складу військовослужбовців та потреб виконання завдань військової служби, у тому числі ведення бойових дій. Із наданням командирам військових частин права вирішувати питання порядку черговості та часу надання відпусток, а також зупиняти надання відпусток з врахуванням обстановки, що складається під час виконання завдань військової служби.

Відповідно вищевказані положення п. 19 ст. 101 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» варто викласти в такому вигляді:

«Надання військовослужбовцям у періоди, передбачені пунктами 17 і 18 статті 101, інших видів відпусток, крім відпусток військовослужбовцям-жінкам у зв'язку з вагітністю та пологами, для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі якщо дитина потребує домашнього догляду, – тривалістю, визначеною в медичному висновку, але не більш як до досягнення нею шестирічного віку, а також відпусток у зв'язку з хворобою або для лікування після тяжкого поранення за висновком (постановою) військово-лікарської комісії здійснюється командирами підрозділів за умови одночасної відпустки не більше ніж 30% загальної кількості військовослужбовців, які проходять службу за контрактом, поза розташуванням військової частини у вільний від служби час, із врахуванням обстановки та поставлених перед підрозділами завдань».

Висновки. Узагальнюючи все вищезазначене, можна констатувати, що чинним законодавством військовослужбовцям, які як проходять службу за контрактом, так і за призовом під час мобіліза-

ції передбачено низку відпусток, що забезпечують потреби військовослужбовців у цьому виді часу відпочинку достатньою мірою. При цьому в особливий період перелік відпусток обмежується щорічними основними, відпустками за сімейними обставинами і з інших поважних причин та відпустками жінкам військовослужбовцям у зв'язку з вагітністю та поло-

гами і догляду за дитиною, що значно звужує можливості військовослужбовців та потребує змін із врахуванням потреб як військовослужбовців, так і завдань військової служби через надання права командирам підрозділів надавати всі передбачені законодавством види відпусток із врахуванням обстановки та поставлених перед підрозділами завдань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Болотіна Н.Б. Право людини на соціальний захист / Н.Б. Болотіна. – Знання, 2010. – 107 с.
2. Щербінін О.М. Удосконалення законодавства щодо соціального захисту військовослужбовців: сучасний стан та перспективи / О.М. Щербінін // Право військової сфери. – 2007. – № 1. – С. 19–21.
3. Лапка О.Я. Соціально-правовий захист працівників міліції України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Оксана Ярославівна Лапка. – Ірпінь, 2003. – 239 с.
4. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/go/995_042.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Кодекс Законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
8. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.
9. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 р. № 548-XIV // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/548-14>.
10. Медвідь Л.П. Соціальні права і свободи військовослужбовців України: характеристика та реалізація / Л.П. Медвідь // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2014. – № 1. – С. 102–115.
11. Верба О.С. Правове регулювання соціального захисту військовослужбовців в Україні / О.С. Верба // Юридична наука. – 2012. – № 1. – С. 164–172.
12. Талалай Д.В. Реалізація прав військовослужбовців Служби безпеки України в особливий період як державна гарантія соціально-правового захисту / Д.В. Талалай // Наше право. – 2014. – № 8. – С. 62–68.
13. О статусе военнослужащих : Федеральный Закон от 12 марта 1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/901709264>.
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо додаткових гарантій соціального захисту військовослужбовців в особливий період : Закон України від 4 липня 2014 р. № 1589-VII // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1589-18>.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення оборонно-мобілізаційних питань під час проведення мобілізації : Закон України від 20 травня 2014 р. № 1275-VII // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1275-18>.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку проходження військової служби та питань соціального захисту громадян України, які проходять військову службу під час особливого періоду : Закон України від 15 січня 2015 р. № 116-VIII // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/116-19/paran14#n14>.