

СУБ'ЄКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ВЕТЕРАНІВ ВІЙНИ ТА УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ В УКРАЇНІ: КЛАСИФІКАЦІЯ ТА СИСТЕМА

SUBJECTS OF STATE POLICY IMPLEMENTATION ON THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF WAR VETERANS AND PARTICIPANTS OF MILITARY ACTION IN UKRAINE: CLASSIFICATION AND SYSTEM

Вовчук Т.М.,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

У статті проаналізовано систему суб'єктів, уповноважених здійснювати державну політику щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні. Розглянуто суб'єктів загальної компетенції. Визначено, що до даної групи суб'єктів належать Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України. До суб'єктів спеціальної компетенції відносяться міністерства. Окремою групою виділяють суб'єктів, які сприяють реалізації прав та свобод ветеранів війни та учасників бойових дій. За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що система суб'єктів, уповноважених здійснювати державну політику щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні, складається з трьох ієрархічних рівнів.

Ключові слова: ветерани війни, учасники бойових дій, державна політика, права та свободи, адміністративно-правові засади.

В статье проанализирована система субъектов, уполномоченных осуществлять государственную политику по реализации прав и свобод ветеранов войны и участников боевых действий в Украине. Рассмотрены субъекты общей компетенции. Определено, что к данной группе субъектов относятся Президент Украины, Верховная Рада Украины и Кабинет Министров Украины. К субъектам специальной компетенции относятся министерства. Отдельной группой выделяют субъектов, которые способствуют реализации прав и свобод ветеранов войны и участников боевых действий. По результатам проведенного исследования сделан вывод, что система субъектов, уполномоченных осуществлять государственную политику по реализации прав и свобод ветеранов войны и участников боевых действий в Украине, состоит из трех иерархических уровней.

Ключевые слова: ветераны войны, участники боевых действий, государственная политика, права и свободы, административно-правовые основы.

The article analyzes the system of subjects authorized to carry out state policy on the exercise of the rights and freedoms of war veterans and combatants in Ukraine. Subjects of general competence are considered. It is determined that this group of subjects includes the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. Subjects of special competence are ministries. There is a separate group of entities that promote the rights and freedoms of war veterans and combatants. According to the results of the research, it is concluded that the system of subjects authorized to carry out state policy on the exercise of the rights and freedoms of war veterans and combatants in Ukraine consists of three hierarchical levels.

Key words: war veterans, combatants, state policy, rights and freedoms, administrative and legal framework.

Постановка проблеми. Проблематика дослідження суб'єктів, уповноважених здійснювати державну політику щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні, визначена реформуванням окремих складових елементів їх системи, що обумовлено соціальними та політичними процесами, які на сьогоднішній день відбуваються у державі. У зв'язку з цим, у ветеранів війни та учасників бойових дій, під час реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів, можуть виникнути певні труднощі, пов'язані з розмежуванням функціональних обов'язків (як компетенційної складової) того або іншого публічного органу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням суб'єктів, уповноважених здійснювати державну політику щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні займалися О. Андрійчук, В. Кузнецова, О. Кульчицька, В. Пилип та інші. Однак, фундамен-

тальні наукові розробки стосовно системи зазначених суб'єктів на сьогоднішній день відсутні, що обумовлює актуальність та доцільність її аналізу.

Формулювання цілей статті. Мета статті – здійснити розмежування та систематизацію суб'єктів, уповноважених здійснювати державну політику щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні.

Виклад основного матеріалу. В наукових колах зазначених суб'єктів прийнято поділяти на певні групи. Так, О. Кульчицька, розглядаючи систему державних органів як суб'єктів права соціального забезпечення, виділяє державні органи загальної компетенції (їхні повноваження стосуються соціального забезпечення усіх фізичних осіб) і державні органи спеціальної компетенції (займаються соціальним забезпеченням окремих категорій населення, у тому числі й ветеранів війни та учасників бойових дій) [1, с. 8]. Зазначена класифікація є базовою для фор-

мування системи суб'єктів у будь-якій сфері, адже найбільш чітко розмежує повноваження й функції загальних та спеціальних суб'єктів в окремих сферах суспільного життя.

Зокрема, даної класифікації у своїх наукових дослідженнях придержується Д. Чижов, зазначаючи, що суб'єкти, які забезпечують право реалізацію права на соціальний захист учасників Антитерористичної операції можна поділити на тих, хто надає такий захист, а також тих, хто сприяє в отриманні такого захисту [2, с. 105]. Подібний розподіл пропонує й В. Пилип у своєму дисертаційному дослідженні. На її думку, всі органи державної влади можна розділити на дві великі групи. Зокрема, до першої групи вона відносить органи державної влади, що здійснюють загальне гарантування прав і свобод учасників антитерористичній операції в Україні, до другої – органи державної влади, що здійснюють спеціальне гарантування [3, с. 104-105].

Таким чином, беручи за основу сферу соціального забезпечення загалом, а також сферу забезпечення реалізації ветеранами війни та учасниками бойових дій своїх прав, свобод та законних інтересів зокрема, можна зробити висновок, що розподіл суб'єктів, які формують та забезпечують державну політику в цих сферах традиційно поділяють на загальних та спеціальних суб'єктів (або, іншими словами, суб'єктів загальної та спеціальної компетенції).

Саме тому, придержуючись цього ж підходу, що й наші попередники, вважаємо за доцільне розглянути систему суб'єктів, які уповноважені здійснювати державну політику щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні в контексті її поділу на суб'єктів загальної та спеціальної компетенції.

В першу чергу зазначимо, що до суб'єктів загальної компетенції варто відносити ті органи публічної влади, які забезпечують державну політику в усіх сферах суспільного життя. До таких суб'єктів належать Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України. Коротко зупинимось на кожному з них.

Так, Президент України, відповідно до конституційних положень, є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини й громадянина [4]. Президент України має досить вагомі повноваження як гарант додержання прав та свобод людини і громадянина, які доцільно об'єднати у три групи: 1. повноваження Президента України, пов'язані із забезпеченням державної незалежності національної безпеки та оборони держави; 2. право- та нормотворчі повноваження Президента України; 3. кадрові повноваження Президента України. На нашу думку, така структуризація повноважень Президента України дозволяє більш коректно та раціонально зрозуміти його місце в системі суб'єктів щодо реалізації прав й свобод не лише ветеранів війни та учасників бойових дій, а й усіх громадян України.

Наступним органом загальної компетенції є Верховна Рада України. Ключове значення парламенту

у будь-якій сфері полягає у тому, що він виступає єдиним державним органом, уповноваженим приймати закони. Саме тому, законодавча функція є визначальною для діяльності даного органу у будь-якій сфері суспільного життя. В свою чергу, Конституція України регламентує, що виключно законами України визначаються, серед іншого, права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану [4]. Тобто, Верховна Рада України у силу своїх нормотворчих повноважень здатна визначати основні правові засади державної політики щодо реалізації прав та свобод ветеранів війни та учасників бойових дій, які знаходять свій зовнішній вияв у формі законів України. Крім того, варто зазначити, що для вирішення та нормативного врегулювання найважливіших питань, які стоять перед Верховною Радою України, а також врегулювання правил поведінки у відповідних сферах суспільного життя або галузях, Верховна Рада України уповноважена, окрім законів, приймати постанови.

Таким чином, Верховна Рада України посідає одне з визначальних місць в системі суб'єктів, уповноважених визначати засади державної політики у будь-якій сфері суспільного життя, в тому числі й щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів ветеранів війни та учасників бойових дій. Основним інструментом впливу на державну політику в даному випадку виступає виключне право парламенту приймати закони.

Третім елементом системи суб'єктів загальної компетенції виступає Кабінет Міністрів України, який уособлює вищий орган виконавчої влади.

Аналізуючи положення Конституції України, серед повноважень Кабінету Міністрів України, які прямо або опосередковано пов'язані зі сферою забезпечення реалізації прав та свобод ветеранів війни та учасників бойових дій, можна назвати: забезпечення державного суверенітету України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України [4].

Також Кабінет Міністрів України як орган, уповноважений здійснювати державну політику щодо реалізації прав і свобод вищевказаних категорій осіб, володіє правом законодавчої ініціативи, а також може приймати власні нормативно-правові акти – постанови та розпорядження. У межах нашого дослідження особливого значення набувають постанови Кабінету Міністрів України, так як саме вони спрямовані на реалізацію державної політики та виконання її ключових завдань в окремих сферах суспільного життя.

В свою чергу, як наголошувалось вище, Кабінет Міністрів України, окрім безпосереднього здійснення державної політики, уповноважений здійснювати опосередкований вплив на таку політику.

Це проявляється у координації діяльності підлеглих йому органів виконавчої влади, до яких належать центральні та місцеві органи виконавчої влади. З цього приводу досить вдало зазначає В. Пилип, наголошуючи на тому, що завданням Кабінету Міністрів України є контроль за діяльністю підпорядкованих йому органів, адже міністерства, державні служби теж приймають нормативно-правові акти, які конкретизують норми Конституції України, норми законів України та акти Кабінету Міністрів України, в тому числі у сфері забезпечення адміністративно-правового статусу учасників антитерористичної операції в Україні [3, с. 110]. Підтримуючи позицію авторки, вважаємо, що зазначене поширюється не лише на учасників антитерористичної операції, а й на всіх учасників бойових дій.

Таким чином, Кабінет Міністрів України здійснює низку важливих функцій щодо реалізації державної політики у досліджуваній сфері. Повноваження уряду обумовлені його правовим статусом та місцем в системі органів публічної влади. Кабінет Міністрів України є головним координуючим органом у вертикально-ієрархічній структурі органів виконавчої влади.

Отже, розглянувши систему суб'єктів загальної компетенції можна зазначити, що основною метою їх діяльності є формування правового фундаменту та підвалин для здійснення ефективною й якісною державної політики в окремих сферах суспільного життя.

Окрім загальних суб'єктів, уповноважених здійснювати державну політику щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій, виділяють також спеціальних суб'єктів. Розглянемо їх систему.

Систему суб'єктів спеціальної компетенції, на нашу думку, складають ті органи публічної влади, які безпосередньо формують та забезпечують державну політику щодо реалізації прав та свобод ветеранів війни та учасників бойових дій. До даної групи суб'єктів доцільно віднести міністерства як ключові центральні органи виконавчої влади в Україні. Зокрема, це: Міністерство соціальної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, а також новостворене Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

Так, Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального діалогу, соціального захисту ветеранів війни, осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [5]. Треба зазначити, що до недавнього часу це міністерство було ключовим суб'єктом спеціальної компетенції, до повноважень якого було віднесено соціальний захист ветеранів війни. Однак, на сьогоднішній день зазначене Міністерство здійснює державну полі-

тику щодо реалізації прав та свобод ветеранів війни та учасників бойових дій лише в частині організації виплати їм разової грошової допомоги.

Міністерство внутрішніх справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Зокрема, аналізуючи норми Положення про Міністерство внутрішніх справ України, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 можна виокремити конкретизоване повноваження відносно досліджуваної тематики. Зокрема, Міністерство внутрішніх справ України відповідно до покладених на нього завдань забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, ефективне використання сил і засобів Національної гвардії під час проведення антитерористичних операцій [6].

Наступним органом спеціальної компетенції варто виділити Міністерство оборони України. Воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. В свою чергу, до повноважень, які стосуються державної політики щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні можна віднести: по-перше, організацію санаторно-курортного лікування військовослужбовців та ветеранів військової служби, членів їх сімей, ветеранів війни, працівників Збройних Сил та інших категорій громадян, яким надано право на користування закладами охорони здоров'я Міністерства оборони України; по-друге, здійснення заходів, спрямованих на реалізацію соціально-економічних і правових гарантій військовослужбовців, членів їх сімей та працівників Збройних Сил, осіб, звільнених у запас або відставку, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (війни) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки; по-третє, утворення відомчої комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, організацію її роботи та видання відповідних документів військовослужбовцям і працівникам Міністерства оборони України та Збройних Сил України [7]. Таким чином можна зазначити, що Міністерство оборони здійснює досить значні повноваження у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів ветеранів війни та учасників бойових дій.

Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (далі – Мінветеранів) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту вете-

ранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей ветеранів та осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [8]. Аналізуючи правовий статус зазначеного органу, зокрема його функції, завдання, права та обов'язки варто наголосити на тому, що зазначене Міністерство є своєрідним симбіозом Міністерства соціальної політики України та Державної служби України у справах ветеранів війни. Дійсно, результатом створення Мінветеранів було не лише ліквідовано відповідну Державну службу, а й також передано низку повноважень від Міністерства соціальної політики України до Мінветеранів. Таким чином, на сьогоднішній день Мінветеранів є головним профільним органом спеціальної компетенції, уповноваженим здійснювати державну політику щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні.

Окремої уваги потребують суб'єкти, які в силу своїх повноважень та функцій здатні сприяти реалізації прав та свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні. До таких органів можна віднести: Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій; відомчі комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій; міжвідомчу комісію з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій; медико-соціальні експертні комісії; органи соціального захисту та інші.

Так, правовою основою діяльності омбудсмена в Україні є Конституція України та Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 № 776/97-ВР. Відповідно до вказаного Закону, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль, предметом якого виступають суспільні відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадянина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, іноземцем чи особою без громадянства, які перебувають на території України, та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами [9]. Тобто, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини забезпечує ефективну реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, в тому числі й ветеранів війни та учасників бойових дій. Так, особи, які вважають, що їх права і свободи були порушені, можуть звернутися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який, у свою чергу, приймає та розглядає звернення фізичних осіб, а також здійснює визначені законодавством заходи, спрямовані на відновлення порушених прав та свобод.

Наступним суб'єктом, який сприяє реалізації прав та свобод ветеранів війни та учасників бойових дій є Уповноважений Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій. В першу чергу необхідно зазначити, що цей інсти-

тут є доволі новим в системі органів публічної влади України. Зокрема, посада Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій була запроваджена Указом Президента України «Про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій» від 22.11.2018 № 386/2018. Аналізуючи вказаний Указ можна зробити висновок, що Уповноважений здійснює загальний моніторинг стану забезпечення реалізації прав учасників бойових дій. Також Уповноважений виступає своєрідним координатором відносин між іншими суб'єктами права. Зокрема, це знаходить свій вияв у таких повноваженнях як: по-перше, здійснення заходів щодо налагодження взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань реабілітації учасників бойових дій, які брали участь в антитерористичній операції та заходах із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях; по-друге, вжиття відповідних заходів щодо налагодження зв'язків для взаємодії з громадськими об'єднаннями; по-третє, можливість звернення до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування стосовно сприяння у вирішенні питань, що належать до його компетенції [10]. З приводу запровадження даної посади досить влучно вказує В. Пилип, зазначаючи, що створення даного інституту носить суто політичний характер, оскільки мета функціонування даної посадової особи полягає у тому, щоб запевнити народ країни, що Президент України тримає «руку на пульсі» щодо проблем учасників антитерористичної операції [3, с. 108]. Ми підтримуємо даний погляд, адже на сьогоднішній день не визначено жодних реальних механізмів забезпечення реалізації прав та свобод саме цією інституцією.

Співставляючи повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій можна зробити висновок, що функціонування останнього носить декларативний характер, в той час як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є одним з ключових елементів системи суб'єктів здійснення державної політики щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні.

Серед суб'єктів, які сприяють реалізації прав та свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні, варто назвати також медико-соціальної експертної комісії (далі – МСЕК), які встановлюють причинні зв'язки між інвалідністю та пораненнями, контузіїю, каліцтвом або захворюванням, одержаними під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення. Зокрема, відповідно до п. 19-2 «Положення про медико-соціальну експертизу», що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1317, причинний зв'язок інвалідності з пораненням, контузіїю, каліцтвом або захворюванням, одержаними під час безпосередньої участі в антитерористичній опе-

рації, забезпеченні її проведення встановлюється на підставі: 1. медичних документів про звернення за медичною допомогою із зазначенням обставин одержання поранення, контузії, каліцтва; 2. документів, що підтверджують участь в антитерористичній операції, які визначені у Порядку надання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни особам, які отримали інвалідність внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 685 [11]. Встановлення такого причинно-наслідкового зв'язку є передумовою виникнення у відповідної особи (ветерана війни або учасника бойових дій) права на соціальне забезпечення.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши систему суб'єктів здійснення державної політики щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні, можна зробити ряд висновків: по-перше, не дивлячись на притаманні науковому колу погляди про дуальність системи суб'єктів будь-якої сфери, доцільно вказати на наявності трьох підсистем суб'єктів у межах досліджуваної тематики;

по-друге, виокремлені три підсистеми є вертикальними, у зв'язку з чим можна вести мову про їх ієрархічність; по-третє, структурні зв'язку, які обумовлюють цю ієрархічність визначають наявність певних рівнів у системі суб'єктів органів публічної влади у розглянутій сфері.

Саме тому, з урахуванням всього вищевикладеного, вважаємо, що систему суб'єктів, які здійснюють державну політику щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні доцільно класифікувати за рівнями:

– перший рівень (вищі, загальні суб'єкти) – органи, які забезпечують державну політику в усіх галузях, в тому числі й у сфері забезпечення прав, свобод та законних інтересів ветеранів війни та учасників бойових дій;

– другий рівень (спеціальні суб'єкти) – органи, до функціональних обов'язків яких безпосередньо належить реалізація державної політики щодо реалізації прав і свобод ветеранів війни та учасників бойових дій в Україні;

– третій рівень (допоміжні суб'єкти) – органи, які сприяють реалізації веретенами війни та учасниками бойових дій своїх прав, свобод та законних інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кульчицька О. Суб'єкти права соціального забезпечення України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2007. 15 с.
2. Чижов Д. Система суб'єктів, які забезпечують реалізацію права на соціальний захист учасників АТО. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Випуск 5. С. 104-108.
3. Пилип В. Адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2018. 200 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр>.
5. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423.
6. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878.
7. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 671.
8. Деякі питання Міністерства у справах ветеранів: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1175.
9. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99.
10. Про Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій: Указ Президента України від 22.11.2018 № 386/2018.
11. Питання медико-соціальної експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 № 1317.