

## РОЗДІЛ 2

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.72./73

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА ЖИТЛО УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

**Антонов В.О.,**  
к.філ.н., доцент, старший науковий співробітник  
відділу конституційного права та місцевого самоврядування

**Борисова К.С.,**  
аспірант

*Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України*

В статті досліджено деякі проблемні аспекти правового статусу учасників бойових дій, в тому числі антитерористичної операції. Сьогодні питання конституційного права на житло учасників бойових дій розглядається в загальному аспекті як права військовослужбовців, права людини і громадянина на житло тощо. Авторами проаналізовано правовий статус осіб, які приймають участь у бойових діях. Особлива увага була приділена конституційному праву на житло даної категорії громадян та ролі держави у реалізації цього права.

**Ключові слова:** конституційне право на житло, права військовослужбовців, права учасників бойових дій, правовий статус учасників антитерористичних операцій, права добровольців.

Антонов В.А., Борисова Е.С. / КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ЖИЛЬЕ УЧАСТНИКОВ БОЕВЫХ ДЕЙСТВИЙ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА / Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, Украина

В статье исследованы некоторые проблемные аспекты правового статуса участников боевых действий, в том числе антитеррористической операции. Сегодня вопросы конституционного права на жилье участников боевых действий рассматриваются в общем аспекте как права военнослужащих, права человека и гражданина на жилье и тому подобное. Авторами проанализирован правовой статус лиц, принимающих участие в боевых действиях. Особое внимание было уделено конституционному праву на жилье данной категории граждан и роли государства в реализации этого права.

**Ключевые слова:** конституционное право на жилье, права военнослужащих, права участников боевых действий, правовой статус участников антитеррористических операций, права добровольцев.

Antonov V.A., Borysova K.S. / CONSTITUTIONAL RIGHT TO HOUSING OF COMBATANTS AS AN ELEMENT OF THE LEGAL STATUS OF PERSON AND CITIZEN / Koretsky institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Ukraine

The article examines some of the problematic aspects of the legal status of combatants, including volunteers taking a part in anti-terrorist operation. Today, the issues of the constitutional right to housing of combatants considered in the general aspect as rights of military, human and civil rights to housing etc. The authors analyzed the legal status of persons taking part in hostilities. Particular attention was paid to the constitutional right to housing this category of citizens and the role of the state in the realization of this right.

The authors found that the Ukrainian legislation does not contain the concept of military personnel, causing a lot of problems with the definition of the legal status of combatants. Analyzed the legislation, the authors concluded that the status of volunteer is not included in the legal acts of Ukraine and therefore they are the most vulnerable persons, which are not in a list of persons who take part in hostilities. The laws of Ukraine provides a number of benefits, which aims to help the state in the exercise of the constitutional right to housing for servicemen and other participants in the conflict, but the right to housing volunteers is uncertain and only after a change in legal acts and attributing them to the combatants will allow them to have certain benefits and public assistance in the implementation of their constitutional right to housing.

**Key words:** constitutional right to housing, rights of servicemen, rights of combatants, legal status of participants in anti-terrorist operations, rights of volunteers.

Конституція України гарантує кожному право на житло. Зокрема, ст. 47 Основного Закону містить дану норму та вказує, що держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону [1].

У зв'язку з нестабільною політичною та економічною ситуацією, а також із воєнними діями в країні особливої актуальності набуває питання права учасників антитерористичної операції (далі – АТО) на житло.

На сьогодні питання конституційного права на житло учасників бойових дій розглядається в загальному аспекті як права військовослужбовців, права людини і громадянина на житло тощо. Тому автори даної статті,

акцентують увагу на питанні, яке підіймається практикуючими юристами та досліджують його з точки зору науки конституційного права. Дане питання регулюється Законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [2], «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [3], Постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку кредитування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань» [4], «Про затвердження Порядку забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями» [5], «Про розмір і порядок виплати грошової компенсації військовослужбовцям Збройних Сил, Національної гвардії, Служби безпеки та Державної спеціальної служби транспорту за піднайом (найом) ними жилих приміщень» [6] тощо.

В статті проведено аналіз законодавства України та з'ясовано правовий статус військовослужбовців, учасників бойових дій, в тому числі добровольців. Особливу увагу автори приділили питанню їх конституційного права на житло.

Учасниками бойових дій є особи, які брали участь у виконанні бойових завдань по захисту Батьківщини у складі військових підрозділів, з'єднань, об'єднань всіх видів і родів військ Збройних Сил діючої армії (флоту), у партизанських загонах і підпіллі та інших формуваннях як у воєнний, так і у мирний час.

Чинне законодавство України не містить поняття «військовослужбовці», визначення даного поняття існувало в редакції до 29 квітня 2006 року включно в Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». Так, ст. 3 Закону визначала, що до військовослужбовців належать: особи офіцерського складу, прапорщики, мічмани, військовослужбовці строкової і надстрокової служби та військової служби за контрактом Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, військ цивільної оборони, Державної спеціальної служби транспорту, а також інших військових формувань, що створюються Верховною Радою України, стратегічних сил стримування, які дислокуються на території України, військовослужбовці-жінки, курсанти військових навчальних закладів.

Відповідно до п. 19 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» учасниками бойових дій визнаються військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації 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, а також працівники підприємств, установ, організацій, які залучалися та брали безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення у порядку, встановленому законодавством.

Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, зазначеним в абз. 1 цього пункту, категорії таких осіб та терміни їх участі (забезпечення проведення) в антитерористичній операції, а також райони антитерористичної операції визначає Кабінет Міністрів України.

Згідно з положеннями Постанови Кабінету Міністрів України № 413 «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення», статус учасника бойових дій надається:

– військовослужбовцям (резервістам, військовозобов'язаним) та працівникам Збройних Сил, Національної гвардії, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Держприкордонслужби, Держспецтрансслужби, особам рядового і начальницького складу, військовослужбовцям, працівникам МВС, Управління державної охорони, Держспецзв'язку, ДСНС, ДПТС, військових формувань, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведен-

ня, перебуваючи безпосередньо в районах проведення антитерористичної операції;

– працівникам підприємств, установ та організацій, які залучалися і брали безпосередню участь в антитерористичній операції в районах її проведення.

Райони проведення антитерористичної операції та терміни її проведення визначаються Антитерористичним центром при СБУ.

Рішення про надання статусу учасника бойових дій приймається міжвідомчою комісією з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, яка утворюється Державною службою у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції із включенням до її складу фахівців Міноборони, МВС, Національної гвардії, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Адміністрації Держприкордонслужби, Адміністрації Держспецтрансслужби, Управління державної охорони, Адміністрації Держспецзв'язку, ДСНС, ДПТС, військових формувань. До складу міжвідомчої комісії можуть включатися фахівці інших державних органів та представники громадських організацій [7].

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (далі – Закон) від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ держава забезпечує військовослужбовців жилими приміщеннями або за їх бажанням грошовою компенсацією за належне їм для отримання жиле приміщення на підставах, у порядку і відповідно до вимог, встановлених Житловим кодексом Української РСР та іншими нормативно-правовими актами.

Військовослужбовці (крім військовослужбовців строкової військової служби) та члени їх сімей, які проживають разом з ними, забезпечуються службовими жилими приміщеннями, що повинні відповідати вимогам житлового законодавства.

Законом передбачені такі форми соціальної допомоги:

– розміщення у спеціально пристосованих казармах у розташуванні військової частини;

– розміщення у сімейному гуртожитку;

– виплата грошової компенсації за піднайом (найом) жилого приміщення;

– надання знижки на плату за користування житлом (квартирної плати) та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична, тепла енергія та інші послуги) в жилих будинках усіх форм власності в межах встановлених норм, передбачених законодавством;

– одержання земельної ділянки для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд в населених пунктах, обраних ними для проживання з урахуванням встановленого порядку;

– одержання кредитів на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного жилого будинку (квартири) на строк до 20 років з погашенням загальної суми та відсоткових ставок за кредитами за рахунок коштів, призначених у державному бюджеті на утримання Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

– безплатне одержання у приватну власність жилого приміщення, яке вони займають у будинках державного житлового фонду.

Особам, звільненим з військової служби і визнаним інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва, одержаних під час виконання обов'язків військової служби, або захворювання, одержаного під час проходження військової служби, жилі приміщення в населених пунктах, обраних ними для проживання з урахуванням встановленого порядку, надаються позачергово за рахунок військових формувань або органів виконавчої влади, в яких вони перебувають на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

У позачерговому порядку в разі потреби поліпшення житлових умов надаються жилі приміщення сім'ям військовослужбовців, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження військової служби, за місцем їх перебування на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Отже, виходячи з вищенаведеного можна дійти до висновку, що держава має певні обов'язки щодо допомоги у реалізації прав військовослужбовців на житло.

Згідно до п.п. 4, 12, 15 ст. 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» передбачені такі пільги учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них, пов'язані із реалізацією їх права на житло:

– 75-процентна знижка плати за користування житлом (квартирна плата) в межах норм, передбачених чинним законодавством (21 кв. метр загальної площі житла на кожну особу, яка постійно проживає у житловому приміщенні (будинку) і має право на знижку плати, та додатково 10,5 кв. метра на сім'ю);

– першочергове забезпечення жилою площею осіб, які потребують поліпшення житлових умов, та першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва, садівництва і городництва, першочерговий ремонт жилих будинків і квартир цих осіб та забезпечення їх паливом.

Учасники бойових дій, які дістали поранення, контузію або каліцтво під час участі в бойових діях чи при виконанні обов'язків військової служби, забезпечуються жилою площею, у тому числі за рахунок жилої площі, що передається міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями у розпорядження місцевих рад та державних адміністрацій, – протягом двох років з дня взяття на квартирний облік;

– одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт жилих будинків і підвірних будівель, приєднання їх до інженерних мереж, комунікацій, а також позики на будівництво або придбання дачних будинків і благоустрій садових ділянок з погашенням її протягом 10 років починаючи з п'ятого року після закінчення будівництва. Зазначені позики надаються у порядку, який визначається Кабінетом Міністрів України.

12 лютого 2015 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким доповнено п. 14 пунктом 141 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яким встановлюється для фізичних і юридичних осіб окрім військово-квартирної повинності з розквартирування військовослужбовців та розміщення військових частин, підрозділів і установ [8] також і квартирна повинність з розквартирування особового складу органів і підрозділів цивільного захисту, а також евакуйованого населення [9]. Це означає, що в період воєнного стану держава покладає на громадян обов'язок у допомозі реалізації права на житло, як учасникам бойових дій, так і евакуйованому населенню.

Виходячи з вищенаведеного, постає необхідність проаналізувати, який статус мають «добровольці», які приймають участь у АТО на Сході країни.

Статус осіб, які є у складі добровольчих формувань територіальної оборони, визначений лише в законопроектах. Так, був внесений на розгляд Верховної Ради проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соці-

ального захисту» № 1688 від 30 грудня 2014 року щодо статусу осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, авторами якого є Третяков О. Ю., Шухевич Ю. Р., Мірошник А. М., Гаврилюк М. В., Бурбак М. Ю., Загорій Г. В., Рибчинських Є. Ю., який 12 лютого був прийнятий за основу [10].

В проекті запропоновано, по-перше, внести зміни до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та розширити п. 19 ст. 6 список учасників бойових дій:

«– 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, 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, 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».

По-друге, законодавчо визначити статус добровольців у п.п 20 таким змістом:

«– особи, які у складі добровольчих формувань територіальної оборони, що були створені державними чи громадськими організаціями, або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи в районах антитерористичної операції у період її проведення, за умови, що в подальшому такі добровольчі формування та самоорганізації були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України чи Національної гвардії України».

Порядок надання статусу учасника бойових дій особам, зазначеним в абзаці першому цього пункту, категорії таких осіб та терміни їх участі (забезпечення проведення) в антитерористичній операції, а також райони антитерористичної операції визначає Кабінет Міністрів України» [11].

Законодавство України не містить поняття військовослужбовців, що викликає багато проблем із визначенням правового статусу учасників бойових дій. Так, виходячи з вищенаведеного, ми приходимо до висновку, що статус добровольців взагалі не міститься в законодавстві України, а тому вони є найнезахищенішими особами, які не підпадають під перелік осіб, які беруть участь у бойових діях. Законами України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» передбачена низка пільг, яка має на меті допомогти державі у реалізації конституційного права на житло військовослужбовцям та іншим учасникам бойових дій, проте право на житло добровольців є невизначеним і лише після внесення змін до нормативно-правових актів та віднесення їх до учасників бойових дій дозволить їм мати певні пільги та державну допомогу у реалізації їх конституційного права на житло.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
2. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.
3. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 року 2011-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
4. Про затвердження Порядку кредитування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил та інших військових формувань : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2004 року № 88 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 20.
5. Про затвердження Порядку забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2006 року № 1081 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 146.
6. Про розмір і порядок виплати грошової компенсації військовослужбовцям Збройних Сил, Національної гвардії, Служби безпеки та Державної спеціальної служби транспорту за піднайом (найом) ними жилих приміщень : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року № 450 // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 121.
7. Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 413 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 73. – Ст. 2068.
8. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06 квітня 2000 року № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Проект Закону України № 0922 від 27 листопада 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://strichka.com/item/17651121>
10. Верховна рада України. Офіційний веб-портал. Новини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/news/Novyny/103986.html>
11. Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» : Проект Закону України щодо статусу осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України № 1688 від 30 грудня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samopomich.ua/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrajiny-pro-status-veteraniv-vijny-harantijijih-sotsialnoho-zahystu-schodo-statusu-osib-yaki-zahyschaly-nezalezhnist-suverenitet-ta-terytorialnu-tsi/>

УДК 342.5

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Батанов О.В.,  
д.ю.н., професор**

*Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України*

У статті висвітлюються концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в сучасній Україні. Розкриваються особливості правосуб'єктності територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади в Україні. Проаналізований процес розвитку законодавства про місцеве самоврядування в Україні з позиції принципів класичного муніципалізму.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, питання місцевого значення, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація, централізація.

Batanov O.V. / КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ / Институт государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, Украина

В статье освещаются концептуальные проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в современной Украине. Раскрываются особенности правосубъектности территориальной громады как первичного субъекта муниципальной власти в Украине. Проанализирован процесс развития законодательства о местном самоуправлении в Украине с позиции принципов классического муниципализма.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная громада, вопросы местного значения, муниципальная власть, муниципальные права личности, децентрализация, централизация.

Batanov O.V. / THE CONCEPTUAL PROBLEMS OF THE CONSTITUTIONAL MODEL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE / V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Ukrainian Academy of Sciences, Ukraine

The conceptual problems of the reform of local self-government and territorial organization of power in modern Ukraine is shown. It is noted that the existing legal framework of local self-government in Ukraine and projects that have been implemented in the formation and development of territorial hromada were fragmented and focused only on solving some of the constitution of their status. Therefore, the immediate task is complex solution of the main problems of organization and functioning of local self-government in modern Ukraine – the creation of constitutional and legal conditions for the formation of territorial hromadas as primary subjects of local self-government, the main carrier of its functions and powers.

The process of formation the legislation about local self-government in Ukraine at the position of the principles of classical municipalism is analyzed. An author establishes that development of legislation about local self-government in the last few years is the negative example of the total walking away from fixed in Constitution of Ukraine of ideological bases of municipal democracy.

Make conclusion about strengthening in modern Ukraine of tendency of recentralization of local self-government institute. The local self-government actually develops despite constitutional principles in retrograde, toward the centralization, narrowing of its autonomous from state power status. The arguments about the attempts of strengthening of state interference in the process of decision of the municipal character questions, to complete integration of local self-government in state-administrative public relations are brought.

Specified, that among many questions of constitutionally-legal modernization, the problem of municipal reform behaves to the number of priorities of public policy. One of major problems of municipal reform is a search of optimal doctrine basis of local self-government. Theoretical bases of modern municipalism substantially influence not only on becoming of native municipal science but also on municipal practice, coming forward the original integrating reference-point of legal ideology. Proved, that the modern constitutionally-project initiatives presented in the format of official doctrine vision of future model of local self-government testify that conceptual vision of course on forming of public model of local self-government, that is in basis of Constitution of Ukraine 1996, devalued actually.

Proposed authors' view the content of the Constitution of Ukraine to strengthen the status of the territorial hromadas. The results of research give opportunity to institute the territorial hromadas in Ukraine in accordance with internationally-legal standards in the sphere of local self-government.

**Key words:** local self-government, territorial hromada, questions of local impotence, modern municipalism, municipal power, municipal human rights, decentralization, centralization.