

**Світлана Петреченко**

Доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права, к.ю.н.  
Національної академії Державної прикордонної  
служби України імені Богдана Хмельницького,  
м. Хмельницький, Україна  
ORCID ID: 0000-0002-7329-0219  
e-mail: [svet-petre@meta.ua](mailto:svet-petre@meta.ua)

**Інна Бомбергер**

Учений секретар Національної академії  
Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького, к.ю.н.  
м. Хмельницький, Україна  
ORCID ID: 0000-0002-6355-5826  
e-mail: [inna\\_bomberger@ukr.net](mailto:inna_bomberger@ukr.net)

## ПРАВА ЧЛЕНІВ СІМ'Ї УЧАСНИКА АТО НА ПІЛЬГИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

У статті охарактеризовано основні особливості забезпечення прав учасників антитерористичної операції та членів їх сімей на житлово-комунальні та соціальні пільги і компенсації. Визначено основні підходи до тлумачення поняття «член сім'ї учасника антитерористичної операції», а також практичні аспекти реалізації права на пільги ветеранами війни та членами їх сімей. Охарактеризовано перелік основних прав та пільг ветеранів війни відповідно до законодавства України. Проаналізовано практику реалізації законодавства, що визначає особливості статусу ветеранів війни.

Висвітлено особливості визначення поняття сім'ї учасника антитерористичної операції відповідно до норм міжнародного законодавства та практики Європейського суду з прав людини. Охарактеризовано особливості правового статусу падчерки та пасинка як членів сім'ї ветерана війни (учасника бойових дій, інваліда війни, учасника війни). Висвітлено недоліки бюджетного законодавства України з питань виплати соціальної допомоги різним пільговикам. Проаналізовано судову практику в справах, пов'язаних із наданням органами соціального захисту населення права на пільги учасника АТО та членам їх сімей.

Наведено перелік основних нормативно-правових актів, що визначають статус учасника бойових дій. Проведено аналіз практики Європейського суду з прав людини з питань визначення членів сім'ї учасника антитерористичної операції (учасника бойових дій, учасника війни, інваліда війни).

Запропоновано реальні дієві механізми захисту прав учасників антитерористичної операції, а також шляхи вдосконалення норм законодавства, що визначають статус ветеранів війни та членів їх сімей, а також визначають порядок фінансування пільг з державного бюджету.

**Ключові слова:** ветерани війни; учасник АТО; сім'я; учасник бойових дій; падчерка; пасинок; бюджетне право.

## 1. ВСТУП

Забезпечення прав учасників АТО та членів їх сімей – один із обов'язкових елементів соціальної інтеграції та посттравматичного відновлення учасників бойових дій. На наш погляд, саме порушення прав ветеранів війни призводять до соціальної напруженості в суспільстві. З огляду на це досить актуальним є вдосконалення норм законодавства України, що визначає особливості правового статусу учасників бойових дій, інвалідів війни, учасників війни та членів сімей ветеранів війни.

**Постановка проблеми.** Учасники АТО та члени їх сімей мають право на пільги відповідно до норм чинного законодавства, проте на практиці виникає досить багато суперечливих ситуацій, внаслідок яких члени сімей ветеранів війни не можуть реалізувати свої права. Сьогодні у кожній громаді є учасники АТО, які не можуть самостійно вирішити свої проблеми, вони фактично не мають конкретних шляхів їх вирішення, не можуть налагодити співпрацю з органами місцевого самоврядування та органами державної влади на системному рівні. Специфічні потреби ветерани мають на рівні громади, адже саме туди вони повертаються із зони конфлікту, саме в громаді учасникам АТО потрібно відстоювати свої інтереси в подальшому. Актуальність проекту полягає в тому, що його реалізація сприятиме формуванню в учасників АТО свідомого та відповідального ставлення до участі в житті громади, з метою вирішення власних юридичних та психологічних проблем, а також проблем інших членів громади на системному рівні.

Аналіз судової практики свідчить, що досить неоднозначною є практика забезпечення прав окремих членів сім'ї учасників АТО на пільги – падчерки та пасинка.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження прав та пільг учасників АТО здійснювалось в працях таких вчених, як: О. О. Кондратенко [1], О. А. Кочемировська, О. М. Пищуліна [2] та інші.

**Мета статті.** Метою статті є здійснення комплексного аналізу права на пільги членів сім'ї учасників АТО за рахунок бюджетних коштів з урахуванням положень міжнародних нормативно-правових актів.

## 2. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [3] спрямований на захист ветеранів війни шляхом виконання цільових програм соціального і правового захисту ветеранів війни; надання пільг, переваг та соціальних гарантій у процесі трудової діяльності відповідно до професійної підготовки і з урахуванням стану здоров'я та здійснення інших заходів.

Зазначений вище Закон визначає, що ветеранами війни є особи, які брали участь у захисті Батьківщини чи в бойових діях на території інших держав. До ветеранів війни належать: учасники бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни, учасники війни (ст. 4 Закону).

Відповідно до п. 4 та п. 5 ст. 12 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», учасникам бойових дій (статті 5, 6) надаються житлово-комунальні пільги в межах норм, передбачених чинним законодавством. Разом з тим, відповідно до ст. 10 зазначеного Закону, його дія поширюється також на членів сім'ї ветеранів війни.

Аналіз судової практики свідчить про те, що досить часто учасники АТО та інші пільговики змушені звертатись до суду з метою захисту свої прав та прав членів сім'ї ветеранів війни. Так, органи уповноважені приймати рішення про надання житлово-комунальних пільг ветеранам війни (управління праці і соціального захисту населення органу місцевого самоврядування), відмовляють у наданні пільг на падчерок та пасинків учасників АТО, посилаючись на норми п. 5 ст. 51 Бюджетного кодексу України [4].

Згідно з п. 5 ст. 51 Бюджетного кодексу України, при наданні пільг та здійсненні видатків з бюджету щодо їх виплати до членів сім'ї пільговика належать: дружина (чоловік), їхні неповнолітні діти (до 18 років); неодружені

повнолітні діти, визнані інвалідами з дитинства I та II групи або інвалідами I групи; особа, яка проживає разом з інвалідом війни I групи та доглядає за ним, за умови що інвалід війни не перебуває у шлюбі; непрацездатні батьки; особа, яка знаходиться під опікою або піклуванням громадянина, який має право на пільги, та проживає разом з ним.

Посилання органів соціального захисту на відсутність пасинка та падчерки у переліку членів сім'ї пільговика, яким може надаватися пільга, відповідно до положень ч. 5 ст. 51 Бюджетного кодексу України, не відповідає законодавству. У даному випадку, вказаною нормою передбачено надання пільг дружині пільговика та їхнім дітям, без наявності уточнень, що такі діти мають бути спільними, а тому таке тлумачення суб'єктом владних повноважень вказаної норми є довільним тлумаченням.

Разом з тим, варто звернути увагу на те, що засади шлюбу, особисті немайнові та майнові права і обов'язки подружжя, підстави виникнення, зміст особистих немайнових і майнових прав та обов'язків батьків і дітей, усиновлювачів та усиновлених, інших членів сім'ї та родичів визначені Сімейним кодексом України.

Згідно ч. 2 ст. 3 Сімейного кодексу України [5], сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. При цьому, сімейним законодавством також встановлено певні права та обов'язки, що виникають між вітчимом та пасинком, а тому можна дійти до висновку, що пасинок та падчерка повноцінні та безумовні члени сім'ї учасника АТО.

Разом з тим, Європейський суд з прав людини відзначає, що сім'я не зводиться лише до подружніх взаємин і може охоплювати інші зв'язки, що існують *defacto*. Поняття “сімейне життя”, наприклад, передбачає стосунки батьків та дітей, в тому числі народжених поза шлюбом, позаяк з моменту народження між дитиною і батьками виникають відносини, які складають “сімейне життя” (*Berrehab v. theNetherlands* (1988), *Kroon v. theNetherlands*

(1994), *GUI v. Switzerland* (1996), *Ahmut v. the Netherlands* (1996), *Elsholz v. Germany* (2000), *Zaunegger v. Germany* (2009)

Також сімейними визнаються взаємини між дитиною та близькими родичами (напр., бабусями і дідусями), оскільки останні можуть відігравати суттєву роль у сімейному житті (*Bronda v. Italy* (1998), *Marckx v. Belgium* (1979)).

Так, у справі *X, Y and Z v. the UK* (1997), Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що стосунки між транссексуалом-чоловіком і його дитиною, що народилася у результаті штучного запліднення від донора, становили сімейне життя. За подібних обставин наявність або відсутність “сім'ї” по суті є питанням факту, в основі якого існуючі на практиці тісні особисті взаємини (*Karid T. v. Finland* (2000)).

Аналіз низки рішень цього судового органу дозволяє стверджувати, що поняття сім'ї у його практиці наповнюється відносно конкретним смислом, хоча при цьому й не піддається вичерпному визначенню. Важливо також звернути увагу на те, що Суд здебільшого послуговується терміном «сімейне життя», яке видається тісно пов'язаним із категорією «сім'ї».

Відповідно до ст.1 Конвенції про права дитини, в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини.

### **3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

Виходячи із вище зазначеного, можна дійти до висновку, що чинні норми бюджетного законодавства не відповідають вимогам міжнародних нормативно-правових актів, що стосуються тлумачення поняття сім'ї. Це створює перешкоди для захисту та реалізації ветеранами війни та інших пільговиків визначених законом прав.

Таким чином, з метою забезпечення прав учасників АТО та членів їх сімей, соціальної інтеграції та посттравматичного відновлення необхідно внести зміни в норми чинного законодавства України – п. 5 ст. 51 Бюджетного кодексу України – забезпечити право дітей учасника АТО, або дітей дружини (чоловіка) на рівноцінні пільги зі спільними дітьми.

#### Список використаних джерел

1. Кондратенко О.О. Державне регулювання соціального захисту учасників антитерористичної операції та членів їхніх сімей: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – «Механізми державного управління», К., 2019. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/138/files/a30a12e0-400c-47eb-8e9b-cff03757840c.pdf> (дата звернення 01.11.2019 р.)
2. Кочемировська О. А. Основні напрямки оптимізації системи соціального захисту в Україні / О. А. Кочемировська, О. М.Пищуліна. К., НІДС, 2012. 54 с.
3. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 №3551-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 45. Ст.425.
4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
5. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 № 2947-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21-22. Ст.135.

#### **Petrenchenko S., Bomberher I. Rights For Family Of Participant Anti-Terrorist Operation's Members On Privileges: The Theory And Practice**

The article is deals with the basic features of providing of rights for the participants of anti-terrorist operation and members of their families and described the housing and communal services, social privileges and indemnifications. The basic approaches to the interpretation of the term "family member of the anti-terrorist operation" are defined, as well as practical aspects of the exercise of the right to benefits by war veterans and their families. The list of basic rights and privileges of war veterans is described in accordance with the legislation of Ukraine. Practice of realization of legislation that determines the features of status of war veterans is analysed.

The features of determination of concept of family of participant of anti-terrorist operation are reflected under right international legislation and practice of the European court on human rights. The features of legal status of stepdaughter and stepchild are described as family of war (participant of battle actions, invalid of war, war participant) veteran members.

The lacks of budgetary legislation of Ukraine are reflected on questions payment of social help to the different deadheads. Judicial practice is analysed in the businesses related to the grant of social defence of population of right organs on the privileges of participant of anti-terrorist operation and to the members of their families.

A list over of basic normatively-legal acts that determine status of participant of battle actions is brought. The analysis of practice of the European court is conducted on human rights on questions determination of family of participant of anti-terrorist operation (participant of battle actions, participant of war, war invalid) members.

The real effective mechanisms of protection of rights for the participants of anti-terrorist operation, and also ways of perfection of norms of legislation, that determine status of veterans of war and members of their families, and also determine the order of financing of privileges from the state budget, are offered.

**Keywords:** war veterans; participant of anti-terrorist operation; family; participant of battle actions; stepdaughter; stepchild; budget

### References

1. Kondratenko O. (2019) *Derzhavne rehuliuвання sotsialnoho zakhystu uchashnykiv antyterorystychnoi operatsii ta chleniv yikhnikh simei* [Stateregulation of public protection of participants of the anti-terrorist operation and their families]: dissertation for the candidate of science degree in leadership of specialists 25.00.02 - «Mechanisms of state management» / O. Kondratenko, K., 2019. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/138/files/a30a12e0-400c-47eb-8e9b-cff03757840c.pdf>
2. Kochemirovskaya O. (2012) *Osnovni napriamky optymizatsii systemy sotsialnoho zakhystu v Ukraini* [Main directions of optimization of the political life system in Ukraine] / O. Kochemirovskaya, O. Pyshchulin. K., NIDS, 2012. 54 p.
3. *Pro status veteraniv viiny, harantii yikh sotsialnoho zakhystu* [About the status of war veterans, guarantees of their own lives] (1993): Law of Ukraine of October 22, 1993 No. 3551-XII. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine]. 1993. N 45. Art. 425
4. *Biudzhetni kodeks Ukrainy* [Budget Code of Ukraine] (2010): Law of Ukraine dated 08.07.2010 No. 2456-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine]. 2010. № 50-51. Art. 572.
5. *Simeinyi kodeks Ukrainy* [Family Code of Ukraine]: *Law of Ukraine of January 10, 2002* N 2947-III. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine]. 2002. № 21-22. Art. 135.