**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України «Про статус ветеранів та членів сімей загиблих (померлих) Захисників України та ветеранів»**

Проект Закону України «Про статус ветеранів та членів сімей загиблих (померлих) Захисників України та ветеранів» (у п. 3 розділу «Прикінцеві положення» передбачає визнати такими, що втратили чинність Закони України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (далі - Закон) та «Про поліпшення матеріального становища учасників бойових дій та осіб з інвалідністю внаслідок війни») разом з проектом Закону України «Про статус осіб, які сприяли захисту Батьківщини, та осіб, які постраждали внаслідок збройних конфліктів», спрямовані на реформування законодавства про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту.

У проекті Закону, як зазначено у його преамбулі, пропонується визначити «принципи й засади забезпечення соціальних гарантій ветеранів – захисників держави та суспільства, а також членів їхніх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів; осіб, які пожертвували своїм життям заради цілісності й незалежності України під час захисту держави від збройної агресії або внаслідок участі у Революції Гідності задля збереження і захисту громадянського суспільства, його прав та інтересів, вільного й усвідомленого цивілізаційного вибору». Для цього в ньому, визначаються, зокрема: засади державної політики у цій сфері; основні завдання Закону; поняття та зміст статусу ветеранів; визначення членів сімей ветеранів, учасників бойових дій та постраждалих учасників Революції Гідності, ветеранів з інвалідністю, ветеранів посмертно, членів сімей загиблих (померлих) Захисників України; членів сімей загиблих (померлих) ветеранів; державна підтримка вказаних категорій осіб тощо.

Як вказано у п. 6 пояснювальної записки до нього, «прийняття законопроекту сприятиме підвищенню якості життя ветеранів, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів, дозволить забезпечити ефективну реалізацію системи пільг та соціальних гарантій на рівні органів державної влади з огляду на вимоги сучасного суспільства та спроможності держави».

Крім того, пропонується внести відповідні зміни до: Кодексу законів про працю України, Житлового кодексу Української РСР, Земельного кодексу України, законів України «Про відпустки», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям», «Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування» та деяких інших законів.

Головне управління, погоджуючись з необхідністю системного реформування законодавства про статус і соціальний захист ветеранів війни та інших осіб, на яких поширюється відповідне законодавство, вважає за доцільне висловити щодо змісту проекту наступні зауваження та пропозиції.

**1.** Насамперед варто звернути увагу на необхідність чіткого визначення осіб, на яких поширюється цей Закон. Зокрема:

1.1. У ч. 2 ст. 4 визначається, що «*до ветеранів* належать: учасники бойових дій, *постраждалі учасники Революції Гідності*, ветерани з інвалідністю, ветерани посмертно», що певною мірою не узгоджується з ч. 1 цієї ж статті, за змістом якої «ветеранами є особи, які *безпосередньо* брали участь *у бойових діях* під час захисту Батьківщини або на території інших держав». При цьому, відповідно до ст. 6 проекту «постраждалі учасники Революції Гідності – це особи, які отримали тілесні ушкодження (тяжкі, середньої тяжкості, легкі), які не призвели до інвалідності, внаслідок *участі у масовому громадському русі протесту*, який охопив з 21 листопада 2013 року більшість території України …» (абз. 1 ч. 3).

Зазначимо також, що у назві проекту йдеться про три категорії осіб, на яких він поширюється: ветерани, члени сімей (загиблих) померлих Захисників України, члени сімей загиблих (померлих) ветеранів.

Крім цього, юридичне значення надання особі статусу «ветеран посмертно» у проекті не визначено.

1.2. У ст. 6 законопроекту при визначенні осіб, які визнаються учасниками бойових дій, не враховані деякі категорії осіб, які віднесені до кола учасників бойових дій чинним Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Зокрема, поза увагою у законопроекті залишились члени екіпажів кораблів, катерів, суден забезпечення, літаків та вертольотів, а також особи, які, перебуваючи на борту кораблів, катерів, суден забезпечення, літаків (вертольотів) Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України, Служби безпеки України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, виконували бойове (службове) завдання із захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України в умовах безпосереднього зіткнення та вогневого контакту з військовими формуваннями інших держав і незаконними збройними формуваннями (див. п. 22 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»).

1.3. Уст. 8проектупри визначенні ветеранів з інвалідністю такими особами визнаються особи, яким була встановлена інвалідність внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час або *внаслідок безпосередньої участі в бойових діях чи виконанні обов’язків військової служби під час захисту Батьківщини або на території інших держав*. Проте у ст. 7 Закону встановлено, що «до осіб з інвалідністю внаслідок війни належать особи з числа військовослужбовців …, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва, захворювання, одержаних *під час захисту Батьківщини, виконання обов'язків військової служби (службових обов'язків)»*. Крім того, «до осіб з інвалідністю внаслідок війни належать також особи, з числа військовослужбовців, осіб вільнонайманого складу, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних *під час захисту Батьківщини*, *виконання інших обов'язків військової служби» (*п. 1 ч. 2 ст. 7 Закону).

Отже, за проектом, на відміну від чинного Закону, військовослужбовець, який отримав інвалідність, може стати «ветераном з інвалідністю» лише при поєднанні таких умов як участь *в бойових діях* і виконання *службових обов’язків під час захисту Батьківщини*. Тобто, військовослужбовець, який отримав інвалідність *при виконанні службових обов’язків*, наприклад, під час несення обов’язків караульної служби, не зможе отримати статус «ветерана з інвалідністю», оскільки у цей час не було *бойових дій* і незрозуміло, чи захищав він, при цьому, *Батьківщину*.

Крім цього, варто зазначити, що чинним Законом до осіб з інвалідністю внаслідок війни віднесено також військовослужбовців, осіб вільнонайманого складу, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час захисту Батьківщини, виконання інших обов'язків військової служби, пов'язаних з перебуванням на фронті в інші періоди, *з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи, ядерних аварій, ядерних випробувань, з участю у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї, іншим ураженням ядерними матеріалами*; осіб начальницького і рядового складу органів Міністерства внутрішніх справ і органів Комітету державної безпеки колишнього Союзу РСР, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України та інших військових формувань, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час виконання службових обов'язків, *ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, ядерних аварій, ядерних випробувань, участі у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї, інших уражень ядерними матеріалами;* осіб, залучених до складу формувань Цивільної оборони, які стали особами з інвалідністю внаслідок захворювань, *пов'язаних з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи.*

1.4. Зазначимо також, що у проекті йдеться лише про статус і соціальний захист членів сімей загиблих (померлих) Захисників України, і не передбачений соціальний захист, наприклад, членів сім’ї учасників бойових дій. Нагадаємо, що згідно з ч. 7 ст. 12 Закону держава забезпечує дітям учасників бойових дій, у тому числі дітям, які навчаються за денною формою навчання у закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, - до закінчення такими дітьми закладів освіти, але не довше, ніж до досягнення ними 23 років, державну цільову підтримку для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти у держаних та комунальних закладах освіти.

З огляду на зазначене, вважаємо, що вказані приписи законопроекту мають бути доопрацьовані відповідним чином, щоб завадити неоднозначному їх тлумаченню та порушенню вимог ст. 22 Конституції України щодо неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів.

1.5. Зауважимо також, що при визначенні членів сімей ветеранів у ст. 5 проекту не враховано, що згідно з ч. 2 ст. 3 Сімейного кодексу України «сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки».

1.6. Варто також вказати, що використання терміну «ветеран» як узагальнюючого до всіх осіб, «які безпосередньо брали участь у бойових діях під час захисту Батьківщини або на території інших держав» (п.1 ст. 4 проекту) виглядає дискусійним, оскільки головним елементом вказаного терміну є наявність значного досвіду діяльності у певній сфері. Наприклад, згідно з Академічним тлумачним словником української мови під ветераном розуміється: 1) досвідчений, бувалий воїн, що брав участь у багатьох боях;   
2) людина, що багато років успішно і плідно працює, працювала в якій-небудь галузі, діє, діяла в чомусь[[1]](#footnote-1).

**2.** Варто вказати, що з метою дотримання вимог ст. 22 Конституції України щодо неприпустимості звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів мають бути також відповідним чином уточнені види державної підтримки, які надаються ветеранам та членам сімей загиблих (померлих) Захисників України та ветеранів. Наприклад, проект (ст. 7) не передбачає надання учасникам бойових дій права на першочергове забезпечення жилою площею тих з них, які потребують поліпшення житлових умов, що передбачено у п. 14 ст. 12 Закону.

При цьому, зауважимо, що у проекті зберігається надання значної частини пільг у натуральній формі і не передбачається можливість їх монетизації, що можна було б зробити, наприклад, щодо права на безоплатний проїзд громадським транспортом.

**3.** Вважаємо, що певного доопрацювання вимагає структура проекту. Зокрема, оскільки до його складу входять 22 статті, було б логічним поділити їх на декілька розділів. Наприклад, на розділ про загальні положення та про статус та державну підтримку окремих категорій ветеранів та членів їх сімей з відповідними змінами розташування окремих статей у проекті.

**4.** Частиною 1 ст. 16 встановлюється, що «обмін інформацією між Реєстром та Єдиним державним демографічним реєстром, іншими державними реєстрами та базами даних, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України, здійснюється *на основі автоматизованої інформаційної взаємодії*» (абз. 2). Зазначимо, що для уникнення неоднозначного тлумачення вказаного положення необхідно визначити поняття «автоматизованої інформаційної взаємодії», та, яка саме діяльність належить до такої взаємодії. Крім того, звертаємо увагу на те, що обмін інформацією між реєстрами може здійснюватися виключно з дотриманням вимог законодавства, що регулює відносини у сфері інформації. Оскільки у реєстрах міститься інформація з обмеженим доступом, у тому числі, така, що містить персональні дані, то у процесі обміну інформацією між реєстрами повинні враховуватись норми законів, які встановлюють особливий порядок поширення інформації з обмеженим доступом або взагалі забороняють її поширення.

Вищезазначені положення стосуються і п. 5 ст. 16, в якому вказується, що «центральні та місцеві органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування безоплатно надають інформацію, необхідну для формування та актуалізації Реєстру».

Звертаємо увагу на те, що Конституцією України встановлюється, що «ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, *крім випадків, передбачених Конституцією України*. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, *крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини*» (ч. ч. 1, 2 ст. 32).

**5.** На нашу думку, у ст. 19 «Ветеранський бізнес» проекту форми підтримки такого бізнесу мають бути визначені більш конкретно.

**6.** Вбачається, що не є предметом регулювання зазначеного законопроекту положення ч. 4 ст. 21 проекту, якими передбачається, що «з метою вшанування пам’яті загиблих (померлих) Захисників України та ветеранів Кабінет Міністрів України створює та забезпечує функціонування Національного військового меморіального комплексу», а також дається його визначення. Вважаємо, що вказане питання має вирішуватися шляхом внесення відповідних змін до Закону України «*Про поховання та похоронну справу*», оскільки в цьому Законі згідно з його преамбулою визначаються загальні правові засади здійснення в Україні діяльності з поховання померлих, регулюються відносини, що виникають після смерті (загибелі) особи, щодо проведення процедури поховання, а також встановлюються гарантії належного ставлення до тіла (останків, праху) померлого та збереження місця поховання.

**7.** Проект вимагає техніко-юридичного та редакційного доопрацювання. Зокрема:

7.1. Положення ч. 2 ст. 3 проекту фактично дублює положення ч. 2 його ст. 22 щодо встановлення органами місцевого самоврядування додаткових гарантій для осіб, статус яких регулюється цим Законом.

7.2. У проекті містяться формулювання, яким бракує юридичної визначеності та однозначності сприйняття, й, які не є властивими для текстів законів, наприклад: «реінтеграції до активного суспільного життя» (п. 2 ч. 1 ст. 2), «режим Януковича» (абз. 1 ч. 3 ст. 6), «залучення ветеранів до активних процесів державотворення» (п. 4 ч. 2 ст. 20) та ін.

7.3. У п. 14 ч. 1 ст. 9 термін «державне соціальне страхування» слід замінити на термін «загальнообов’язкове державне соціальне страхування» у відповідному відмінку, що відповідатиме поняттю, яке використовується у законодавстві у відповідній сфері.

7.4. У п. 1 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» проекту юридично коректніше визначити, що цей Закон набирає чинності одночасно з Законом України «Про статус осіб, які сприяли захисту Батьківщини та осіб, які постраждалі внаслідок збройних конфліктів», а не «не раніше набрання чинності» цим Законом.

**8.** Певні зауваження викликають окремі норми розділу «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту.

8.1. Зміни, які пропонується внести до законів України «Про дошкільну освіту» та «Про дитяче харчування», не відображені у порівняльній таблиці до законопроекту, що ускладнює їх розгляд. Це, у свою чергу, не узгоджується із положеннями ч. 6 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до яких до законопроекту про внесення змін до законів додається порівняльна таблиця, яка містить редакцію відповідних положень (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) чинного закону та його нову редакцію з урахуванням запропонованих змін.

8.2. Статтю 441 Закону України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» пропонується викласти у новій редакції. При цьому, деякі із запропонованих нових положень виходять за межі правового регулювання зазначеного Закону. Адже разом із встановленням державної підтримки (право на отримання грошової компенсації вартості навчання, право на отримання соціальної стипендії) для здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти одночасно встановлюються відповідні пільги й для здобувачів фахової передвищої та вищої освіти. Аналогічне за змістом зауваження стосується й змін до Закону України «Про вищу освіту», де відповідні пільги встановлюються для здобувачів професійної (професійно-технічної) освіти та фахової передвищої освіти. При цьому, змін до Закону України «Про фахову передвищу освіту» у законопроекті не передбачено.

**9.** Звертаємо також увагу на те, що у поданому до проекту фінансово-економічному обґрунтуванні надано тільки розрахунки потреб для реалізації цього законопроекту. Проте, звертаємо увагу на те, що відповідно до вимог   
ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України та ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України до законопроекту має бути надано не тільки фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки), але й пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджетів та/або джерел додаткових надходжень бюджетів для досягнення збалансованості бюджетів.

Крім цього, виходячи з вимог ст. 116 Конституції України, згідно з якою Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у сфері соціального захисту було б доцільним щодо внесеного законопроекту отримати відповідний експертний висновок Уряду, зокрема щодо фінансово-економічних можливостей його запровадження.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: Т. Макійчук, О. Петриченко, Н. Лебедь, Т. Ткач, В. Грицак, С. Бортнік

1. -URL: <http://sum.in.ua/s/veteran> [↑](#footnote-ref-1)