ВИСНОВОК

**на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання статусу учасників бойових дій та соціальних гарантій медичним працівникам, які безпосередньо залучалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України»**

У поданому проекті з метою «унеможливлення необґрунтованого перешкоджання отриманню статусу учасника бойових дій цивільними медичними працівниками, які брали безпосередню участь в забезпеченні проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, або у вжитті заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів» (п. 3 пояснювальної записки), пропонується внести зміни до ст. ст. 5 та 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (далі – Закон), реалізація яких дозволить надати статус учасника бойових дій або учасника війни професіоналам та фахівцям згідно з Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників «Охорона здоров'я», затвердженим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров’я, які брали безпосередню участь в забезпеченні проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, або у вжитті заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів. Крім цього, пропонується внести до Земельного кодексу України та законів України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування», «Про оздоровлення та відпочинок дітей», «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва», «Про судовий збір», «Про зайнятість населення» зміни, в яких врегульовані питання надання соціальних гарантій вказаним особам у відповідних сферах.

Проект на момент підготовки висновку не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Головне управління, розглянувши поданий проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження.

**1.** У змінах до ст. 5 Закону пропонується віднести до учасників бойових дій «професіоналів та фахівців згідно з Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників «Охорона здоров'я», затвердженим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров’я, які брали безпосередню участь в забезпеченні проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, або у вжитті заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, як у воєнний, так і у мирний час».

Одночасно проектом запропоновано доповнити ч. 1 ст. 6 Закону новим   
п. 25, в якому пропонується визнати учасниками бойових дій «професіоналів та фахівців згідно з Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників «Охорона здоров'я», затвердженим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров’я, які брали безпосередню участь в забезпеченні проведення антитерористичної операції, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, та/або у вжитті заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, перебуваючи безпосередньо в районах та у період здійснення зазначених заходів, *та не є працівниками військових формувань та органів державної влади, передбачених пунктом 19 цієї частини статті*» (див. абзац 1 нового п. 25 ч. 1 ст. 6 Закону).

Зазначимо, що вказана пропозиція виглядає сумнівною у концептуальному плані з огляду на таке.

1.1. Зауважимо, що юридично некоректними, виглядають зміни до ст. 5 Закону, оскільки у вказаній нормі дається загальне визначення поняття «Учасники бойових дій», без конкретизації тих категорій осіб, які мають право на отримання такого статусу. Відповідні категорії осіб визначаються у ст. 6 Закону.

1.2. Запропоноване нововведення щодо надання статусу учасника бойових дій зазначеній вище категорії осіб *не узгоджується* із чинним положенням ст. 5 Закону, відповідно до якого учасниками бойових дій визнаються особи, які безпосередньо *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.

Отже, *безпосередня участь у виконанні бойових завдань* є ключовою ознакою для надання особі статусу учасника бойових дій.

1.3. Звертаємо увагу, що у п. 19 ч. 1 ст. 6 Закону (на який робиться посилання у пропонованій нормі) йдеться не про «*працівників військових формувань та органів державної влади*», а про осіб, які мають *спеціальний статус* військовослужбовців (резервістів, військовозобов’язаних), поліцейських, осіб рядового, начальницького складу та деяких інших категорій осіб, які *не працюють*, а *проходять* *відповідний вид державної служби особливого характеру* (див. наприклад, ст. 2 Закону України «Про військовий обов’язок і військову службу», ч. 1 ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію»). Навіть медичні працівники, *які входять до складу* зазначених військових формувань, правоохоронних органів та інших силових структур державних органів, проте *не мають статусу* військовослужбовця (резервіста, військовозобов’язаного, поліцейського), за вищенаведених умов, мають право отримати статус лише «учасника війни» (п. 13 ч. 1 ст. 9 Закону).

1.4.Вказані особи для отримання статусу учасника бойових дій мають бути залучені до проведення антитерористичної операції чи здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях *на строк не менше ніж 30 календарних днів* (див. п. 2-1 Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення чи у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 413).

Натомість, виходячи з буквального тлумачення нового п. 25 ч. 1 ст. 6 Закону, проектом пропонується до *учасників бойових дій* прирівняти осіб, які не мають жодного відношення до вищенаведених військових формувань, правоохоронних органів та інших силових структур і відповідного статусу, не проходять *особливий вид державної служби*, а є лише медичними працівниками, які деякий (невизначений) час пропрацювали у місцевості, на яку поширювався статус *районів антитерористичної операції* у період її проведення, або *заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії* Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Зазначений «спрощений» порядок набуття статусу учасників бойових дій, на наш погляд, не узгоджується із вимогами ст. 24 Конституції України щодо рівності конституційних прав і свобод та недопущення привілеїв чи обмежень за будь-якими ознаками, нівелює статус учасника бойових дій і є несправедливим по відношенню до осіб, які набували вказаний статус безпосередньо в умовах ведення бойових дій.

Крім того, такий порядок створює колізії з чинними приписами Закону, згідно із якими порядок надання статусу учасника бойових дій, категорії таких осіб, терміни їх участі в антитерористичній операції, а також райони антитерористичної операції визначаються Кабінетом Міністрів України (абз. 2 п. 19 ч. 1, абз. 2 п. 20 ч. 1, абз. 4 п. 21 ч. 1, абз. 2 п. 22 ч. 1 , абз. 2 п. 23 ч. 1 ст. 6 Закону).

**2.** Проект потребує надання належним чином оформленого фінансово-економічного обґрунтування. Враховуючи те, що фінансування видатків на надання відповідних соціальних гарантій та пільг зазначеній вище категорії осіб здійснюється за рахунок бюджетних коштів, запровадження законодавчої ініціативи матиме наслідком розширення кола осіб, які матимуть право на соціальні гарантії та пільги, і зумовить необхідність пошуку додаткових коштів з державного та місцевих бюджетів. Це підтверджується і в пояснювальній записці до проекту (п. 5), в якій зазначено, що «реалізація законопроекту потребує додаткових витрат з Державного бюджету України, обсяг яких, однак, неможливо вирахувати у зв'язку з відсутністю у розпорядженні держави агрегованих даних щодо кількості осіб, які зможуть отримати статус учасника бойових дій внаслідок прийняття законопроекту». У зв’язку з цим звертаємо увагу на необхідність дотримання вимог ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного Кодексу України щодо надання належного фінансово-економічного обґрунтування проекту Крім цього згідно з вимогами вказаних статей Регламенту Верховної Ради України та Бюджетного кодексу України у разі, якщо внесення законопроекту, призведе до зміни показників бюджету, які передбачають збільшення витрат бюджету, до проекту мають подаватися пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення його збалансованості. Відсутність такого обґрунтування і розрахунків, на думку Головного управління, унеможливлює практичну реалізацію пропозицій, що містяться у проекті.

**3.** Проект вимагає певного техніко-юридичного доопрацювання. Зокрема, згідно із правилами законодавчої техніки у проекті про внесення змін спочатку розташовуються зміни до кодексів, а потім до законів у хронологічному порядку[[1]](#footnote-1). Отже, у п. 1 проекту мають бути розташовані зміни до Земельного кодексу України, у п. 2 – зміни до Закону і так далі.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

**Вик.: С. Бортнік, О. Петриченко**

1. - Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації). Апарат Верховної Ради України. Видання четверте, виправлене і доповнене. Київ – 2014. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak\_rules.pdf [↑](#footnote-ref-1)