

## **Інформаційна довідка щодо соціального захисту та надання окремих статусів Захисникам / Захисницям України, членам їх сімей\***

*Актуальність питання.*

Загроза суверенітету нашої держави та значимість завдань, поставлених перед Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями відповідно до Закону України «Про національну безпеку України»<sup>1</sup> обумовлюють пріоритети в державній політиці, визначають її спрямованість на забезпечення належного рівня соціального захисту ветеранів війни та членів їхніх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України.

До початку збройної агресії РФ проти України система соціального захисту будувалася за «радянською» моделлю (за метою та способом організації) соціальної підтримки ветеранів війни як пільгоорієнтованих громадян. За оцінками правозахисних організацій, чинна система державної соціальної підтримки все ще залишається застарілою й такою, що не відповідає реальним потребам осіб. Слід погодитися, що одним категоріям захисників держава має забезпечити гідну старість, а іншим – дати можливість для саморозвитку, навчання та сприяти поверненню до цивільного життя<sup>2</sup>. Система соціального захисту ветеранів війни зазнає проблем фінансового забезпечення певних видів соціальних допомог, а законодавство потребує інвентаризації<sup>3</sup> нормативних положень про соціальні пільги, які на практиці є незатребуваними.

Іншим, не менш важливим чинником, що впливає на необхідність оновлення концептуальних підходів до розвитку законодавства, є поява нових категорій суб'єктів, на яких поширюються нормативні положення про соціальний захист ветеранів війни. Починаючи з 24 лютого 2022 року, кількість тих, хто встав на захист України зі зброєю в руках, зростає не на одну сотню тисяч, актуалізувавши необхідність оновлення як заходів організаційно-правового характеру в системі соціального захисту ветеранів війни та членів їхніх сімей, так і законодавства в цій сфері. Згідно з новелами Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» до категорії «учасник бойових дій» віднесено бійців територіальної оборони, бійців добровольчих формувань територіальних громад та запроваджено окрему категорію осіб, на яких поширюються положення цього Закону, – «члени родин загиблих (померлих) Захисників України».

---

<sup>1</sup> Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 20.03.2023)

<sup>2</sup> Новий проект закону про статус ветеранів та гарантії їх соціального захисту. URL: <https://legal100.org.ua/noviy-zakon-pro-status-veteraniv/> (дата звернення: 20.03.2023)

<sup>3</sup> Термін, що використовується в європейській правовій практиці та в наукових дослідженнях, зокрема в Україні. Означає сукупність заходів, спрямованих на перегляд норм (нормативно-правових актів) щодо їх відповідності сучасним потребам суб'єктів права, реальності реалізації або номінальності існування, а також відсутності дублювання, неузгодженості, колізій та інших техніко-юридичних помилок.

*Окремі аспекти законодавчого забезпечення реформування системи соціального захисту та запровадження статусу «Захисник / Захисниця».*

Широкомасштабна війна суттєво вплинула на політичну й соціально-економічну ситуацію в Україні, прискоривши процеси дерадянзації в усіх сферах суспільного життя. До завдань оновлення законодавства про соціальний захист ветеранів віднесено не лише відхід від «радянського» способу організації соціального захисту, а й зміна концептуальних засад у законодавчому регулюванні, зокрема запровадження нового статусу «Захисник / Захисниця» та його відмежування від статусу «ветеран війни».

Одним із основних завдань сучасної державної політики є створення системи соціального захисту, яка в обов'язковому порядку передбачає сприяння реінтеграції захисників України до повноцінного цивільного життя в повоєнний час після завершення воєнної служби. Першочерговими є заходи організаційного характеру, які потребують здійснення комплексного аналізу інститутів системи соціального захисту ветеранів з метою оцінки стану й готовності органів державної влади, підприємств, установ та організацій до виконання функціональних завдань із питань соціальної підтримки ветеранів, з'ясування наявних спроможностей ефективного реагування на поточні й прогнозовані проблеми соціального захисту ветеранів війни та членів їхніх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України<sup>4</sup>. Одночасний моніторинг законодавства про соціальні пільги й допомогу ветеранам війни, членам загиблих (померлих) ветеранів війни та родинам загиблих (померлих) Захисників передбачає узгодження нормативних положень 6 законів і 179 підзаконних актів<sup>5</sup>. Такий концептуальний підхід заслуговує на підтримку та є необхідним кроком у забезпеченні державою своїх соціальних зобов'язань. Водночас він не дозволяє стверджувати про формування принципово нової моделі (системи) соціального захисту захисників України.

Сьогодні зареєстровано низку законопроектів, спрямованих на вдосконалення системи соціального захисту ветеранів війни. Ними пропонуються різні підходи до визначення понятійно-категоріального апарату, зокрема щодо встановлення категорій та / або правових статусів осіб, на яких поширюватиметься законодавство про соціальний захист ветеранів війни. З-поміж інших законопроект «Про Захисників / Захисниць України та членів їх сімей» (реєстр. № 4389 від 17.11.2020 р.) має на меті самостійне врегулювання заходів соціальної підтримки захисників України і передбачає державні зобов'язання щодо забезпечення гідної системи соціального захисту осіб, яким встановлено статус: Захисник (Захисниця) України, член сім'ї загиблого (померлого) Захисника, Захисник України з інвалідністю та Захисник України з

<sup>4</sup> Порядок проведення комплексного огляду системи соціального захисту ветеранів війни та членів їх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, членів сімей загиблих (померлих) Захисників та Захисниць України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10.06.2022 р. № 663. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/663-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.03.2023)

<sup>5</sup> Міністерство ветеранів готує новий законопроект щодо соціальної підтримки Захисників України. URL: <https://mva.gov.ua/ua/news/minveteraniv-gotuye-novij-zakonoprojekt-shchodo-socialnoyi-pidtrimki-zahisnikiv-ukrayini-pershij-zastupnik-ministra-oleksandr-porhun> (дата звернення 21.03.2023)

особливими бойовими заслугами<sup>6</sup>. Для осіб, які брали безпосередню участь в АТО / ООС, Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»<sup>7</sup> буде залишатися чинним у частині, що не стосується ветеранів АТО / ООС та осіб, прирівняних до них.

Аналіз змісту законопроекту дає підстави стверджувати, що, крім втілення патріотичних ідей у назві зазначеної категорії осіб, правовий статус «Захисник / Захисниця» не відрізняється за змістом від правового статусу категорії «учасник бойових дій»<sup>8</sup>, за винятком групи норм, що структурно систематизують заходи, спрямовані на забезпечення швидкого переходу від військової служби до цивільного життя. До того ж така концепція законопроекту актуалізує питання про доцільність врегулювання цих відносин самостійним законом. Недотримання вимог самостійності предмету регулювання збільшує загальну кількість законів і має закономірний наслідок – зниження їх ефективності.

На нашу думку, оновлення законодавства має відбуватись із дотриманням принципу системності, комплексності та відповідності потребам суспільного розвитку. Розмежування законодавчого регулювання статусу «ветеранів війни» та статусу «Захисник / Захисниця» має сенс за умови суттєвого оновлення змісту Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» й посилення концептуальних засад законодавчого регулювання соціальної підтримки захисників України з урахуванням нових підходів до організації національної безпеки та спротиву, а також положень національного законодавства в цій сфері. Для прикладу, ефективність такого підходу та розмежування законодавчого регулювання між статусами ветеранів Другої світової війни й ветеранами війни, членами їхніх сімей, а також демобілізованими демонструє законодавство Ізраїлю. Так, Закон про інтеграцію демобілізованих військових<sup>9</sup> передбачає для відповідних осіб низку спеціальних пільг і право на фінансову підтримку. Законом про статус ветеранів Другої світової війни (від 01.06.2000 р.)<sup>10</sup> встановлені пільги й доплати для найму житла, придбання ліків, отримання щорічної допомоги (35 % від середньої зарплати) тощо. Право на компенсацію, реабілітацію та певні соціальні пільги для членів сімей військовослужбовців передбачені Законом про сім'ї військовослужбовців, які загинули у війні<sup>11</sup>.

Новий закон про захисників має вирішити питання щодо статусу всіх осіб, які в той чи інший спосіб відповідно до законодавства про національну безпеку

---

<sup>6</sup> Про Захисників/Захисниць України та членів їх сімей: проект Закону України (реєстр. № 4389 від 17.11.2020 р.). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70451](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70451) (дата звернення: 21.03.2023)

<sup>7</sup> Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України № 3551-ХІІ від 22 жовтня 1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text> (дата звернення: 21.03.2023)

<sup>8</sup> Віктор Крук. Верховна Рада планує ухвалити новий закон про захисників України. URL: <https://www.telegraf.in.ua/customer/10102209-verhovna-rada-planuye-uhvaliti-novij-zakon-pro-zahisni-kivukrajini.html> (дата звернення: 21.03.2023)

<sup>9</sup> Закон про інтеграцію демобілізованих військових (із змінами 2015 р.). URL: <https://ndi.org.il/knesset-20/> (дата звернення: 21.03.2023)

<sup>10</sup> Закон про статус ветеранів Другої Світової війни (2000 р.). URL: <https://m.knesset.gov.il/about/lexicon/pages/2145745748.aspx> (дата звернення: 21.03.2023)

<sup>11</sup> Закон про сім'ї військовослужбовців, які загинули у війні (1950 р.) ושיקום תגמולים (במערכה שנספו חיילים משפחות חוק (שנ"1950. URL: [https://www.btl.gov.il/Laws1/00\\_0044\\_000000.pdf](https://www.btl.gov.il/Laws1/00_0044_000000.pdf)

та спротив стали на захист України. Досі незрозумілим є те, до якої з категорій слід віднести членів добровольчих формувань територіальних громад (далі – ДФТГ), адже Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення норм, що регулюють питання визначення категорій осіб, які визнаються ветеранами війни та членами сімей загиблих Захисників і Захисниць України, та надання їм соціальних гарантій» від 15 березня 2022 р. № 2121-ІХ<sup>12</sup> тільки добровольців територіальної оборони Збройних Сил України (далі – ТрО ЗСУ) віднесено до категорії «учасники бойових дій» (пункт 19 частини першої статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту») та до категорії «особи з інвалідністю внаслідок війни» (пункт 11 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»). Зміни сформульовані як уточнення поняття «військовослужбовець», якими є добровольці Сил ТрО ЗСУ.

Законом України «Про основи національного спротиву» щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій» від 3 травня 2022 р. № 2237-ІХ<sup>13</sup> передбачено перехід всіх ДФТГ в оперативне підпорядкування командирів відповідних військових частин Сил ТрО ЗСУ у разі введення воєнного стану. За рішенням Головнокомандувача ЗСУ ДФТГ повністю або частково можуть залучатися до виконання завдань територіальної оборони поза межами визначеної зони територіальної оборони, а також направлятися до районів ведення воєнних (бойових) дій. У такому випадку члени ДФТГ отримують усі гарантії, встановлені для контрактників і мобілізованих, тобто військовослужбовців. Щодо статусу членів ДФТГ, які не залучаються до бойових дій за рішенням Головнокомандувача ЗСУ, то в питанні дотримання їхніх прав є певні правові невідповідності, зокрема пов'язані з «переходом в оперативне підпорядкування командирів військових частин Сил ТрО ЗСУ». Невідповідність положень законодавства простежується й щодо поширення на членів ДФТГ соціальних гарантій ветеранів війни. Згідно з частиною другою статті 24 Закону України «Про основи національного спротиву» на членів ДФТГ, які беруть участь у заходах, необхідних для забезпечення оборони України, поширюються гарантії соціального захисту, передбачені Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Однак остання редакція цього Закону містить вичерпний перелік осіб, серед яких члени ДФТГ відсутні.

Неузгодженість нормативних положень стосується також і тих членів ДФТГ, які за рішенням Головнокомандувача ЗСУ залучаються до виконання завдань територіальної оборони поза межами визначеної зони територіальної оборони або направляються в район ведення воєнних (бойових) дій. Є незрозумілим, яким чином поширення прав і обов'язків військовослужбовців на

---

<sup>12</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення норм, що регулюють питання визначення категорій осіб, які визнаються ветеранами війни та членами сімей загиблих Захисників і Захисниць України, та надання їм соціальних гарантій: Закон України від 15.03.2022 р. № 2121-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-20#Text> (дата звернення 09.12.2022)

<sup>13</sup> Про внесення змін до Закону України «Про основи національного спротиву» щодо надання можливості територіальній обороні виконувати завдання в районах ведення воєнних (бойових) дій: Закон України від 03.05.2022 р. № 2237-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2237-20#Text> (07.12.2022)

членів ДФТГ змінює їхній статус; чи повинно виконання завдань, зокрема в зоні бойових дій мати темпоральні показники, які можуть у подальшому вплинути на отримання статусу ветерана війни або Захисника / Захисниці.

У законодавстві відсутнє визначення статусу осіб, які на добровільній та конфіденційній основі залучаються до виконання завдань руху опору. Незалежно від того, чи є вони мобілізованими особами, військовими збройних сил чи особами, що входять до складу добровольчих загонів (руху опору), їхній правовий статус повинен бути належним чином визначений у законодавстві України<sup>14</sup>.

### ***Висновки.***

Правовий статус – це положення людини у правовій реальності, сукупність її суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і законних інтересів. Запровадження правового статусу для нової категорії осіб не є результатом довільних дій держави. Цей процес детермінований об'єктивними конкретно-історичними, соціальними факторами розвитку суспільних відносин і закономірностями формування галузевого законодавства. Інтеграція українського суспільства задля оборони держави від агресії<sup>15</sup> стала приводом для оновлення засад законодавчого регулювання національної безпеки та розширення переліку категорій осіб, на яких поширюється законодавство про соціальний захист ветеранів війни (захисників України).

Суспільна підтримка захисників України охоплює значну кількість людей із різними потребами. На державному рівні такі заходи мають здійснюватися в межах спеціальних соціальних програм і загальної системи соціального захисту населення України, зокрема: медичного та пенсійного забезпечення, освіти, працевлаштування, соціального страхування, соціальної допомоги тощо. Державі необхідно надавати підтримку ветеранам (захисникам) із різними потребами, що вимагає удосконалення законодавства про базові напрями державної підтримки ветеранів (захисників): медичне та пенсійне забезпечення, освіти, працевлаштування, забезпечення житлом, страхування. Окремої уваги потребують складні й відносно нові для України питання реінтеграції до мирного життя захисників.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

<sup>14</sup> Ronald Alcala, Steve Szymanski. Legal status of Ukraine's resistance forces. Feb 28, 2022. URL: <https://lieber.westpoint.edu/legal-status-ukraines-resistance-forces> (дата звернення: 07.12.2022)

<sup>15</sup> Світова гібридна війна: український фронт / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Київ: НІСД, 2017. 496 с.