

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів
України щодо удосконалення правового регулювання правовідносин,
пов'язаних з призначенням, отриманням одноразової
грошової допомоги та наданням пільг деяким категоріям осіб»
*(реєстр. № 9226 від 20.04.2023 р.)**

Метою законопроекту є встановлення рівних соціально-правових гарантій для всіх членів сімей військовослужбовців, осіб рядового й начальницького складу служб цивільного захисту, працівників об'єктів критичної інфраструктури, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та поліцейських, які загинули (померли) під час виконання ними своїх обов'язків.

Законопроект не суперечить міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Окремі положення законопроекту потребують доопрацювання з метою приведення їх у відповідність до Конституції та інших законів України.

Проектом пропонується внесення змін до Кодексу цивільного захисту України та Законів України: «Про Національну поліцію», «Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», якими розширити перелік осіб, що мають право на отримання одноразової грошової допомоги; передбачити право військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу служб цивільного захисту, працівників об'єктів критичної інфраструктури, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та поліцейських робити особисте розпорядження (заповіт) щодо виплати одноразової грошової допомоги на випадок їх загибелі (смерті); передбачити гарантії права на отримання одноразової допомоги малолітніми, неповнолітніми, повнолітніми працездатними дітьми.

Розглянувши законопроект, вважаємо доцільним зазначити таке.

Пропозиції та зауваження концептуального характеру

Сучасна юридична наука, як і законодавство України, не містить єдиного підходу до розуміння того, що являє собою сім'я як суб'єкт права; чи є сім'я або її окремі члени суб'єктами майнових відносин, у тому числі соціально-забезпечувального характеру. Базове розуміння поняття «сім'я» як інституту сімейного права міститься в Сімейному кодексі України. Однак, на його основі не забезпечено формулювання похідних понять, до яких належить «член сім'ї». Як наслідок, зміст дефініції «сім'я», а точніше визначення кола осіб, які формують склад сім'ї (тобто кого вважати «членом сім'ї»), варіюється в залежності від галузі законодавства (сімейного, житлового, цивільного та у сфері соціального захисту). Водночас, різний підхід до встановлення кола осіб, які входять до складу сім'ї, у різних галузях законодавства є цілком виправданим. Кожна галузь законодавства розглядає сім'ю з позиції поставлених перед нею завдань, що впливає на розуміння механізму правової регламентації відносин, де суб'єктами є члени сім'ї.

Відповідно до статті 17 Конституції України держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей. У випадку загибелі (смерті) військовослужбовців при виконанні своїх обов'язків Україна як соціальна держава бере на себе зобов'язання щодо надання соціальної підтримки членам їхніх сімей, виходячи з того, що правовий статус членів сім'ї військовослужбовців є похідним від правового статусу військовослужбовця через специфіку його службової діяльності. Ці зобов'язання реалізуються державою в межах публічно-правового механізму, тобто шляхом надання соціальних виплат, пільг і послуг як компенсації шкоди, завданої сім'ї військовослужбовця через його загибель (смерть) під час виконання службових обов'язків. До елементів такого механізму належить і одноразова грошова допомога. Таким чином, пропоновані законопроектом нові редакції статей 16, 16-1 та 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» не корелюються з розумінням природи державного соціального захисту, в якому порядок надання соціальної виплати визначається державою на законодавчому рівні, а не за особистим розпорядженням (заповітом) військовослужбовця. Врахуванню має підлягати й той факт, що відсутність у військовослужбовця особистого спілкування, спільного проживання або інших відносин із членами родини свідчить про те, що сім'я перестала існувати як соціальна одиниця, але не перестала існувати з юридичної точки зору. Відповідно, пропоновані зміни до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» утворюють ризик невідповідності положенням статті 17 Конституції України.

Зауваження щодо невідповідності запропонованого порядку надання одноразової грошової виплати за особистим розпорядженням (заповітом) правовій природі державного соціального захисту тією ж мірою відноситься й до інших пропозицій законопроекту, якими передбачається внесення змін до Кодексу цивільного захисту України, законів України «Про Національну поліцію», «Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України».

Варто зазначити, що ідея законопроекту є об'єктивно обумовленою реальними потребами. Сім'я як суб'єкт соціально-захисних відносин за всіма ознаками тяжіє до поняття «домогосподарство». Законодавство з питань соціального захисту наділяє ознаками галузевої правосуб'єктності зокрема й ті сім'ї, факт створення яких не підтверджується актами громадянського стану. Так, норми Закону «Про соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» відносять до суб'єктів соціально-забезпечувальних правовідносин сім'ю, яка може підтвердити факт спільного проживання, ведення господарства та наявності взаємних прав і обов'язків. Пункт 6 рішення Конституційного Суду від 3 червня 1999 року № 5-рп/99 передбачає, що до «членів сім'ї» належать особи, які постійно мешкають разом та ведуть спільне господарство. Ними можуть бути не тільки близькі родичі, а й інші особи, які не перебувають у безпосередніх родинних зв'язках. Складністю є те, що єдиною законною можливістю визнання факту спільного проживання та ведення господарства є

рішення суду, прийняття якого може зайняти тривалий період часу. У такому разі доречним є звернення до досвіду європейських держав, де факт наявності сімейних відносин підтверджується нотаріально посвідченим договором, що укладається між особами, які проживають однією сім'єю без реєстрації шлюбу. Розуміючи необхідність удосконалення законодавства в частині визначення поняття «член сім'ї», запропонований законопроектом механізм його реалізації шляхом розширення кола суб'єктів, які отримують право на одноразову грошову допомогу, є невдалим. Удосконаленню має підлягати дефініція «член сім'ї» (член домогосподарства) з метою забезпечення права особи надати матеріальну підтримку тим особам, яких він вважає своєю сім'єю, а не порядок призначення соціальної допомоги, що є прерогативою держави.

Застереження викликає обраний спосіб формулювання змісту пропозицій законопроекту щодо удосконалення правового регулювання відносин соціально-захисного (майнового) змісту, а саме: визначення суб'єкта правовідносин відбувається відповідно до методів і принципів права соціального захисту, а спосіб реалізації прав цих суб'єктів – відповідно до методів і принципів цивільного права, що робить незрозумілим правовий механізм регламентації таких відносин.

Зауваження до змісту положень законопроекту

Нові редакції – статті 118-1 Кодексу цивільного захисту України, частини четвертої статті 1 та частини другої статті 3 Закону України «Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України»; частини першої статті 98 та частини першої статті 100 Закону України «Про Національну поліцію» – передбачають новий механізм реалізації права на призначення та отримання одноразової грошової допомоги шляхом особистого розпорядження (заповіту) про її виплату. Спосіб його реалізації є незрозумілим, а значить таким, що не відповідає принципу правової визначеності норми. Стосовно військовослужбовців, то можливість вчинення такого правочину як заповіт законодавством врегульована. Виникають питання: чи має бути таке особисте розпорядження нотаріально засвідченим? Де саме воно має зберігатися?

Потребують редакційного корегування нові положення частини шостої статті 118-1 Кодексу цивільного захисту України, частини сьомої статті 1 Закону України «Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок військової агресії Російської Федерації проти України», частини шостої статті 98 Закону України «Про Національну поліцію» щодо темпоральних критеріїв встановлення фактів ухилення від виконання обов'язків щодо утримання загиблої (померлої) особи. Якщо ці обставини (стаття 150 Сімейного кодексу України) були вже встановлені судом, то особа позбавляється батьківських прав і не може вважатися членом сім'ї загиблого.

Недоцільною, на наш погляд є пропозиція законопроекту, якою до членів сім'ї віднесено дитину, щодо якої загиблий (померлий) був позбавлений батьківських прав. Відповідно до частини другої статті 18 Закону України «Про

державну допомогу сім'ям з дітьми» розмір допомоги на дитину, над якою встановлено опіку чи піклування, може бути зменшений у разі отримання іншої державної допомоги.

Незрозумілою є мета включення до положень законопроекту пропозицій, якими надано визначення поняття «утриманці», що дублює визначення, передбачене частиною першою статті 38 Закону України «Про пенсійне забезпечення», а також щодо позначення такого визначення приміткою «для цілей цього Закону». Водночас не зазначено, яким чином факт перебування фізичної особи на утриманні має підтверджуватися. Чинним законодавством передбачено два способи такого підтвердження: перший – особа має право звернутися до органів та організацій за отриманням Довідки про підтвердження факту перебування особи на утриманні (зазвичай застосовується у сфері соціального захисту); другий – подати заяву до суду про встановлення факту, що має юридичне значення, у порядку окремого провадження (зазвичай спадкові та інші цивільні правовідносини). Враховуючи зміст пропозицій, який передбачає зміну природи соціальної виплати, питання про порядок встановлення факту утримання набуває суттєвого значення.

Пропозиції техніко-юридичного характеру

Редакційного корегування потребує назва законопроекту, в якій слово «правовідносин» необхідно змінити на слово «відносин».

Пропозиція, якою вносяться доповнення до статті 118 Кодексу цивільного захисту України, є зайвою.

Види ризиків ухвалення законопроекту.

Враховання наведених зауважень дозволить уникнути таких ризиків ухвалення законопроекту:

правової невизначеності щодо поняття «особистого розпорядження (заповіту)» та порядку встановлення факту утримання;

правових колізій щодо одночасної виплати різних видів державної соціальної допомоги суб'єктам, яким за особистим розпорядженням (заповітом) особи буде надано право на отримання одноразової грошової виплати;

невідповідності Конституції в частині права членів сім'ї військовослужбовців на соціальний захист у разі конфлікту інтересів між членами сім'ї військовослужбовця та особами, які визначені ним в особистому розпорядженні;

перевантаження судової системи в разі оскарження особистого розпорядження (заповіту) та встановлення фактів перебування на утриманні у загиблої (померлої) особи.

*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.*