

Пропозиції
до проекту Закону України «Про державну ветеранську
патронатну службу»
(реєстр. № 9423 від 27.06.2023 р.)*

Метою законопроекту є запровадження нових інституційних підходів до організації супроводу демобілізованих військовослужбовців під час переходу від військової служби до цивільного життя, зокрема, у питаннях реабілітації, оформлення документів, здобуття економічної незалежності або продовження військової кар'єри.

Положення проекту не суперечать Конституції та міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Окремі положення законопроекту потребують редакційного корегування з метою приведення їх у відповідність до норм інших законів України.

Законопроектом пропонується: створити при Кабінеті Міністрів України Державну ветеранську патронатну службу, яка діятиме продовж п'яти років на засадах державно-волонтерського партнерства; визначити поняття «державно-волонтерське партнерство», «патронатний помічник», «патронатний тренер», «службовці державної ветеранської патронатної служби»; встановити порядок надання допомоги; визначити граничну чисельність ветеранської патронатної служби та статус Голови державної ветеранської патронатної служби.

У низки держав у законодавстві з питань державної підтримки демобілізованих військовослужбовців містяться норми про надання таким особам послуг супроводу задля сприяння їх адаптації до цивільного життя. Види супроводу, умови надання та коло суб'єктів, яким вони надаються, можуть бути різними: для всіх категорій демобілізованих (Держава Ізраїль, США); за окремими видами заходів (послуг, допомог, програм) в межах адаптації (Південна Корея, Велика Британія); для певних категорій осіб (для ветеранів з інвалідністю – Канада, Хорватія; для ветеранів, які опинилися у скрутних життєвих обставинах – Велика Британія). Супровід, як правило, є обов'язковим елементом низки соціальних послуг, що надаються демобілізованим. Наприклад, під час їх реабілітації, працевлаштування (для осіб з інвалідністю), у процесі пошуку та облаштуванні житла (для осіб з обмеженими фізичними можливостями), під час інших заходів підтримки (нагляд і контроль за фінансами, страховими виплатами, пенсіями одиноких ветеранів похилого віку; надання консультацій правового характеру щодо прав у сфері охорони здоров'я тощо).

Питання організації ефективної системи підтримки демобілізованих осіб, яка буде серед іншого передбачати заходи сприяння (допомоги) ветеранам у їх переході від військової служби до цивільного життя, стають пріоритетними, особливо якщо враховувати масштаби очікуваної демобілізації після завершення воєнного стану в Україні. Розглянувши законопроект, вважаємо слушним висловити такі пропозиції.

Пропозиції концептуального характеру.

Обраний спосіб оформлення положень проекту, як самостійного закону, потребує чіткого визначення предмета регулювання, зокрема шляхом доповнення законопроекту окремою статтею «Сфера дії Закону» наступного змісту:

«1. Дія цього Закону поширюється на суспільні відносини, пов'язані з здійсненням допомоги демобілізованій особі під час надання публічних (електронних публічних) послуг у системах соціального захисту, охорони здоров'я, освіти та адміністративних послуг, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України.

2. Дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг, що визначені частиною другою статті 2 Закону України «Про адміністративні послуги».

Для чіткого розуміння мети прийняття закону, загальні положення, передбачені статтею 1 законопроекту, підлягають доопрацюванню. У широкому розумінні державно-волонтерське партнерство є різновидом державно-приватного партнерства, що здійснюється в особливій формі, оскільки співробітництво відбувається між державою та волонтерами, які в індивідуальний спосіб здійснюють свою діяльність. У зв'язку з цим, визначення поняття «державно-волонтерське партнерство» (пункт другий частини першої статті 1) потребує уточнення, а саме: «державно-волонтерське партнерство – співпраця між державою, в особі Кабінету Міністрів України, та волонтерами, які надають допомогу демобілізованим в отриманні ними публічних послуг (електронних публічних послуг) у системі соціального захисту, охорони здоров'я, освіти та адміністративних послуг».

Відповідно до законопроекту, основна діяльність патронатних помічників полягає у наданні допомоги демобілізованим, але визначення такого базового поняття як «допомога демобілізованим» у положеннях проекту відсутнє. Вважаємо за доцільне доповнити законопроект наступним визначенням «допомога демобілізованим – комплекс заходів, що здійснюється на регулярній основі протягом визначеного строку і має на меті надання допомоги демобілізованим особам у процесі переходу від військової служби до цивільного життя або переходу до професійної військової кар'єри, відновлення і підвищення їх соціального статусу, та передбачає сприяння у наданні публічних послуг безпосередньо методами індивідуальної роботи і виконання патронатним помічником ролі посередника в організації консультацій та послуг, представлення інтересів, оформленні документів».

Предметом для дискусійного обговорення є обраний у законопроекті уповноважений суб'єкт – Кабінет Міністрів України, а не Міністерство у справах ветеранів України. Відповідно до законодавства, статус ветерана війни поширюється на категорію «учасник бойових дій», а значить і демобілізованих осіб. Окрім того, заходи з адаптації демобілізованих військовослужбовців до цивільного життя є частиною державної ветеранської політики, яку провадить Міністерство у справах ветеранів України.

Зауваження концептуального характеру стосуються пропозицій, які містяться у статті 3 законопроекту, у частині визначення статусу Державної ветеранської патронатної служби як юридичної особи з особливим статусом, сутності цього статусу та відповідності цих положень частині другій статті 81 (щодо видів юридичних осіб) та частині четвертій статті 89 (щодо організаційно-правової форми юридичної особи) Цивільного кодексу України. Питання віднесення юридичних осіб, заснованих на державній власності, до юридичних осіб публічного права лише на підставі критерію порядку створення (з врахуванням положень статі 63 Господарського кодексу України), не має однозначного вирішення, тому законопроект має містити всю сукупність ознак, які б визначали правовий статус Державної ветеранської патронатної служби. Окрім того, корегуванню підлягає й обраний спосіб формулювання назви статусу – «Державна ветеранська патронатна служба є юридичною особою з особливим статусом». Відповідно до норм Цивільного кодексу України особливості правового статусу окремих видів юридичних осіб можуть встановлюватися законом щодо юридичних осіб із спеціальним статусом.

Не відповідають принципу правової визначеності положення частини другої статті 3 законопроекту: «Державна ветеранська патронатна служба у межах, визначених цим Законом, базується на партнерській діяльності...», оскільки вжите слово «базується» не дозволяє зрозуміти статус Служби. Державна ветеранська патронатна служба як юридична особа свою діяльність (функції) може здійснювати через механізми партнерства з волонтерами.

Корегуванню підлягають положення частини п'ятої статті 3 законопроекту. Сполучення слів «державна ветеранська патронатна служба діє на основі використання нестандартних форм зайнятості» слід замінити словами «державна ветеранська патронатна служба організовує роботу із застосуванням нестандартних форм організації праці...».

Дискусійною є пропозиція щодо застосування аутсорсингу та аутстафінгу, як нестандартних форм організації праці. Законодавство України не містить чіткого визначення терміну «аутстафінг», хоча стаття 39 Закону України «Про зайнятість населення» визначає діяльність (послуги) з надання персоналу тотожним поняттю «аутстафінг». Визначення аутсорсингу наведено в розділі 4 Національного класифікатора України «Класифікація видів економічної діяльності» ДК 009:2010. Утім, не зважаючи на це, і аутсорсинг, і аутстафінг – це угоди, які укладаються між юридичними особами, що не корелюється з визначенням державно-волонтерського партнерства. Окрім того, у межах аутсорсингу працівники працюють за трудовими договорами, що створює певну неузгодженість із перехідними положеннями законопроекту щодо непоширення норм трудового законодавства на осіб, діяльність яких організована у нестандартний спосіб організації праці.

Правова колізія виникає між положеннями підпункту першого пункту першого Прикінцевих положень законопроекту та діючими нормами Кодексу законів про працю України. Виконання роботи у режимі нестандартних форм організації праці (дистанційна, надомна робота, гнучкий режим робочого часу,

аутсорсинг, а також, у переважній більшості, аутстафінг) регулюється нормами трудового законодавства.

Пункт 5 частини п'ятої статті 3 підлягає виключенню як такий, що порушує внутрішню логіку статті.

Зауваження техніко-юридичного характеру до змісту окремих положень законопроекту.

Положення пункту п'ятого частини першої статті 1 законопроекту підлягають виключенню, оскільки дублюють положення пункту шостого частини першої статті 1 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг». Водночас, статтю 1 законопроекту доцільно доповнити частиною другою наступного змісту:

«2. Інші терміни вживаються у цьому Законі у значеннях, наведених у законах України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», «Про адміністративні послуги», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про інформацію»».

Термін «місія» застосовується у законодавстві з питань банківської діяльності для декларування мети функціонування та у міжнародному законодавстві для позначення суб'єктів дипломатичного представництва. Для забезпечення цілей законопроекту у назві та частині першій статті 2 законопроекту слово «місія» бажано замінити на слово «мета діяльності».

Суттєвого доопрацювання потребує зміст частини другої статті 2 законопроекту щодо визначення принципів діяльності державної ветеранської патронатної служби, тому пропонуємо її викласти у такій редакції:

«2. Державна ветеранська патронатна служба здійснює свою діяльність з дотриманням таких принципів: інклюзивності та доступності; збереження інформації; оцінювання ефективності та результативності; неупередженості та безпечності; добровільності; індивідуального підходу; комплексності; максимальної ефективності та забезпечення високого рівня допомоги».

Законопроект не передбачає положень щодо здійснення контролю за результативністю оплачуваної діяльності патронатних тренерів та патронатних помічників, а також видів ризиків запобігання зловживання правами, у тому числі щодо отримання грошової винагороди за допомогу кожному демобілізованому.

Окрім того, законопроектом не передбачено порядку нарахування єдиного соціального внеску щодо отриманих патронатними помічниками виплат, особливо щодо волонтерів, законодавча регламентація діяльності яких, саме у цьому аспекті, має ознаки невизначеності.

Не зрозумілим є порядок виконання обов'язків, встановлених частиною першою статті 10 законопроекту, оскільки законопроектом не визначений суб'єкт, який повинен їх виконувати.

Види ризиків ухвалення законопроекту.

Врахування наведених пропозицій та зауважень дозволить уникнути:

правової невизначеності щодо понять та змісту положень статей законопроекту;

правових колізій щодо способу організації діяльності державної ветеранської патронатної служби та патронатних помічників, робота яких буде здійснюватися у нестандартних формах організації праці;

фінансово-економічних ризиків через збільшення видатків державного бюджету на оплату праці службовців державної ветеранської патронатної служби, а також на забезпечення ведення інформаційних ресурсів щодо демобілізованих.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у 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.*