

Інформаційна довідка
щодо проекту Кодексу України про захист державності,
незалежності та статус захисників держави
*(реєстр. № 14265 від 28.11.2025)**

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу пропозицій, передбачених проектом Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників держави (реєстр. № 14265 від 28.11.2025). Акцентовано на основних аспектах процесу кодифікації законодавства.*

***Ключові слова:** систематизація законодавства, кодекс, ветеран війни, правовий статус, засади державної ветеранської політики, Захисник і Захисниця.*

Вступ

Державна ветеранська політика – це організована та цілеспрямована діяльність органів державної влади щодо задоволення інтересів і потреб окремої соціальної групи – ветеранів війни. Для її реалізації держава використовує адміністративні, економічні та правові механізми.

В Україні сформована розгалужена система нормативно-правових актів із питань правового й соціального захисту ветеранів війни, а також членів їхніх сімей. Складність і численність цих актів знижує ефективність правового регулювання заходів, спрямованих на всебічну підтримку, соціальну адаптацію, реабілітацію та захист прав ветеранів війни, членів їхніх сімей і родин загиблих Захисників і Захисниць, що актуалізує питання удосконалення законодавства, зокрема шляхом систематизації.

Основна частина

Через повномасштабне військове вторгнення чисельність цільової групи державної ветеранської політики значно збільшилася. Зміни мають місце і в соціальній структурі ветеранської спільноти, що впливає на визначення потреб ветеранів війни та організацію необхідного правового й соціального захисту¹. Наразі забезпечення деяких соціальних гарантій не набуло системного характеру або є складним для реалізації, у тому числі через урегулювання особливостей їх надання на підзаконному рівні.

Одним зі способів вирішення зазначених проблем є систематизація законодавства шляхом кодифікації. Цінність кодексу як результату кодифікації полягає у тому, що відбувається ліквідація множинності норм і актів з одного й того ж предмета регулювання; здійснюється уніфікація норм, і в такий спосіб підвищується їх якість та зрозумілість для всіх учасників відповідних суспільних відносин.

Із метою удосконалення законодавства щодо ветеранів війни розроблено проект Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників держави (реєстр. № 14265 від 28.11.2025) (далі – законопроект).

Законопроектом пропонується систематизувати законодавство шляхом прийняття кодексу, що складається з шести книг, положення яких визначають:

¹ Інформаційна довідка щодо соціального захисту та надання окремих статусів Захисникам / Захисницям України, членам їх сімей. Дослідницька служба Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/inform_references-hsp/73610.html

принципи та завдання ветеранської політики, категорії ветеранів війни та їхні соціальні гарантії; функції Єдиного державного реєстру ветеранів щодо підтвердження та верифікації статусів ветеранів; порядок фінансування ветеранської політики та захист прав ветеранів, відповідальність за захист прав ветеранів; правовий статус ветеранів війн XX століття та членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війн XX століття, заходи їх державної підтримки; правовий статус ветеранів / ветеранок, ветеранів / ветеранок – іноземців та членів сімей загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів / ветеранок – іноземців, заходи їх державної підтримки; правовий статус постраждалих учасників Революції Гідності та членів сімей загиблих (померлих) Героїв Небесної Сотні, заходи їх державної підтримки; статус осіб із числа працівників підприємств, установ, організацій, які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні проведення заходів, спрямованих на відсіч збройній агресії проти України, та членів сімей загиблих (померлих) таких осіб тощо.

Розглянувши законопроект, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Пропозиції та зауваження концептуального характеру. Загальновизнано, що кодекс – це правовий акт, який вирізняється повнотою і доступністю викладу нормативного матеріалу, тому при розробці структури та визначенні його змісту доцільно з'ясувати інтеграційні фактори для упорядкування нормативного матеріалу, який підлягає систематизації. З урахуванням зазначеного, положення частини першої статті 1 законопроекту в частині врегулювання статусу визначених категорій осіб, які безпосередньо або в інший спосіб брали участь у діях, спрямованих на забезпечення національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, слід визнати як інтеграційний фактор систематизації норм. Такий підхід заслуговує на підтримку.

Водночас щодо «засад формування та реалізації державної ветеранської політики», то ці положення законопроекту не можуть бути підтримані, оскільки мають іншу галузеву належність. Так, засади внутрішньої політики, у тому числі у ветеранській сфері, визначаються відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»², зокрема у його статті 10¹. Регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади щодо формування та реалізації державної політики, у тому числі у ветеранській сфері, забезпечується нормами Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Функції міністерств, інших центральних органів виконавчої влади відповідно до предмета їх віддання (сфери повноважень) визначаються положеннями про міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, які затверджує Кабінет Міністрів України³.

З урахуванням зазначеного, положення законопроекту, якими визначені: основні завдання державної ветеранської політики (стаття 4), фінансове

² Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>

³ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

забезпечення державної ветеранської політики (статті 10–12), мета, задання, суб'єкти формування та реалізації державної ветеранської політики (статті 47–56), підлягають виключенню як такі, що не становлять однорідну з відносинами щодо правового статусу ветеранів війни (їх категорій) та залучених осіб сферу суспільних відносин, що є предметом правового регулювання. Окрім дублювання нормативних положень, їх наявність у законопроекті не відповідає статті 11 Закону України «Про правотворчу діяльність»⁴, відповідно до якої кодекс – це закон, що комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи у такий спосіб стабільність правового регулювання.

Не можна вважати повністю реалізованим концептуальний підхід законопроекту щодо забезпечення відокремленого – в межах положень кожної книги кодексу – регулювання правового статусу певних категорій осіб. Позитивним є те, що в розділі I «Основні положення» законопроекту (стаття 1) перелік основних термінів містить поняття «безпосередня участь». Щоправда, у визначенні базового поняття «ветеран / ветеранка» акцент дещо зміщується на сполучення слів «участь у відсічі збройної агресії». Такий підхід також є прийнятним, оскільки участь у захисті Батьківщини можна розуміти по-різному і в різних виявах, але у розумінні цього законопроекту варто акцентувати на участі осіб у військових діях на захист Батьківщини, її територіальної цілісності, незалежності та суверенітету.

У зв'язку з цим, нелогічним є включення до законопроекту положень Книги четвертої щодо статусу учасників Революції Гідності, постраждалих учасників Революції Гідності з інвалідністю та членів сімей загиблих (померлих) Героїв Небесної Сотні. Не заперечуючи значення Революції Гідності – масових акцій громадянського протесту в Україні з 21 листопада 2013 року по 21 лютого 2014 року за демократію і відстоювання особистих і громадянських прав і свобод та євроінтеграцію – законодавче врегулювання статусу її учасників доцільно було би здійснювати в окремому законі, зі збереженням прав і пільг, передбачених чинним законодавством. У такий спосіб врегулювання зазначається мирний характер акцій громадянського протесту та підкреслюється відповідальність держави – шляхом врегулювання додаткових соціальних гарантій за шкоду, яка була завдана учасникам через незаконні дії влади.

Варто зазначити, що розроблений Кабінетом Міністрів України проект Закону України «Про постраждалих учасників Революції Гідності, постраждалих учасників Революції Гідності з інвалідністю та членів сімей загиблих (померлих) Героїв Небесної Сотні» (реєстр. № 13622 від 12.08.2025)⁵ має на меті визнати внесок зазначених осіб, врегулювати їхній правовий статус та гарантії захисту.

Включення до законопроекту положень щодо учасників Революції Гідності, пропозицій стосовно нової категорії – залучені особи, члени сімей

⁴ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

⁵ Про постраждалих учасників Революції Гідності, постраждалих учасників Революції Гідності з інвалідністю та членів сімей загиблих (померлих) Героїв Небесної Сотні: Проект Закону України (реєстр. № 13266 від 12.08.2025). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57043>

загиблих (померлих) залучених осіб, а також визначення заходів їх правового й соціального захисту вплинули на формулювання назви законопроекту, яка потребує суттєвого корегування. Словосполучка «захист державності, незалежності» за своїм змістом передбачає різні види діяльності. Однак, основними серед них є військова діяльність та участь у військових діях, яка здійснюється згідно з національним законодавством, що регулює військову службу та участь осіб у військових діях, із дотриманням вимог міжнародного гуманітарного права.

На жаль, законопроект не вирішує низки завдань концептуального характеру. Прийнятий у 1993 році Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» являв собою компроміс щодо оцінки й визнання ролі осіб, які брали участь у війнах і військових операціях СРСР, у тому числі за кордоном (47 операцій)⁶ та національно-визвольних змаганнях (період із 1914 по 1960 роки) тощо. Фактично норми цього Закону не відповідають принципу правової визначеності щодо критеріїв, які застосовуються для встановлення певної категорії в межах статусу ветерана. Зазначене має місце й у положеннях законопроекту щодо категорій в межах статусу «ветеран війн ХХ століття».

Заслугує на схвалення ідея законопроекту щодо створення принципово нової системи заходів комплексної підтримки ветеранів для забезпечення їх реінтеграції у цивільне життя, а також реалізації прав і законних інтересів, передбачених законодавством. Правовий та соціальний захист ветеранів є основними в цій системі. Водночас у положеннях Другої – П'ятої книг законопроекту застосовується термін «державна підтримка» ветеранів (всіх категорій), членів їхніх сімей, у більш ширшому значенні, ніж заходи правового й соціального захисту.

Зауважимо, що в положеннях Першої книги законопроекту, де передбачені основні терміни, відсутнє визначення поняття «державна підтримка». Такий підхід створює правову невизначеність щодо змісту та природи «державної підтримки». У чинному законодавстві цей термін застосовується відносно заходів правового, економічного, організаційного або іншого характеру щодо державного сприяння зміцненню і розвитку певної галузі або її інфраструктури, виду діяльності, проєктів або програм в межах державно-приватного партнерства⁷, але не стосовно фізичної особи.

Оскільки поняття «державна підтримка» є основною новелою законопроекту, доцільно навести його дефініцію. Потреба у його визначенні обумовлена, серед іншого, необхідністю встановлення співвідношення між поняттями «державна підтримка» та «соціальна підтримка». Визначення

⁶ Про організаційні заходи щодо застосування Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»: постанова Кабінету Міністрів України від 08.02.1994 № 64. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63-94-%D0%BF/ed20130628#Text>

⁷ Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою: Закон України від 9 лютого 2012 року № 4391-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4391-17#Text>; Про державну підтримку медіа, гарантії професійної діяльності та соціальний захист журналіста: Закон України від 23 вересня 1997 року № 540/97-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540/97-%D0%B2%D1%80#Text>

останнього поняття міститься у Законі України «Про Єдину інформаційну систему соціальної сфери»⁸.

Зауваження до змісту законопроекту.

Оскільки законопроект передбачає шість книг, у яких викладені групи норм права, об'єднані за суб'єктною ознакою, та якими визначаються особливості правового регулювання, то загальні засади правового регулювання (принципи, загальні положення та основні інститути правового регулювання) мають бути передбачені в першій книзі. З урахуванням зазначеного, зміст законопроекту доцільно доповнити принципами правового регулювання (а не політики), а також положеннями щодо основних інститутів правового регулювання, зокрема про заходи, які є «наскрізними» для всієї системи державної підтримки, їх ознаки і умови надання.

Наданий до законопроекту додаток із переліком законодавчих актів України, які потребують внесення змін у зв'язку із прийняттям Кодексу України про захист державності, незалежності та статус захисників держави, є таким, що не відповідає положенням Закону України «Про правотворчу діяльність». До проекту кодексу додається перелік нормативно-правових актів, розробка та прийняття яких є необхідною для виконання його положень. Наданий додаток є переліком законів, до яких мають бути внесені зміни, що має бути передбачено у Прикінцевих та перехідних положеннях законопроекту.

Зауваження техніко-юридичного характеру.

Переважна більшість пропозицій законопроекту відповідають положенням чинного Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та інших нормативно-правових актів. Водночас назва кодексу, положення статті 1 та 2 законопроекту, зокрема основні терміни, підлягають суттєвому редагуванню відповідно до вимог законодавчої техніки.

Висновки

Із метою уникнення колапсу системи соціального захисту ветеранів війни необхідним є врегулювання та впровадження нової моделі державної підтримки ветеранів війни, яка передбачатиме перехід від патерналістських засад соціального захисту до створення умов для реадaptaції, реабілітації та розвитку потенціалу цієї категорії осіб як результату спільних зусиль держави, суспільства, соціально відповідального бізнесу й ветеранів. Особливої уваги потребує той факт, що сучасні ветерани війни – це люди з різними потребами.

Урахування зазначених зауважень дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

- відсутності правової визначеності (щодо понять «ветеранська інфраструктура», «безпосередня участь», «інтеграція», «період після відновлення» тощо);
- неузгодженості положень законопроекту з чинними законодавчими актами, зокрема із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» (щодо функцій та повноважень міністерств у ветеранській сфері), Законом

⁸ Про Єдину інформаційну систему соціальної сфери : Закон України від 18 вересня 2025 р. № 4607-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4607-20#Text>

України «Про правотворчу діяльність» (щодо визначення предмета правового регулювання кодексу, змісту прикінцевих положень законопроекту);

– надмірності запропонованого правового регулювання (щодо визначення засад державної ветеранської політики, принципів її фінансування тощо).

*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.*