

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України «Про осіб, які залучалися до забезпечення
проведення заходів, спрямованих на захист незалежності, суверенітету та
територіальної цілісності України»
*(реєстр. № 15536 від 21.08.2026)**

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу пропозицій, передбачених проєктом Закону України «Про осіб, які залучалися до забезпечення проведення заходів, спрямованих на захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України» (реєстр. № 15536 від 21.08.2026). Надано досвід Ізраїлю та Хорватії щодо засад захисту цивільних осіб, залучених до оборонних заходів.*

***Ключові слова:** забезпечення заходів, спрямованих на захист України; правовий статус; залучена особа; залучена особа з інвалідністю; член сім'ї загиблої (померлої) залученої особи.*

Вступ

Норми Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»¹ (далі – Закон) формувалися в різний час, за різних правових підстав та фактичних обставин. За понад тридцять років чинності Закону кількість осіб, на яких поширюються його норми, суттєво збільшилася, у тому числі через значну різноманітність видів і характеру участі у заходах із захисту Батьківщини. До ветеранів війни (наразі це 54 категорії²) віднесено осіб, участь і ступінь залученості яких у захисті Батьківщини істотно різняться.

З огляду на це, виникає потреба в удосконаленні критеріїв набуття статусу «ветеран війни» та його відмежуванні від статусу інших осіб, які забезпечували функціонування сил оборони, виконували адміністративні, логістичні, технічні чи інші завдання і не брали безпосередньої участі у бойових діях.

Основна частина

Із повномасштабним вторгненням посилилася об'єктивна потреба у законодавчому розмежуванні різних форм участі осіб у забезпеченні оборони держави шляхом зміни підходу до регулювання, за якого будь-яка форма залучення до виконання завдань, пов'язаних із захистом України, може бути підставою для віднесення особи до ветеранів війни.

Варто зазначити, що концепція розмежування правових статусів комбатантів, некомбатантів у складі збройних сил та цивільних осіб втілена у законодавстві низки держав і в міжнародному гуманітарному праві. Так, у Хорватії статус «цивільних учасників» мають особи, які не були інтегровані в армію чи поліцію, але були задіяні у заходах із забезпечення життєдіяльності країни та її захисту. Статус таких осіб визначений Законом про систему

¹ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22 жовтня 1993 року № 3551-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12#Text>

² Марина Кахнова. Що не так із законодавством, яке регулює статус ветеранів. *Юридична газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/sferi-praktiki/viyskove-pravo/shcho-ne-tak-iz-zakonodavstvom-yake-regulyue-status-veteraniv.html>

цивільного захисту³. Якщо під час виконання робіт людина зазнала поранення чи отримала інвалідність, її статус визначається відповідно до Закону про цивільних постраждалих у Вітчизняній війні⁴.

Командування тилу Ізраїлю інтегрує тисячі цивільних громадян у систему щоденної безпеки та захисту на період надзвичайного стану. Завдяки розробленій Національним управлінням з надзвичайних ситуацій Міністерства оборони Ізраїлю системі «МЕЛАХ» сотні тисяч цивільних працівників (у сферах логістики, енергетики, медицини, зв'язку тощо) отримують спеціальні приписи, що зобов'язують їх з'являтися на роботу для забезпечення безперебійного функціонування держави та сектору оборони. Виконання робіт у системі «МЕЛАХ» регулюється Законом про працю в надзвичайних ситуаціях, а працівники залишаються у статусі цивільних осіб. Якщо працівник, виконуючи обов'язки за приписом «МЕЛАХ», зазнає поранення внаслідок ворожих дій, то він набуває статусу постраждалого від ворожих дій⁵. Інститут національного страхування Ізраїлю виплачує постраждалому повне медичне забезпечення, компенсацію та довічну пенсію з інвалідності на рівні забезпечення з пораненими військовими.

Із метою врегулювання статусу осіб, які були залучені до забезпечення проведення заходів, спрямованих на захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, розроблено проєкт Закону України «Про осіб, які залучалися до забезпечення проведення заходів, спрямованих на захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України» (реєстр. № 15536 від 21.08.2026) (далі – законопроект).

Законопроектом пропонується: визначити поняття «залучена особа», «залучена особа з інвалідністю», «член сім'ї загиблої (померлої) залученої особи» та врегулювати статус зазначених осіб; встановити підставу та умови надання статусу для кожної категорії та визначити їх зміст, а також встановити основні завдання державної політики щодо соціальної підтримки осіб, залучених до забезпечення проведення заходів, спрямованих на захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України.

Розглянувши законопроект, вважаємо за доцільне висловити міркування *концептуального характеру*.

Заходи із забезпечення оборони держави, перебування у районі ведення бойових дій або залучення до забезпечення діяльності сил оборони самі по собі не повинні автоматично ототожнюватися з безпосередньою участю у бойових діях. Такі форми діяльності осіб мають бути підставою для встановлення іншого правового статусу та окремого регулювання з метою відзначення внеску відповідних осіб в оборону держави. Із цих позицій законопроект заслуговує на підтримку.

³ Zakon o sustavu civilne zaštite. URL: <https://www.zakon.hr/z/809/zakon-o-sustavu-civilne-zastite>

⁴ Zakon o civilnim stradalnicima iz Domovinskog rata. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_07_84_1555.html

⁵ The Compensation for Victims of Hostile Actions Law, 1970 (חוק תגמולים לנפגעי פעולות איבה). URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law00/74273.htm

Водночас передбачена законодавча ініціатива стосується лише однієї групи осіб категорії «учасники війни» і не пропонує аналогічні зміни щодо статусу інших осіб, яких віднесено до цієї категорії. Це означає, що процес розмежування правового регулювання статусів матиме фрагментарний характер. Системний та комплексний підхід є більш ефективним, оскільки розмежування статусів потребують також інші категорії, віднесені чинним законодавством до ветеранів війни. У цьому аспекті ухвалення законопроекту доцільно здійснювати одночасно з іншими законопроектами з метою забезпечення принципу рівності та справедливості.

Дискусійними є положення законопроекту, якими пропонується визначити нову категорію «залучена особа з інвалідністю». Основна проблема полягає у порушенні причинно-наслідкових зав'язків у формуванні зазначеної пропозиції. Причини інвалідності передбачені законодавством та мають класифікацію: загальне захворювання, вроджені вади (генетичні пошкодження), трудове каліцтво / професійне захворювання, бойова травма* (у тому числі внаслідок поранення, катувань у полоні), техногенна травма. Саме причина настання інвалідності визначає зміст статусу особи з інвалідністю.

У цьому аспекті до кола осіб з інвалідністю внаслідок війни (стаття 7 Закону) віднесено різні категорії осіб, інвалідність яких виникла внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння. Запровадження окремої категорії осіб, інвалідність яких виникла внаслідок війни, є, на нашу думку, недоцільною та такою, що множить статуси за відсутності об'єктивних підстав, що обумовлюють їх запровадження.

Варто зазначити, що положення законопроекту щодо поняття «залученої особи з інвалідністю» не корелюються з нормами абзацу третього пункту 4, пунктів 14 та 16 частини другої статті 7 Закону.

Дискусійними є положення, передбачені частиною першою статті 3 законопроекту, щодо суб'єктів формування державної політики у сфері підтримки залучених осіб, залучених осіб з інвалідністю та членів сімей загиблих (померлих) залучених осіб, зокрема стосовно місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ідеться про делеговані повноваження чи інший спосіб взаємодії?

Техніко-юридичні зауваження до назви та окремих положень законопроекту.

Назва законопроекту має відповідати його змісту. У зв'язку з цим, у назві законопроекту словосполучу «про осіб» доцільно навести у редакції «про статус осіб».

У низці положень законопроекту застосовується термін «підтримка», визначення якого не міститься у загальних положеннях. Оскільки у законопроекті передбачені положення, якими визначатимуться засади державної політики щодо осіб, які були залучені до забезпечення проведення заходів, спрямованих на захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності

* Бойова травма – це ушкодження або каліцтво, яке військовослужбовець або цивільна особа отримує внаслідок впливу різних видів зброї чи факторів бою.

України, видається доцільним надати визначення цього поняття із розумінням його відмінності від поняття «соціальна підтримка».

Потребують корегування положення частини другої статті 5 законопроекту. Визначення порядку надання певного статусу дійсно належить до повноважень Кабінету Міністрів України, але умови надання статусу визначаються законами. Окрім того, у будь-якому процесі визнання за особою певного статусу поняття «умови» та «критерії» складають синонімічний ряд.

Висновки

Наразі існує необхідність системного перегляду підходів до законодавчого визначення поняття «ветеран війни» з метою встановлення зрозумілого зв'язку між цим статусом та безпосередньою участю особи у війні або бойових діях, з одночасним забезпеченням належного правового визнання внеску інших осіб, які були залучені до забезпечення проведення заходів, спрямованих на захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України.

Урахування наведених вище міркувань дозволить уникнути таких ризиків прийняття законопроекту:

- правової невизначеності (щодо поняття «залучена особа з інвалідністю», порядку встановлення статусів, повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у «формуванні державної політики у сфері підтримки залучених осіб, залучених осіб з інвалідністю та членів сімей загиблих (померлих) залучених осіб» тощо);

- недотримання системності законодавчих змін (пропозиція про розмежування правового регулювання статусів «ветеран війни» та «залучена особа» має фрагментарний характер, що створює ризик дотримання принципу рівності та справедливості);

- неузгодженості положень законопроекту з чинними законодавчими актами (поняття «залученої особи з інвалідністю» не корелюється з нормами абзацу третього пункту 4, пунктів 14 та 16 частини другої статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»).

*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.*