



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про визнання добровольців учасниками бойових дій, їх соціальний і правовий статус (реєстр. № 8227-2 від 19 квітня 2018 року)

Комітет з питань правової політики та правосуддя за зверненням Комітету у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю розглянув на своєму засіданні 17 січня 2019 року (протокол № 76) на відповідність Конституції України проект Закону про визнання добровольців учасниками бойових дій, їх соціальний і правовий статус (реєстр. № 8227-2 від 19 квітня 2018 року), поданий народними депутатами України Левченком Ю.В., Головком М.Й. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою «гарантування соціального та правового захисту бійців добровольчих батальйонів, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, але не були включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, а також членів їх сімей».

Законопроектом запропоновано визначити: статус осіб, які у складі добровольчих формувань брали участь у бойових діях під час проведення антитерористичної операції; порядок надання добровольцям статусу учасника бойових дій; статус осіб, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії або каліцтва, отриманого у бойових діях під час проведення антитерористичної операції у складі добровольчих формувань; соціальні гарантії осіб, які брали участь у бойових діях під час проведення антитерористичної операції у складі добровольчих формувань; соціальні гарантії членів сімей осіб, які загинули (пропали безвісти, визнані померлими) або померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, одержаних у ході проведення антитерористичної операції у складі добровольчих формувань.

Крім того, пропонується внести зміни до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та встановити, що учасниками бойових дій визнаються особи, які у складі добровольчих формувань, що були утворені або самоорганізувалися для захисту незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення, незалежно від того чи були такі добровольчі формування включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є соціальною, правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8).

За Основним Законом України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3 Конституції України).

Згідно із частиною першою та п'ятою статті 17 захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

Згідно положень статті 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

Разом з тим, Конституційний суд України у своєму Рішенні від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 прийшов до висновку, що положення статті 1, частин першої, третьої статті 95 Конституції України у системному зв'язку з положеннями статті 3, частини першої статті 17, частини третьої статті 22, статей 46, 48 Основного Закону України треба розуміти так, що однією з

ознак України як соціальної держави є забезпечення загальносуспільних потреб у сфері соціального захисту за рахунок коштів Державного бюджету України виходячи з фінансових можливостей держави, яка зобов'язана справедливо і неупереджено розподіляти суспільне багатство між громадянами і територіальними громадами та прагнути до збалансованості бюджету України. При цьому рівень державних гарантій права на соціальний захист має відповідати Конституції України, а мета і засоби зміни механізму нарахування соціальних виплат та допомоги - принципам пропорційності і справедливості (пункт 1 резолютивної частини).

Слід також зазначити, що у Рішенні Конституційного Суду України (далі – Суд) від 22 травня 2018 року № 5-р/2018, розглядаючи питання скасування та обмеження пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною» Судом звертається увага на те, що наявність у тексті Основного Закону України категорії «пільга» не означає, що ця категорія є елементом конституційного статусу людини на відміну від основоположних прав і свобод людини та гарантій їх реалізації, які є необхідними для гідного існування та гармонійного розвитку людини. Суд виходить з того, що в кожному конкретному випадку має бути встановлено, чи пов'язані пільги з неможливістю особи мати заробіток, втратою такого заробітку або недостатнім рівнем життєвого забезпечення особи та непрацездатних членів її сім'ї, а також чи спрямовані вони на забезпечення достатніх умов життя, сумісних із людською гідністю (абзац п'ятнадцятий пункту 3 мотивувальної частини).

При цьому Суд вважає, що пільги, скасовані й обмежені положеннями підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону України № 76-VIII від 28 грудня 2014 року (далі – Закон № 76-VIII), є елементом спеціального юридичного статусу ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», формою винагороди за їх трудові заслуги («особливі трудові заслуги перед Батьківщиною») та надають їм особливі можливості юридичного характеру. Ці пільги не пов'язані з соціальними ризиками, про які йдеться у частині першій статті 46 Конституції України, і не спрямовані на забезпечення мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини, а мають характер преференцій, які надає держава ветеранам праці та особам, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною».

У згаданому вище Рішенні зауважується, що Верховна Рада України виходячи з існуючих фінансово-економічних можливостей держави та з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства має змогу запроваджувати, змінювати, скасовувати або поновлювати такі пільги, оскільки вони не мають фундаментального характеру, а отже, не можуть розглядатися як конституційні права, свободи та гарантії їх реалізації. У цьому аспекті Суд наголошує, що заборона звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод, про яку йдеться у частині третій статті 22 Конституції України, стосується саме існуючих конституційних прав і свобод, а не медичних, транспортних, телекомунікаційних і житлово-комунальних пільг, зокрема скасованих і

обмежених положеннями підпунктів 1, 2 пункту 12 розділу I Закону № 76-VIII для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною». На думку Суду, скасування та обмеження зазначених пільг для ветеранів праці та осіб, які мають «особливі трудові заслуги перед Батьківщиною», жодним чином не мають наслідком скасування чи звуження змісту та обсягу їх існуючих конституційних прав і свобод, зокрема прав на соціальний захист і достатній життєвий рівень, які закріплені у статтях 46, 48 Основного Закону України (абзаци шістнадцятий – вісімнадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 92 Основного Закону України виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, засади регулювання праці і зайнятості.

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). З огляду на зазначене, законодавча ініціатива є предметом правового регулювання закону та узгоджується з Конституцією України.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про визнання добровольців учасниками бойових дій, їх соціальний і правовий статус (реєстр. № 8227-2 від 19 квітня 2018 року), поданий народними депутатами України Левченком Ю.В., Головком М.Й. та іншими, не суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ