МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ
Мін'юст
вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83
E-mail: callcentre@ca.minjust.gov.ua,
themis@ca.minjust.gov.ua,
Web: http://www.minjust.gov.ua,
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

Голові Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Галині ТРЕТЬЯКОВІЙ

Щодо проєкту Закону
(реєстр. № 15340 від 22 червня 2026 року)

Шановна Галино Миколаївно!

Міністерство юстиції України у зв'язку з Вашим листом від 26 червня 2026 року № 04-30/12-2026/153247 опрацювало проєкт Закону України «Про статус учасників забезпечення життєдіяльності населення, функціонування держави та критичної інфраструктури на територіях активних бойових дій, гарантії їх соціального захисту» (реєстр. № 15340 від 22 червня 2026 року) (далі – проєкт Закону), внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Третьяковою Г.М. та іншими, і в межах компетенції повідомляє.

1. Згідно з пояснювальною запискою реалізація проєкту Закону матиме фінансово-економічний вплив на державний бюджет, місцеві бюджети та роботодавців.

Однак до проєкту Закону не подано належних фінансово-економічних обґрунтувань з відповідними розрахунками та пропозиціями щодо змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Водночас зазначено, що необхідні фінансові розрахунки для реалізації запропонованих положень мають бути надані Урядом.

Відсутність належного фінансування на реалізацію актів потенційно може призвести до утворення заборгованості та відповідно спричинити звернення осіб до судових органів, а невиконання рішень національних судів у зв'язку з відсутністю необхідних коштів – звернення до Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд).

У рішенні у справі «Бурмич та інші проти України» від 12 жовтня 2017 року Велика палата Європейського суду виключила із списку заяв, що підлягають розгляду, 12143 заяви проти України та встановила, що порушення прав, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, свідчать про наявність в Україні системної проблеми тривалого невиконання рішень національних судів, винесених проти держави. Ця проблема спричинена

СЕД АСКОД
Міністерство юстиції України
№ 110447/8602-1-26/7.2.2 від 24.07.2026
Підписувач Маслов Денис Вячеславович
Сертифікат 514B5C86A1E5DA11040000003D0AB001F07AF305
Дійсний з 17.07.2026 20:07:14 по 17.07.2028 20:07:14

наявністю у національному законодавстві соціальних гарантій, які не забезпечені належними фінансовими ресурсами, а також відсутністю належного фінансування на виплату заборгованості минулих років.

У зв'язку з цим Комітет міністрів Ради Європи постійно закликає Україну покращити планування бюджетного процесу, зокрема шляхом забезпечення відповідності між положеннями бюджетного законодавства та платіжними зобов'язаннями держави.

Зокрема, Комітет міністрів Ради Європи у рішенні, ухваленому на 1531-му засіданні, яке відбулося 10–12 червня 2025 року, щодо виконання Україною рішень Європейського суду у групах справ «Юрій Миколайович Іванов», «Жовнер проти України» та «Бурмич та інші проти України» підкреслив важливість уникнення створення нових соціальних зобов'язань без забезпечення належного фінансування, із зацікавленням відзначив (…) поточну роботу з перегляду соціального законодавства; закликав органи влади активно продовжувати цю роботу та завершити її з дотриманням встановлених термінів.

Європейський суд і Комітет міністрів Ради Європи наголошують, що держава має надавати такі гарантії, які може забезпечити наявними фінансовими ресурсами.

2. Частиною третьою статті 1 проєкту Закону визначено, що пільги, гарантії, компенсації, податкові та інші переваги, передбачені цим Законом, не є пожиттєвими, застосовуються виключно у межах строків і порядку, визначених законом, та не створюють автоматичного права на перерахунок виплат за минулі бюджетні періоди, крім випадків, прямо передбачених законом або окремою бюджетною програмою.

Крім того, частиною сьомою статті 4 та пунктом 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону також передбачено, що пільги, гарантії, компенсації, податкові та інші переваги, передбачені цим Законом, не є пожиттєвими та застосовуються виключно у межах строків, умов і порядку, визначених цим Законом та іншими законами України.

Згадані положення статей 1, 4 та пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону потребують перегляду з метою усунення положень, що дублюються.

Також у частині дублювання відповідних положень потребують перегляду положення частини сьомої статті 16 та частини шостої статті 17 проєкту Закону.

3. Відповідно до статті 3 проєкту Закону *право на статус учасника забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій мають особи,* які у період, визначений статтею 1 цього Закону, фактично та особисто, протягом строку не менше шести місяців сумарно, виконували або виконують трудові, службові, управлінські, *рятувальні,* правоохоронні, судові, адміністративні, технічні, експлуатаційні, комунальні, медичні, соціальні, освітні, транспортні, енергетичні, цифрові *або інші суспільно необхідні функції* на відповідних територіях за умови безпосереднього перебування на таких територіях та виконання таких функцій на законних підставах.

До таких осіб можуть належати, зокрема:

працівники судів, органів прокуратури, правоохоронних органів, *органів цивільного захисту* та інших органів, які виконують публічні функції;

особи, які виконують *аварійно-відновлювальні, ремонтні,* експлуатаційні, *евакуаційні,* логістичні, технічні або інші роботи, необхідні для забезпечення життєдіяльності населення та стійкості держави.

У зв'язку з цим варто зазначити, що *Кодекс цивільного захисту України* (далі – Кодекс) регулює *відносини, пов'язані із захистом* населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та *визначає повноваження* Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, органів державної влади, що не входять до системи центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, встановлює права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також інших юридичних осіб.

Відповідно до частини першої статті 6 Кодексу *цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей,* визначених Законом України «Про національну безпеку України», суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу – *у мирний час,* а також *в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України.*

До *суб'єктів забезпечення цивільного захисту* належать: центральні органи виконавчої влади, інші органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, громадські організації.

При цьому служба цивільного захисту – це *державна служба особливого характеру,* покликана забезпечувати *пожежну охорону, захист населення і територій* від негативного впливу надзвичайних ситуацій, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, *ліквідацію їх наслідків у мирний час та в особливий період* (стаття 101 Кодексу).

Відповідно до статті 8 Кодексу реалізація державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється *єдиною державною системою цивільного захисту,* яка складається з функціональних і територіальних підсистем, до основних завдань якої належить, зокрема, *проведення рятувальних* та *інших невідкладних робіт* щодо *ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення.* У період *дії воєнного стану* – організацію та проведення рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, *які виникли внаслідок воєнних (бойових) дій,* у тому числі із застосуванням засобів ураження.

Крім того, згідно зі статтею 115 Кодексу держава забезпечує соціальний та правовий захист осіб рядового і начальницького складу служби цивільного

захисту, працівників органів та підрозділів цивільного захисту і членів їхніх сімей відповідно до Конституції України, цього Кодексу та інших законодавчих актів.

З огляду на викладене, а також враховуючи, що проєктом Закону до переліку осіб, які мають право на статус учасника забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій, віднесено працівників органів цивільного захисту та осіб, які виконують аварійно-відновлювальні, ремонтні, евакуаційні роботи, постає питання: чи поширюється на них дія проєкту Закону як на «учасників забезпечення життєдіяльності», чи вони діють виключно в межах Кодексу.

У зв'язку з цим *проєкт Закону в цілому* потребує доопрацювання в частині чіткого розмежування повноважень органів та підрозділів цивільного захисту (аварійно-рятувальних служб, формувань, тощо), а також за необхідності внесення відповідних змін до Кодексу.

4. Частиною шостою статті 3 проєкту Закону передбачається, що набуття статусу відповідно до цього Закону не є підставою для автоматичного набуття статусу *ветерана війни*, *учасника бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни* чи іншого статусу, передбаченого законодавством про ветеранів війни, якщо інше прямо не встановлено законом.

Водночас до запропонованого слід зауважити таке.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» ветеранами війни є особи, які брали участь у захисті Батьківщини чи в бойових діях на території інших держав.

До *ветеранів війни належать*: *учасники бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни, учасники війни*.

Враховуючи викладене, частина шоста статті 3 розділу І проєкту Закону в цій частині потребує перегляду та доопрацювання.

5. Частиною другою статті 6 проєкту Закону пропонується передбачити, що рішення про надання статусу приймається уповноваженим органом у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Водночас із запропонованого незрозуміло, про який уповноважений орган йдеться.

6. Статтею 7 проєкту Закону, яка має назву «Посвідчення та Реєстр», передбачається, що облік осіб, яким надано статус відповідно до цього Закону, ведеться в *Єдиному державному реєстрі учасників забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій.*

Порядок видачі посвідчень, *ведення Реєстру*, внесення, зміни, обміну та захисту відомостей визначається Кабінетом Міністрів України.

Варто зазначити, що назва та положення статті 7 проєкту Закону не забезпечують єдності термінології, оскільки для позначення одного й того самого поняття використовуються різні мовні конструкції, зокрема *«Єдиний державний реєстр учасників забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій»* та *«Реєстр»* у відповідних відмінках, без запровадження скороченого позначення такого терміна та розкриття змісту його визначення.

Крім того, в частині *застосування Єдиного державного реєстру учасників забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій* варто

звернути увагу, що правові, організаційні і фінансові засади створення та функціонування публічних електронних реєстрів визначає Закон України «Про публічні електронні реєстри», відповідно до частини першої статті 1 якого дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають у сфері публічних електронних реєстрів під час створення, ведення, взаємодії, адміністрування, перетворення, модифікації та припинення публічних електронних реєстрів.

Частиною другою статті 3 Закону встановлено, що *ведення усіх реєстрів,* за допомогою яких органи державної влади, органи місцевого самоврядування, саморегулівні організації, юридичні особи публічного права, їх посадові особи, інші уповноважені законом особи здійснюють збирання, оброблення та поширення офіційної інформації про передбачені цим Законом та іншими законами об'єкти реєстрів, *здійснюється в електронному вигляді відповідно до вимог цього Закону, законів або інших актів законодавства, згідно з якими вони створені, та є публічними електронними реєстрами.*

Відповідно до пункту 12 частини першої статті 2 Закону *публічний електронний реєстр (реєстр,* кадастр, регістр тощо) – це *інформаційно-комунікаційна система,* що забезпечує збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації.

Крім того, частиною третьою статті 4 Закону України «Про публічні електронні реєстри» встановлено, що *виключно законом або іншим актом законодавства, згідно з яким створено реєстр, визначаються відомості, зазначені у частині другій статті 26 цього Закону* (крім випадків, визначених статтями 40 і 41 цього Закону).

З огляду на те, що зазначений Реєстр запроваджується вказаним проєктом Закону, відомості, які зазначені в частині другій статті 26 Закону України «Про публічні електронні реєстри», мають бути предметом Закону, яким він створений.

Водночас проведений аналіз положень проєкту Закону не виявив в ньому всіх необхідних відомостей, які мають визначатися щодо Єдиного державного реєстру учасників забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій відповідно до вимог пункту 12 частини першої статті 2 та частини другої статті 26 Закону України «Про публічні електронні реєстри», що не забезпечує завершеності механізму правового регулювання та дотримання вимог вищезазначеного Закону.

7. Частиною першою статті 9 проєкту Закону передбачено, що *спеціальний режим оплати праці* учасників забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій *включає*: основну заробітну плату або посадовий оклад; обов'язкову надбавку за виконання функцій на відповідних територіях; додаткову надбавку за виконання функцій в умовах безпосередньої загрози життю та здоров'ю; премії, винагороди, одноразові та періодичні заохочувальні виплати; компенсаційні виплати, пов'язані з проживанням, харчуванням, транспортуванням, зв'язком, медичним забезпеченням, евакуацією та іншими витратами; інші гарантійні, компенсаційні та заохочувальні виплати.

До запропонованого слід зазначити, що статтею 2 Закону України «Про оплату праці» (далі – Закон) *визначено структуру заробітної плати*, яка складається з основної, додаткової та інших заохочувальних та компенсаційних виплат.

Так, *основна заробітна плата* – це винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці (норми часу, виробітку, обслуговування, посадові обов'язки). *Вона встановлюється у вигляді* тарифних ставок (*окладів*) і відрядних розцінок для робітників та посадових окладів для службовців.

Додаткова заробітна плата – це винагорода за працю понад установлені норми за трудові успіхи та винахідливість і за особливі умови праці. *Вона включає доплати, надбавки, гарантійні і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; премії*, пов'язані з виконанням виробничих завдань і функцій.

Інші заохочувальні та компенсаційні виплати. До них належать виплати у формі винагород за підсумками роботи за рік, премії за спеціальними системами і положеннями, виплати в рамках грантів, компенсаційні та інші грошові і матеріальні виплати, які не передбачені актами чинного законодавства або які провадяться понад встановлені зазначеними актами норми.

Враховуючи наведене, стаття 9 проєкту Закону в частині визначення складових оплати праці учасників забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій потребує відповідного перегляду.

Також стаття 9 проєкту Закону потребує уточнення в частині вживання слів «спеціального режиму оплати праці».

8. Згідно з частиною третьою статті 11 проєкту Закону фонд житла формується, зокрема, *із безхазяйного нерухомого майна після його взяття на облік, передачі та оформлення права власності в установленому порядку.*

Аналогічні положення містить частина третя статті 10^3 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (у редакції проєкту Закону).

Слід зазначити, що відповідно до частини першої статті 335 Цивільного кодексу України *безхазяйною є річ, яка не має власника або власник якої невідомий.*

У разі оформлення права власності на майно таке майно вже не може вважатися безхазяйним, а є власністю відповідної територіальної громади.

При цьому, наприклад, у статті 14 Закону України «Про основні засади житлової політики» використано таке формулювання: *«формування житлових фондів здійснюється шляхом ... передачі у власність територіальної громади житла, вилученого на підставі судових рішень або визнаного у встановленому законом порядку безхазяйним чи відумерлим».*

9. Відповідно до частини шостої статті 11 проєкту Закону *житло з фонду не підлягає приватизації, відчуженню працівником, передачі у піднайм або використанню не за цільовим призначенням.*

Аналогічну норму містить частина шоста статті 10^3 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (у редакції проєкту Закону).

Зазначена норма сформульована у вигляді закритого переліку, у зв'язку з чим залишається відкритим питання щодо допустимості вжиття інших дій, які може вчиняти працівник та які можуть вплинути на долю переданого йому житла.

При цьому, наприклад, у статтях 12, 13 Закону України «Про основні засади житлової політики» передбачено, що *житло не підлягає обміну, поділу, використанню для вселення інших осіб без згоди власника, приватизації, продажу та іншому відчуженню, крім випадків, передбачених законом.*

10. Визначене проєктом Закону правове регулювання відносин, пов'язаних із наданням житла учасникам забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій, не надає повного розуміння щодо взаємозв'язку пропонованого із положеннями Закону України «Про основні засади житлової політики», у тому числі стосовно службового житла.

Так, статтею 11 проєкту Закону передбачено формування фонду житла для учасників забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій та зазначено, що житло з такого фонду має статус *службового житла тимчасового користування* і надається на строк фактичного виконання функцій, строк дії контракту або інший строк, визначений Кабінетом Міністрів України.

Водночас пропонується передбачити, що фонд житла формується, зокрема, із: житлових приміщень державної власності; службових жилих приміщень та гуртожитків; житлових приміщень комунальної власності.

Також обумовлюються особливості використання службового житла та його звільнення. Таким чином, складається враження, що проєкт Закону передбачає створення нового, відмінного від існуючих, фонду житла, створеного виключно для надання відповідним учасникам забезпечення життєдіяльності. Зміни, пропоновані проєктом Закону, не передбачають внесення дзеркальних змін до Закону України «Про основні засади житлової політики», натомість обмежуються змінами до Житлового кодексу України в частині можливості створення спеціальних гуртожитків для учасників забезпечення життєдіяльності, визначення особливостей використання для цих цілей гуртожитків державної чи комунальної власності, а також обумовлюють надання вказаній категорії осіб та використання нею жилих приміщень з фондів житла для тимчасового проживання в межах наявних законодавчих процедур, що не забезпечує дотримання юридичної визначеності, яка є складовою принципу верховенства права.

У контексті пропонованих змін до статей 127, 128, 132-1, 132-2 Житлового кодексу України звертаємо увагу, що відповідно до пункту 2 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про основні засади житлової політики» зазначені вище статті продовжують діяти до дня початку функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

При цьому Кабінету Міністрів України передбачено у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом забезпечити створення, функціонування та ведення Єдиної інформаційно-аналітичної житлової системи.

Таким чином, залишається відкритим питання щодо доцільності внесення таких змін саме в пропонований спосіб.

З огляду на те, що стаття 10^3 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (у редакції проєкту Закону) фактично дублює статтю 11 проєкту Закону, зауважуємо, що за загальним правилом у разі необхідності застосування норм відповідного нормативно-правого акта варто здійснювати посилання на такі норми, а не дублювати їх зміст у тексті проєкту акта.

11. Абзацом одинадцятим частини першої статті 13 проєкту Закону передбачається, що до істотних умов контракту належать, зокрема, порядок забезпечення *засобами зв'язку*, засобами індивідуального захисту, доступом до укриттів.

Також статті 15–17, 20, пункт 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону використовують формулювання *«засобами зв'язку».*

Слід зазначити, що проєкт Закону в частині використання вказаного формулювання не враховує принцип юридичної визначеності, оскільки його положення не розкривають зміст поняття *«засоби зв'язку»* у розумінні цього законопроєкту.

Водночас варто враховувати, що на сьогодні правові та організаційні основи державної політики у сферах електронних комунікацій визначає Закон України «Про електронні комунікації», який не застосовує вказане поняття.

Натомість зазначений Закон оперує та надає визначення таким поняттям, як: *«електронна комунікація»*, згідно з яким це передавання та/або приймання інформації незалежно від її типу або виду у вигляді електромагнітних сигналів за допомогою технічних засобів електронних комунікацій;

«технічні засоби електронних комунікацій», згідно з яким це обладнання, у тому числі з встановленим програмним забезпеченням, станційні та лінійні споруди, призначені для організації електронних комунікаційних мереж (пункти 28, 130 частини першої статті 2 цього Закону).

12. Частиною третьою статті 14 проєкту Закону передбачено, що в разі дострокового припинення виконання функцій на відповідних територіях контракт підлягає припиненню *або приведенню у відповідність до змінених умов за згодою сторін.*

Водночас запропоноване в частині слів «приведенню у відповідність до змінених умов за згодою сторін» потребує уточнення.

13. У статтях 16, 18, а також у пункті 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону застосовується термін «виконання … *оборонних* чи інших невідкладних функцій».

Відповідно до статей 1 та 4 Закону України «Про оборону» *оборона України – це система* політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших *заходів держави* щодо підготовки до збройного захисту та її захист у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

При цьому слід зазначити, що відповідно до законодавства України створюється військове формування як сукупність військових з'єднань і частин та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями і призначені

для оборони України, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу *шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій,* як організоване *застосування сил оборони та сил безпеки для виконання завдань* з оборони України.

Органи державної влади та органи військового управління, не чекаючи оголошення стану війни, *вживають заходів* для відсічі агресії. На підставі відповідного рішення Президента України Збройні Сили України разом з іншими військовими формуваннями розпочинають воєнні дії, у тому числі проведення спеціальних операцій (розвідувальних, інформаційно-психологічних тощо) у кіберпросторі.

Крім того, слід звернути увагу, що відповідно до пункту 18 частини першої статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» сили оборони – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено *функції із забезпечення оборони держави.*

Враховуючи зазначене, а також з метою уникнення суперечностей під час реалізації положень статей 16, 18, а також частини шостої статті 2^5 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» в редакції пункту 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону запропонована термінологія *«оборонних функцій»* потребує перегляду та відповідного доопрацювання.

14. Статтею 18 проєкту Закону пропонується врегулювати питання страхування життя, здоров'я та ризику тривалої втрати працездатності та, зокрема, визначити, що учасник забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій, який на підставі контракту або іншої законної підстави виконує функції на відповідних територіях, *підлягає обов'язковому страхуванню життя, здоров'я та ризику тривалої втрати працездатності* за рахунок роботодавця, відповідного державного органу, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації.

Мінімальні *умови страхування* життя, здоров'я та ризику тривалої втрати працездатності осіб, які виконують функції на відповідних територіях, порядок підтвердження страхового випадку, мінімальні розміри страхового покриття та особливості фінансування такого страхування *визначаються Кабінетом Міністрів України* (частини перша, сьома статті 18 проєкту Закону).

Запропоноване не враховує вимог Закону України «Про страхування» (далі – Закон про страхування), який регулює відносини у сфері страхування та визначає загальні правові засади здійснення діяльності із страхування.

Так, Законом про страхування запроваджено новий підхід до державного регулювання та нагляду за діяльністю на ринку страхування. Зокрема, *скасовано поділ на обов'язкові та добровільні види страхування, види страхування замінились на класи страхування з відповідним оновленням назв таких класів, видів договорів, що можуть укладатися за такими класами страхування, тощо.*

Статтею 4 Закону про страхування передбачено класи страхування.

Так, до класів страхування життя належить, зокрема, клас 19 – страхування життя (інше, ніж передбачено класами 20, 21, 22, 23); клас 22 – безперервне страхування здоров'я.

Перелік ризиків у межах класів страхування, характеристики та класифікаційні ознаки класів страхування, ризиків у межах класів страхування, а також особливості здійснення діяльності із страхування та укладання договорів за класами страхування визначаються спеціальними законами з регулювання ринку страхування та нормативно-правовими актами Регулятора.

При цьому згідно зі статтею 114 Закону про страхування Регулятор (Національний банк України) здійснює державне регулювання та нагляд за діяльністю з надання страхових та супровідних послуг на ринку страхування, а також у випадках, визначених спеціальними законами з регулювання страхування, за діяльністю об'єднань страховиків відповідно до цього Закону, законів України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», «Про Національний банк України», інших законодавчих актів України та нормативно-правових актів Регулятора.

Враховуючи наведене та правовий статус і повноваження Національного банку України, визначені законодавством, зокрема у сфері страхування, запропонований до розгляду проєкт Закону потребує висловлення позиції Національним банком.

Аналогічне зауваження стосується абзаців сто восьмого – сто п'ятнадцятого пункту 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону в частині внесення відповідних змін до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану».

15. Частина друга статті 19 проєкту Закону потребує уточнення в частині слів «*вчинення особою грубого дисциплінарного проступку».*

16. Частиною четвертою статті 20 проєкту Закону передбачено, що *матеріальна відповідальність особи за майно допускається лише за наявності її вини*, доведеного причинного зв'язку між діями або бездіяльністю особи та заподіяною шкодою, а також реальної можливості особи запобігти такій шкоді в конкретних безпекових умовах.

Водночас із змісту запропонованого не вбачається суб'єкт, який встановлюватиме винну особи.

17. Частиною третьою статті 21 проєкту Закону пропонується передбачити, що надання інформації та документів здійснюється з додержанням вимог законодавства про захист персональних даних, *інформацію з обмеженим доступом, державну таємницю, службову інформацію*, охорону державних електронних інформаційних ресурсів, об'єктів критичної інфраструктури, а також без розкриття відомостей, що можуть створити загрозу життю, здоров'ю або безпеці інших осіб.

Згідно з частиною першою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» *інформацією з обмеженим доступом є*: конфіденційна інформація, *таємна інформація*, *службова інформація*.

Відповідно до частини першої статті 8 цього Закону *таємна інформація* – інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить *державну*, професійну, банківську, розвідувальну *таємницю*, таємницю досудового розслідування та *іншу передбачену законом таємницю*.

Враховуючи наведене, частина третя статті 21 проєкту Закону в цій частині потребує перегляду.

18. Проєктом Закону пропонується встановити умови набуття, підтвердження, обліку та скасування статусу учасника забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій у разі його безпідставного набуття, а також гарантії соціального, трудового, службового, податкового, страхового, медичного, реабілітаційного, безпекового, евакуаційного та постконтрактного захисту таких осіб, що застосовуються у межах строків та порядку, визначених цим законом.

Запропоновані відносини належать до предмета регулювання Закону України «Про адміністративну процедуру», який є базовим законом, що регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

Враховуючи зазначене, проєкт Закону потребує доопрацювання на предмет відображення в ньому положень, що відносини щодо прийняття, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів стосовно набуття особою статусу учасника забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій здійснюються з урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру».

19. Пунктом 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону пропонується внести зміни, зокрема, до Закону України «Про оплату праці» та передбачити, що працівникам, яким надано статус учасника забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій відповідно до Закону України «Про статус учасників забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій, гарантії їх соціального захисту», за періоди фактичного та особистого виконання ними трудових, службових або інших суспільно необхідних функцій на відповідних територіях встановлюється спеціальний режим оплати праці (запропонована редакція статті 20^1).

Також пунктом 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону пропонується внести зміни, зокрема, до Закону України «Про державну службу» та, зокрема, передбачити положення щодо укладення контракту з особами (державними службовцями), яким надано статус учасника забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій відповідно до Закону України «Про статус учасників забезпечення життєдіяльності на територіях

активних бойових дій, гарантії їх соціального захисту», встановлення спеціального режиму оплати праці для таких осіб (державних службовців).

Разом з тим пунктом 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону пропонується внести зміни, зокрема, до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» і передбачити аналогічні положення.

Водночас слід зазначити, що *Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» визначає особливості проходження державної служби*, служби в органах місцевого самоврядування, *особливості трудових відносин працівників* усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами, *у період дії воєнного стану*, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Згідно з частиною третьою статті 1 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» *у період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю, законів України «Про державну службу»*, «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законодавчих актів, що *регулюють діяльність державних службовців*, посадових осіб місцевого самоврядування *у частині відносин, врегульованих цим Законом*.

У зв'язку з викладеним вважаємо, що внесення відповідних змін до законів України «Про оплату праці» та «Про державну службу» є недоцільним.

20. Проєктом Закону пропонується *визначити правовий статус осіб, які* починаючи з 24 лютого 2022 року *у період дії воєнного стану*, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, та продовженого у встановленому законом порядку, *фактично та особисто виконували або виконують трудові*, службові, управлінські, рятувальні, правоохоронні, судові, адміністративні, технічні, експлуатаційні, комунальні, медичні, соціальні, освітні, транспортні, енергетичні, цифрові та *інші суспільно необхідні функції на відповідних територіях.*

При цьому пунктом 5 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону пропонується внести зміни, зокрема, до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» (який діє у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», та втрачає чинність з дня припинення або скасування воєнного стану), частина яких *фактично дублює положення основного проєкту Закону* без встановлення додаткових особливостей правового регулювання відповідних відносин, що у свою чергу в разі прийняття цього Закону може призвести до неоднозначності під час його застосування.

У зв'язку з вищевикладеним проєкт Закону потребує відповідного перегляду.

21. У цілому до проєкту Закону щодо застосування таких словосполучень, як *«обставинами воєнного характеру», «іншої обставини воєнного характеру», «небезпечними факторами воєнного характеру», «характеру бойової обстановки», «урахуванням обставин воєнного стану»* зауважуємо, що їх вживання не забезпечує дотримання принципу юридичної визначеності.

Як неодноразово зазначено у рішеннях Конституційного Суду України *(рішення від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020; від 13 вересня 2023 року № 7-р(I)/2023 тощо),* принцип юридичної визначеності вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також щоб їхньою метою було забезпечення передбачуваності ситуацій та правовідносин.

Складовими зазначеного принципу є, зокрема, ясність, чіткість, доступність, недвозначність правових норм, а також їх узгодженість у системі загального правового регулювання.

Юридичної визначеності будь-якого нормативного акта (або його окремого припису) неможливо досягти, якщо текст акта (його припису) є двозначним (багатозначним).

Водночас під час практичного застосування положень проєкту Закону із запропонованих положень є незрозумілими, зокрема, випадки (підстави), у разі настання яких:

здійснюватиметься списання майна;

визначатимуться умови контракту, які покладатимуть на працівника безумовну відповідальність за майно;

здійснюватиметься страхування життя, здоров’я та ризику тривалої втрати працездатності особи або така особа достроково припинятиме виконання функцій;

особа не нестиме матеріальної відповідальності або застосовуватиметься матеріальна відповідальності до працівника за шкоду, заподіяну роботодавцю під час виконання функцій на відповідних територіях;

здійснюватиметься забезпечення інформаційного та соціального супроводу членів сім’ї учасника забезпечення життєдіяльності на територіях активних бойових дій.

22. Проєкт Закону в частині слів «органи державної влади України, …, військові адміністрації, державні органи», «військові адміністрації, …, державні органи», «орган державної влади, …, військова адміністрація» слід доопрацювати з врахуванням вимоги, згідно з якою норми права, що містяться у нормативно-правовому акті, мають відповідати уніфікованості вжитої в них термінології (пункт 4 частини першої статті 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» (набрав чинності, вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, за винятком окремих положень).

23. Проєкт Закону з метою однозначного розуміння та застосування потребує уточнення в частині слів «службові гарантії», «працівників, які виконують роботу дистанційно, надомно, епізодично або формально», «епізодичне або формальне виконання окремих завдань» та «епізодичної або формальної роботи», «актом призначення», «актом виконаних робіт та функцій».

24. Проєкт Закону в частині слів «працівники екстреної медичної допомоги», «медичної, … або реабілітаційної підтримки», «медичних робіт», «відкритому оприлюдненню», «забезпечення первинного медичного реагування» не узгоджується з термінологією законодавства України про охорону здоров'я та інформацію, якою вживаються терміни «працівники системи екстреної медичної допомоги», «медична та/або реабілітаційна допомога», «медична послуга», «оприлюднення у формі відкритих даних», «надання первинної медичної допомоги».

25. Аналіз проєкту Закону в цілому виявив недоліки в частині обрання підходу щодо стилю та способу викладення окремих пропонованих ним положень, вживання понять та формулювань.

Так, наприклад, вживання у проєкті Закону таких формулювань, як *«… осіб, які … виконували або виконують трудові, службові, управлінські, рятувальні, правоохоронні, судові, адміністративні, технічні, експлуатаційні, комунальні, медичні, соціальні, освітні, транспортні, енергетичні, цифрові та інші суспільно необхідні функції…»; «працівники житлово-комунального господарства, енергетики, водопостачання, теплопостачання, транспорту, зв'язку, поштового обслуговування»; «…виконувала трудові, службові, управлінські, рятувальні, правоохоронні, судові, адміністративні, технічні, експлуатаційні, комунальні, медичні, соціальні, освітні, транспортні, енергетичні, цифрові або інші суспільно необхідні функції…»*, *«перебування в трудових, службових або інших правовідносинах», «перебування в трудових, службових, цивільно-правових або інших правовідносинах», «перебування в трудових, службових, контрактних або інших правовідносин»* надає нормативним приписам проєкту Закону характеру розмовної лексики, що своєю чергою не забезпечує дотримання офіційно-ділового стилю, притаманного нормативно-правовим актам, у тому числі тим, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини.

Нормативно-правовий акт (з огляду на його офіційність) має складатися з норм права, яким властиві нейтральність і стриманість, відсутність емоційної, експресивної, розмовної лексики та індивідуальних авторських рис.

Окремої уваги потребує абзац шостий статті 2 проєкту Закону, в якому закріплюється дефініція поняття «суспільно необхідні функції» – *трудові, службові, управлінські, рятувальні, правоохоронні, судові, адміністративні, технічні, експлуатаційні, комунальні, медичні, соціальні, освітні, транспортні, енергетичні, цифрові та інші функції, необхідні для забезпечення життєдіяльності населення, функціонування держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єктів критичної інфраструктури, державних електронних інформаційних ресурсів, підприємств, установ та організацій».*

На неналежну якість викладення наведеної норми вказує комбінування різнорідних за змістом категорій, зокрема видів діяльності, сфер та функцій, в межах одного поняття, що лише ускладнює сприйняття змісту дефініції.

26. Проєкт Закону потребує узгодження з термінологією законодавства у сфері поштового зв'язку, оскільки запропонована термінологічна конструкція

«*працівники поштового обслуговування*» неповною мірою враховує положення Закону України «Про поштовий зв’язок», відповідно до абзаців першого та другого статті 21 якого до *персоналу* оператора поштового зв’язку належать *його працівники, які забезпечують надання послуг поштового зв’язку*.

Персонал оператора поштового зв’язку, *задіяний для обслуговування користувачів,* зобов’язаний дотримуватися загальноприйнятих правил поведінки, культури спілкування та етики.

27. У частині використання у проєкті Закону словосполучення *«підприємства, установи, організації»* зазначаємо, що вказане формулювання є застарілим та базувалося на положеннях Господарського кодексу України.

Зауважуємо, що 28 серпня 2025 року введено в дію Закон України № 4196-IX «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об’єднань юридичних осіб», який має на меті вилучення з правового поля України низки застарілих організаційно-правових форм юридичних осіб, у тому числі таких як «підприємство».

У свою чергу реформування полягає у запровадженні перехідного періоду на три роки для поступового припинення «підприємств» і їх перетворення у товариства.

Елементом реформи є внесення змін цим Законом до низки законодавчих актів щодо вилучення з них застарілої термінології «підприємства».

З огляду на викладене більш сучасним підходом для позначення відповідних суб’єктів є застосування формулювання *«юридичні особи, незалежно від організаційно-правової форми».*

28. Податковий кодекс України (далі – Кодекс) регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов’язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов’язки їх посадових осіб під час адміністрування податків та зборів, а також відповідальність за порушення податкового законодавства (пункт 1.1 статті 1 Кодексу).

Будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства (пункт 7.3 статті 7 Кодексу).

Враховуючи наведене, у тексті проєкту Закону слід виключити:

у частинах другій та третій статті 1 розділу I «Загальні положення» – відповідно слова «податкового» і «податкові»;

в абзаці восьмому статті 2 розділу I «Загальні положення» – слово «податкові»;

у частинах сьомій та дев’ятій статті 4 розділу I «Загальні положення» – відповідно слова «податкові» і «оподаткування»;

у частині першій статті 8 розділу III «Гарантії соціального захисту та строки їх застосування» – слово «податкового»;

у частині четвертій статті 9 розділу III «Гарантії соціального захисту та строки їх застосування» – слова «податкових пільг».

Водночас повідомляємо, що для вироблення остаточної позиції щодо проєкту Закону слід враховувати позиції Міністерства економіки та довкілля України, Національного агентства України з питань державної служби, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства культури України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства у справах ветеранів України, Міністерства соціальної політики, сім'ї та єдності України та Міністерства оборони України.

З повагою

Міністр **Денис МАСЛОВ**

Дереза Наталія 279 66 34