



# Від соціального захисту до репарацій для України:

повчальний досвід на основі справ цивільних осіб, позбавлених особистої свободи в умовах збройної агресії Росії

Антон Альохін, Мей Томпсон, Володимир Щербаченко

**CEASEFIRE** | |  
centre for civilian rights



Східноукраїнський центр  
громадських ініціатив



Обкладинка:  
Аліна Капаціна вдома в  
Дніпрі, Україна, 6 січня  
2023 р. У квітні 2022 р. її  
45-річну матір, Віту Ганнич,  
було насильно викрадено  
з її дому на Сході України.  
© Ганна Аргірова/AP Photo

Відповідальність за зміст  
цього звіту, у тому числі за  
будь-які помилки або упу-  
щення, несуть виключно ав-  
тори та видавці.

Матеріали із цієї публікації  
можуть бути відтворені з на-  
вчальною або іншою неко-  
мерційною метою за умови  
відповідного посилання.  
Жодна частина цієї публікації  
не може бути відтворена в  
будь-якій формі з комерцій-  
ною метою без попередньої  
письмової згоди власників  
авторських прав.

---

© Ceasefire Centre for Civilian Rights & Східноукраїнський центр  
громадських ініціатив, лютий 2025

---

### Authors

**Антон Альохін** — український юрист, правозахисник, аналітик.  
**Мей Томпсон** — офіцер з адвокації в Ceasefire Centre for Civilian  
Rights, де вона керує спільним проектом із репараціями для  
України.  
**Володимир Щербаченко** — голова Східноукраїнського центру  
громадських ініціатив.

---

### Східноукраїнський центр громадських ініціатив

Східноукраїнський центр громадських ініціатив (СЦГІ, Центр) —  
це неурядова правозахисна організація, заснована в 2003 році в  
Луганську, Україна. З початку російської агресії на Сході України  
та в Криму у 2014 році Центр документує факти грубих порушень  
прав людини та воєнних злочинів. Громадська організація надає  
правову допомогу постраждалим та стимулює громадський ді-  
алог із питань, важливих для відновлення миру та справедливості.

---

### Ceasefire Centre for Civilian Rights

Ceasefire Centre for Civilian Rights — це міжнародна ініціатива,  
спрямована на розвиток громадського моніторингу порушень  
міжнародного гуманітарного права та прав людини під час  
збройних конфліктів, забезпечення відповідальності та виплати  
репарацій за порушення, а також на розвиток практики дотри-  
мання громадянських прав. Ceasefire зареєстрована як благо-  
дійна організація та компанія з обмеженою відповідальністю за  
англійським правом; номер благодійної організації — 1160083;  
реєстраційний номер компанії — 9069133.

---

### Acknowledgements

Редакційну підтримку надав Марк Латімер, виконавчий дирек-  
тор Ceasefire. СЦГІ та Ceasefire вдячні Івану Городиському, канди-  
дату юридичних наук, директору ГО «Центр права і політики  
імені Станіслава Дністрянського», та професору Люку Мофету,  
завідувачу кафедри прав людини та міжнародного гуманітар-  
ного права Королівського університету Белфаста, за їхню ро-  
боту рецензентів. Відповідальна за копірайтинг — Софі Річмонд;  
дизайн — «Kavita Graphics».

Ця публікація була профінансована грантом Інституту відкритого  
суспільства у співпраці з фундаціями «Відкрите суспільство».

# ЗМІСТ

Перелік використаних скорочень	3
<b>Переднє слово</b>	<b>4</b>
Подяки	6
<b>Резюме</b>	<b>7</b>
<b>Вступ</b>	<b>13</b>
Методологія	17
<b>1</b>	<b>Огляд законодавства про соціальний захист цивільних осіб, позбавлених особистої свободи 21</b>
1.1. Генеза і трансформація українського законодавства про соціальний захист	21
1.2. Закон про соціальний і правовий захист цивільних осіб, позбавлених особистої свободи	24
1.3. Інші законодавчі акти України щодо соціального захисту цивільних осіб	27
<b>2</b>	<b>Статуси та реєстри 31</b>
2.1. Статус особи, позбавленої особистої свободи	31
2.2. Статус особи, яка постраждала від сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом	43
2.3. Державні реєстри з інформацією про постраждалих осіб	46
2.4. Реєстр збитків для України, заснований Радою Європи	51
<b>3</b>	<b>Види соціального захисту постраждалих осіб 53</b>
3.1. Державна грошова допомога	53
3.2. Інші види соціального захисту звільнених осіб	58

<b>Від соціального захисту до репарацій</b>	<b>72</b>
4.1. Відшкодування шкоди в міжнародному праві	72
4.2. Бачення та очікування постраждалих щодо репарацій	75
<b>Висновки та рекомендації</b>	<b>86</b>
<b>Додатки</b>	<b>99</b>
Додаток № 1. Лист Мінреінтеграції щодо відсутності особи в переліку звільнених осіб	99
Додаток № 2. Лист СБУ у відповідь на заяву про включення до переліку звільнених осіб	103
Додаток № 3. Лист Мінреінтеграції з пропозицією звернутися до НІБ, яке входить до сфери управління Мінреінтеграції	104
Додаток № 4. Типовий лист-відмова Мінреінтеграції з посиланням на те, що рішення Комісії про встановлення факту не набрало достатньої кількості голосів	105
Додаток № 5. Лист слідчого СБУ у відповідь на клопотання про надання витягу з ЄРДР.	106

# Перелік використаних скорочень

АР Крим	Автономна Республіка Крим
БФ	благодійний фонд
ВРУ	Верховна Рада України
ВПО	внутрішньо переміщена особа
ДП «Український національний центр з відбудови миру» / НІБ	державне підприємство «Український національний центр з відбудови миру», яке виконує функції <b>Національного інформаційного бюро</b> відповідно до Женевських конвенцій про поводження з військовополоненими та про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року
ЄДРСР	Єдиний державний реєстр судових рішень
ЄКПЛ, Конвенція	Європейська конвенція з прав людини
ЄРДР	Єдиний реєстр досудових розслідувань
ЗСУ	Збройні Сили України
І	інтерв'ю
КМУ	Кабінет Міністрів України
Комісія з питань встановлення факту / Комісія	Комісія з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України при Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (з 16.01.2025 р. — при Міністерстві розвитку громад та територій України)
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України
МВС України	Міністерство внутрішніх справ України
МГП	міжнародне гуманітарне право
Міноборони	Міністерство оборони України
Мінреінтеграції	Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України
Мінрозвитку	Міністерство розвитку громад та територій України
МКС	Міжнародний кримінальний суд
МКЧХ	Міжнародний Комітет Червоного Хреста
МОЗ України	Міністерство охорони здоров'я України
МПГПП	Міжнародний пакт про громадянські і політичні права
МФГ	матеріали фокус-групи
НМН	незаконні місця несвободи
НУО / ГО	неурядова організація / громадська організація
РФ	Російська Федерація
СБУ	Служба безпеки України
СНПК	сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом
СЦГ, Центр	Східноукраїнський центр громадських ініціатив
ТОТ	тимчасово окупована територія
УВКПЛ	Управління Верховного комісара ООН з прав людини

# Переднє слово

Останнім часом у публічному просторі все більше говорять про репарації для України.

Успішна відсіч Україною збройної агресії і збереження власної незалежності та безпрецедентна за обсягами фінансова і дипломатична допомога міжнародної спільноти зробили ідею отримання репарацій цілком реалістичною. На міжнародному дипломатичному рівні вже триває відповідна робота.

Види й обсяги репарацій залежатимуть насамперед від результатів збройного конфлікту. Але навіть в умовах, коли до завершення конфлікту ще далеко, важливо говорити про репарації.

З 2014 року СЦГП як правозахисна організація системно працює із цивільними особами, які були свавільно позбавлені особистої свободи державою-агресором, її органами і формуваннями, зокрема самопроголошеними утвореннями на тимчасово окупованих територіях (ТОТ) України. Зараз спільно із Ceasefire Centre for Civilian Rights ми поставили собі за мету на прикладі особистого досвіду згаданої категорії осіб ідентифікувати наявні недоліки в механізмах державної допомоги задля подальшої адвокації ідей із вдосконалення відповідних механізмів, а також з'ясувати думку постраждалих щодо майбутніх репарацій.

За нашими спостереженнями, наразі не вистачає досліджень, які б ґрунтувалися насамперед на досвіді та баченні самих постраждалих, а не лише дослідників (експертів).

У цьому звіті читач знайде загальний огляд законодавства про соціальний захист цивільних осіб, позбавлених особистої свободи в ході конфлікту. Побачить, коли та за яких умов (у якому контексті) виникла ідея надання допомоги згаданій категорії постраждалих і які трансформації відбувалися з плином часу<sup>1</sup>.

Значну частину звіту ми приділили аналізу норм Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» (надалі — Закон № 2010-ІХ), а також роботі профільної Комісії при Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (Мінреінтеграції), адже адміністративна процедура встановлення факту є на сьогодні обов'язковою передумовою для отримання будь-якого соціального захисту на національному рівні<sup>2</sup>.

Не оминули ми увагою і Закон України «Про правовий і соціальний захист осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією Росій-

1 Тут і далі в тексті дослідження під термінами «цивільні особи», «цивільні ув'язнені» розуміються особи, які, згідно з нормами міжнародного гуманітарного права (МГП), не входять до особового складу ЗСУ.

2 Закон України від 26.01.2022 р. № 2010-ІХ «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>.

ської Федерації проти України, та надання їм невідкладних проміжних репарацій», прийнятий Верховною Радою України (ВРУ) у листопаді 2024 року<sup>3</sup>.

Ми говоримо про українські державні реєстри з інформацією про постраждалих осіб, а також нещодавно запущений Реєстр збитків для України. Аналізуємо ефективність наявних в Україні видів соціального захисту постраждалих осіб (державну грошову допомогу тощо).

Цей звіт був би неповним без загального огляду ситуації з відшкодуванням шкоди в міжнародному праві.

Утім, найважливішим розділом звіту ми вважаємо бачення та очікування самих постраждалих щодо репарацій. Як автори звіту, так і громадські експерти, які працюють у сфері надання допомоги звільненим особам, і, звичайно, самі постраждалі поділяють спільну думку про необхідність подальшого суттєвого вдосконалення відповідних програм державної підтримки. Як автори звіту, так і учасники проведеного дослідження єдині і в баченні того, що в підсумку основний тягар майбутніх репарацій має лягти саме на Російську Федерацію як на країну-агресора.

Дещо відмінними є погляди учасників дослідження щодо гарантій неповторення вчинених злочинів та можливостей їхнього забезпечення. Очевидно, що світ наразі перебуває лише на початку пошуку цих гарантій. Ба більше, сама війна ще триває, а країна-агресор не поспішає визнавати своєї відповідальності за вчинене. За свідченнями учасників проведених інтерв'ю та фокус-груп, багато хто з них чи не вперше замислився над майбутніми репараціями.

Цілком природно, що ми, автори дослідження, не можемо погодитися з усіма висловленими під час інтерв'ю та фокус-груп ідеями щодо репарацій (зокрема, щодо так званих гарантій неповторення). Треба визнати, що якісь із цих ідей не відповідають загальноновизнаним у міжнародному праві концепціям репарацій, а є й такі, що здаються неможливими для виконання. Водночас є багато пропозицій, які одночасно мали б бути втілені в життя.

Оскільки одна із цілей цього звіту — донести голос людей, які безпосередньо постраждали від воєнних злочинів, спричинених збройною агресією РФ, ми вважаємо за важливе представити висловлені учасниками дослідження думки в їхньому максимальному різноманітті, а самі цитати подаємо з мінімальними редакційними правками.

Робимо саме так, оскільки віримо, що шлях до зважених та дієвих рішень щодо відновлення миру і справедливості лежить саме через відвертий обмін думками і спільний пошук оптимальних рішень. Така суспільна дискусія не повинна відбуватися без представлення в ній ідей і прагнень тих, хто безпосередньо постраждав у цій війні. Саме тому значна частина звіту присвячена висвітленню досвіду і поглядів тих людей, які особисто пережили полон, та їхніх рідних.

3 Закон України від 20.11.2024 р. № 4067-IX «Про правовий і соціальний захист осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією Російської Федерації проти України, та надання їм невідкладних проміжних репарацій» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4067-IX#Text>.

# Подяки

Створення цього аналітичного звіту було б неможливим без участі цивільних громадян України, які пережили полон і погодилися поділитися із СЦГП своїм болючим досвідом, власним баченням майбутніх репарацій та роздумами про те, як мала б працювати система державної допомоги для осіб, звільнених із полону. Надзвичайно вдячні кожному з вас за приділений час, відкритість, сили та бажання ділитися пережитим.

Окремо хочемо висловити вдячність колишнім і теперішнім членам Комісії, які поділилися з нами власним досвідом та баченням щодо теми дослідження: Ігорю Котелянцю (ГО «Об'єднання родичів політ'язнів Кремля»), Наталі Мельник (ГО «Блакитний птах»), Ользі Скрипник (ГО «Кримська правозахисна група»), а також Карині Малаховій-Дячук, керівниці ГО «Цивільні в полоні». В умовах недостатньої прозорості роботи Комісії ваша експертна думка є надзвичайно цінною в зусиллях із вдосконалення роботи цього колегіального органу як важливого інструменту відновлення справедливості для десятків тисяч українських громадян, які перебували в незаконному ув'язненні.

Принагідно дякуємо колегам із правозахисних організацій, які взяли участь в організованій у межах дослідження фокус-групі. Формат проведення цього заходу не передбачає розкриття імен окремих учасників, але тут ми хотіли б згадати назви організацій, що активно працюють над допомогою цивільним українцям, які перебували в незаконному ув'язненні: БФ «Посмішка», БФ «Право на захист», ГО «Блакитний птах», ГО «Освітній дім прав людини в Чернігові», ГО «Цивільні в полоні», ГО «Центр громадянських свобод», ГО «Центр правових рішень», МБФ «Українська фундація громадського здоров'я». Цінуємо ваш час, зусилля й експертний досвід та віримо, що в основі багатьох позитивних змін у цій країні — саме співпраця громадських організацій.

Ми щиро вдячні Ceasefire Centre for Civilian Rights за пропозицію реалізувати цей проєкт, надану підтримку і співпрацю.

**Східноукраїнський центр громадських ініціатив**



# Резюме

## «Я у підвішеному стані: я ніхто і ніде»

Мати цивільного чоловіка, позбавленого свободи, який вважається зниклим безвісти.

Через понад десять років після початку збройної агресії Росії проти України право на репарації для цивільних осіб, які постраждали внаслідок конфлікту, залишається нереалізованим. Після повномасштабного вторгнення, що розпочалося 24 лютого 2022 року, виклики значно зросли, так само як і кількість постраждалих цивільних осіб. Але згідно з міжнародним правом держава, відповідальна за міжнародно-протиправне діяння, повинна повністю виплатити репарації.

Право України на репарації має залишатися пріоритетом для міжнародної спільноти, включно з ООН та Радою Європи. Ключовим для реалізації цього права є принцип, що винуватець повинен заплатити. Певного прогресу вже досягнуто. Генеральна Асамблея ООН засудила російську агресію, Рада Європи створила міжнародний Реєстр збитків, завданих Україні. Дискутується питання щодо створення комісії з розгляду претензій. Однак, поки російські фінансові активи залишаються замороженими в багатьох юрисдикціях, зусилля, спрямовані на те, щоб змусити Росію заплатити репарації, продовжують пробуксовувати.

Але у складному завданні адміністрування репарацій постраждалим цивільним особам центральну роль відіграє національний уряд. Тут Україна вже напрацювала значний досвід у наданні соціального забезпечення цивільним особам, які були свавільно позбавлені особистої свободи на територіях, що перебувають під російською окупацією. У цьому звіті детально проаналізовано чинні зусилля України щодо надання компенсації та забезпечення реабілітації колишнім цивільним ув'язненим, а також висвітлено отриманий досвід.

Ефективне розроблення та впровадження схем виплати репарацій як на міжнародному, так і на національному рівні залежатиме від активного дослухання до голосів постраждалих цивільних осіб, у тому числі й тих, про кого йдеться в цьому звіті. Лише реагуючи на висловлені потреби та погляди постраждалих цивільних осіб, а також ураховуючи минулий практичний досвід, Україна та міжнародна спільнота можуть спільно розробити бачення інклюзивної та ефективної виплати репарацій у необхідному масштабі.

## Свавільне позбавлення цивільних осіб свободи

Систематичне свавільне позбавлення свободи тисяч цивільних осіб на територіях, що перебувають під російською окупацією або контролем, відбувається з 2014 року. Після повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року обсяги цього явища різко зросли, що також супроводжувалося насильницькими зникненнями. Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) заявило, що багато цивільних

осіб були позбавлені свободи на підставі їхніх можливих політичних поглядів або законного здійснення свободи вираження поглядів, включаючи посадових осіб органів місцевого самоврядування, громадських активістів, волонтерів, які надавали гуманітарну допомогу, та неформальних лідерів громад, таких як учителі та священники, а також людей, які мирно протестували проти російської окупації в громадських місцях або в соціальних мережах. Застосування катувань або нелюдського поводження до затриманих було поширеним явищем.

## Соціальний захист колишніх цивільних ув'язнених

Попри те, що збройна агресія Російської Федерації триває з 2014 року, система соціального захисту звільнених осіб була створена лише на початку 2018 року й поширюється на відносно обмежену групу цивільних осіб. У той час як держава досягла послідовного прогресу в наданні соціальної допомоги військовослужбовцям із 2014 року, для допомоги цивільним особам, позбавленим свободи, було зроблено менше ефективних кроків.

Закон № 2010-IX, який наразі слугує правовою основою для забезпечення соціального захисту звільнених осіб, був прийнятий у січні 2022 року і не враховує реалій повномасштабної війни, що розпочалася наступного місяця.

Система соціального захисту була орієнтована переважно на цивільних осіб, звільнених у рамках офіційних обмінів (тих, що проводилися за безпосередньої участі держави або в результаті міждержавних переговорів). Цивільні особи, які були звільнені з місць позбавлення волі з 2014 року поза офіційними процедурами обміну, здебільшого залишаються без соціального захисту. Вони насамперед стикаються з бюрократичними перепонами в доведенні факту та причин позбавлення волі.

Комісія з питань встановлення факту при Мінреінтеграції відповідає за процедуру встановлення факту позбавлення особи свободи внаслідок збройної агресії проти України. Без офіційного встановлення цього факту люди не можуть отримати доступ до спеціалізованого державного соціального захисту. Хоча розроблення цієї процедури у 2018-2024 роках стало важливим кроком на шляху до створення ефективного механізму перевірки заявників, які звертаються за соціальним захистом та допомогою, постраждалі та правозахисники продовжують повідомляти про численні скарги щодо цієї процедури.

Однією з ключових проблем є ненадання Комісією обґрунтувань для відмов у підтвердженні факту позбавлення свободи. Замість того, щоб презюмувати добросовісність заявників, Комісія покладає саме на заявників тягар доведення того, що вони були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України і належать до однієї з категорій, визначених у законі. Серед інших критичних зауважень – незбалансований склад Комісії, непрозорий механізм призначення представників громадських організацій, погана комунікація із заявниками, надмірна засекреченість її діяльності та тривалий процес розгляду заяв. Утім, окремі члени Комісії, як і Комісія в цілому, доклали значних зусиль для того, щоб забезпечити її максимально ефективну роботу в умовах воєнного стану.

Серед різних форм соціального захисту, які наразі існують в Україні, державна грошова допомога залишається найсуттєвішою. Вона є доступною для певних категорій осіб, що були позбавлені свободи, та членів їхніх сімей. Її розмір, установлений у національній валюті на рівні 100 000 гривень (приблизно 2 500 доларів США), не переглядався з 2018 року і більше не відображає поточну вартість товарів та послуг. Попри це, фінансова допомога залишається найбільш бажаною формою соціального захисту для постраждалих, оскільки дозволяє їм самостійно та швидко задовольнити свої нагальні потреби, принаймні частково. Колишні цивільні ув'язнені та члени їхніх сімей, що отримували фінансову допомогу, хоча й із затримками, повідомляли, що це позитивно вплинуло на їхнє життя.

Хоча цивільні особи, звільнені в результаті офіційних обмінів, отримували житло на кілька тижнів, інші державні гарантії для колишніх цивільних ув'язнених щодо тимчасового житла, реалізації трудових прав, права на працевлаштування, пенсійного забезпечення, загальнообов'язкового державного соціального страхування та права на освіту залишаються правами на папері і, на жаль, мають мінімальний вплив на життя звільнених осіб.

## Майбутня реформа

Збройна агресія проти України, що триває, імовірно, призведе до нових хвиль позбавлення цивільних осіб свободи. Припинення бойових дій має привести до звільнення тих, хто наразі позбавлений свободи державою-агресором. Усі ці люди в майбутньому потребуватимуть державної допомоги. Таким чином, чи то в рамках соціального захисту (наданого урядом України), чи то репарацій (сплачених Росією або через міжнародне співтовариство), питання допомоги цій категорії цивільних осіб залишатиметься актуальним в Україні ще тривалий час. Однак існуюча нормативно-правова база, зокрема Закон № 2010-IX, та практика надання державної допомоги без нагального вдосконалення не зможуть повністю задовольнити навіть базові потреби постраждалих осіб та їхніх сімей.

Існує особлива потреба в плануванні інтеграції та/або впорядкуванні різних реєстрів постраждалих цивільних осіб, включно з Єдиним реєстром осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, Єдиним реєстром досудових розслідувань, запропонованим новим Державним реєстром осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії РФ проти України, та Реєстром збитків для України, заснованим Радою Європи.

## Постраждалі від сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом, та інші вразливі колишні цивільні ув'язнені

Попри масштаби сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом (СНПК), особи, які постраждали від цього виду насильства, усе ще не отримують належної підтримки з боку держави. Закон № 2010-IX не стосується безпосередньо сексуального насильства та його наслідків. Питання виплати невідкладних проміжних репарацій цій категорії постраждалих досі вирішується переважно міжнародними

суб'єктами, тоді як українські державні інституції здебільшого обмежують свою роль дорадчими та регуляторними функціями, зокрема щодо розподілу коштів, виділених на технічну реалізацію програм допомоги постраждалим від СНПК.

Процедура підтримки цивільних осіб, що були позбавлені особистої свободи, також не враховує специфічні обставини позбавлення свободи дітей (осіб віком до 18 років) та особливі форми, яких воно може набувати на ТОТ або на території держави-агресора.

Медична та реабілітаційна допомога, призначена для звільнених цивільних осіб (на практиці це обмежена кількість осіб, офіційно визнаних Комісією при Мінреінтеграції), не виправдала очікувань постраждалих. Відсутні спеціалізовані державні програми медичної допомоги звільненим особам, спостерігається байдужість медичного персоналу, відсутній довгостроковий моніторинг стану здоров'я постраждалих після звільнення. Крім того, майже повністю відсутнє санаторно-курортне лікування, а якість медичних послуг у державних і комунальних лікарнях та поліклініках часто є незадовільною. Значна кількість цивільних осіб, тривалий час позбавлених свободи, часто страждає від серйозних стоматологічних проблем, і цей факт добре відомий усім організаціям, що надають допомогу. Однак із 2014 року держава не запровадила безкоштовну стоматологічну допомогу для звільнених осіб (наприклад, лікування чи протезування). Волонтери та громадські організації продовжують покривати витрати на стоматологічну допомогу або організовувати безкоштовні послуги у приватних клініках.

## Погляд колишніх цивільних ув'язнених на репарації

Цивільні особи, які зазнали шкоди під час війни, розглядають майбутні репарації не лише як отримання фінансової компенсації для себе або інших осіб із подібним досвідом. Для багатьох репарації є синонімом «відновлення справедливості» і являють собою очікування суттєвих соціальних та політичних змін як у міжнародних відносинах, так і всередині України.

Типи остаточних репарацій залежатимуть насамперед від результату збройного конфлікту. Проте вже зараз зрозуміло, що сатисфакція є так само важливою для жертв, як і реституція, компенсація чи реабілітація, й обов'язково має доповнювати їх.

Для задоволення нагальних і довгострокових потреб постраждалих та дотримання їхніх прав українська влада за міжнародної підтримки має розробити та впровадити ефективну національну схему виплати компенсації або тимчасових репарацій за шкоду, заподіяну цивільному населенню, включно з позбавленням свободи, на національному рівні. Ця схема має бути цілісною, орієнтованою на постраждалих, інклюзивною та ефективно використовувати чинні реєстри постраждалих та завданої шкоди.

## Рекомендації

Хоча фінансування репарацій має залишатися головним обов'язком РФ як держави-агресора, роль уряду України та міжнародної спільноти в адмініструванні та

виплаті репарацій цивільним особам, які зазнали шкоди, буде центральною. Цей звіт надає такі рекомендації:

### Міжнародній спільноті:

- Продовжувати розвивати та підтримувати правові шляхи притягнення Росії, її посадових осіб та військовослужбовців вищого рангу до відповідальності за агресію проти України, інші міжнародні злочини, скоєні в Україні, і спричинену внаслідок цього шкоду цивільному населенню, у тому числі через Міжнародний кримінальний суд (МКС).
- Зробити виплату репарацій цивільному населенню одним із пріоритетів при перепризначенні або перерозподілі заморожених російських активів, включно з російськими державними активами, а також у будь-якій міжнародній угоді або угоді про врегулювання конфлікту.
- Продовжувати підтримувати уряд України в розробленні та впровадженні національної схеми репарацій, орієнтованої на інтереси постраждалих, шляхом надання ресурсів, технічної допомоги, фінансування та експертної підтримки. Узяти на себе довгострокові зобов'язання та забезпечити стабільне фінансування для підтримки репарацій для України.
- Сприяти участі та нагляду з боку постраждалих, а також конструктивному залученню постраждалих цивільних осіб та українського громадянського суспільства до процесів прийняття рішень щодо репарацій.

### Уряду України:

- Удосконалити нормативно-правову базу для забезпечення соціального захисту цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок російської агресії проти України, зокрема, шляхом унесення змін до Закону № 2010-IX, з метою
  - посилити Комісію з питань установлення факту, зробивши її більш репрезентативною, прозорою та доступною;
  - уможливити міжвідомчу координацію для сприяння ефективній перевірці інформації щодо поданих заяв;
  - надавати обґрунтування в разі відмови у встановленні факту позбавлення особистої свободи та давати можливість заявникам виступити на засіданнях Комісії;
  - зробити процедуру встановлення фактів доступною для всіх мешканців України, українців, які перебувають за кордоном або залишаються на окупованій території, а також урахувати унікальне становище утримуваних дітей;
  - переглянути рівень державної фінансової допомоги колишнім цивільним ув'язненим та включити до неї можливість надання щомісячної допомоги, з урахуванням зростання цін.
- З метою зменшення ризиків повторної травматизації та вторинної віктимізації розглянути можливість запровадження зменшеного тягаря доказування для осіб, які пережили сексуальне насильство та/або позбавлення свободи, у будь-якій майбутній програмі компенсації чи виплати репарацій.
- Провести комплексну оцінку потреб цивільного населення, яке постраждало від конфлікту, з метою визначення та мапування поточних потреб, забезпечити включення меншин та маргіналізованих груп та розробити скоординовану стратегію задоволення відповідних потреб між відповідними міністерствами.

- Координувати та впорядкувати процес ведення різних українських реєстрів постраждалих цивільних осіб, а також забезпечити їхню інтеграцію, за необхідності, з Реєстром збитків для України, заснованим Радою Європи, щоб уникнути дублювання зусиль, непотрібного бюрократичного тягаря для потерпілих, та не створювати нереалістичних очікувань.
- Забезпечити інклюзивну участь цивільних осіб, які постраждали від конфлікту, у плануванні та впровадженні майбутніх механізмів репарацій, включаючи їхню думку щодо сатисфакції та гарантій неповторення.

# Вступ

Збройна агресія Росії проти України бере свій початок 20.02.2014 р. із загальнонаціональних подій на Кримському півострові, які завершилися окупацією АР Крим. На першій стадії агресії особовий склад окремих російських збройних формувань не мав розпізнавальних знаків. Друга фаза збройної агресії проти України розпочалася у квітні 2014 року, коли контрольовані, керовані і фінансовані РФ незаконні збройні формування проголосили створення «Донецької народної республіки» (7 квітня 2014 року) та «Луганської народної республіки» (27 квітня 2014 року)<sup>4</sup>.

Новою фазою (етапом) збройної агресії, що триває з 2014 р., стало широкомасштабне і відкрите вторгнення збройних сил Росії на територію України 24.02.2022 р.

Одним із наслідків збройної агресії РФ стала окупація значної частини території України. У різні періоди часу під окупацією були та/або продовжують залишатися АР Крим, окремі райони Донецької, Запорізької, Херсонської, Харківської, Миколаївської, Сумської, Чернігівської, Київської, Житомирської областей, а також майже вся Луганська область.

З 24.02.2022 р. в Україні введено воєнний стан, який безперервно триває по день виходу у світ цього дослідження. Контекст воєнного стану ми брали до уваги й при оцінці дій (бездіяльності) органів влади та напрацюванні рекомендацій.

МГП містить детальні норми, які регулюють стан окупації та поведіння із цивільним населенням в умовах міжнародних збройних конфліктів<sup>5</sup>.

01.03.2022 р. Європейський Суд з прав людини (справа № 11055/22) відповідно до правила 39 Регламенту Суду постановив надати Уряду Росії вказівки щодо утримання від військових нападів на цивільне населення та цивільні об'єкти в Україні, включно із житловими приміщеннями, автомобілями швидкої допомоги та іншими цивільними об'єктами, що особливо охороняються, як-от школи та лікарні.

Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН «Агресія проти України» A/RES/ES-11/1 від 02.03.2022 р. було визнано, що Росія здійснила агресію проти України, порушивши базові норми ООН. Ця резолюція висунула вимогу до РФ припинити збройну агресію проти України, включно з окупацією Криму та Донбасу; негайно, повністю і безумовно вивести всі свої збройні сили з території України в межах її міжнародно визнаних кордонів.

4 Заява Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків», схвалена постановою ВРУ № 337-VIII від 21.04.2015 р. // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/337-19#Text>.

5 IV Hague Convention on the Laws and Customs of War on Land (Annex: Regulations on the Laws and Customs of War on Land, dated 18 October 1907, or the Hague Regulations of 1907), the Geneva Convention for the Protection of Civilian Persons in Time of War dated 12 August 1949, and the Additional Protocol dated 8 June 1977 to the Geneva Conventions dated 12 August 1949 (Protocol I).

Практика переслідування на окупованих територіях громадських активістів, публічних діячів, журналістів і просто пересічних громадян, які не вітали окупацію, стала вже загальновідомою. Вона підтверджується різними документами як українських органів влади, так і доповідями (звітами) авторитетних міжнародних урядових та неурядових організацій (НУО).

Наприклад:

- a) «<...> в окупованому Криму та на Сході України мали місце такі злочини: ув'язнення, викрадення або інше жорстоке позбавлення фізичної свободи та порушення основоположних норм міжнародного права, насильне переміщення населення, переслідування будь-якої ідентифікованої групи чи спільноти з політичних, расових, етнічних, культурних, релігійних чи інших мотивів, несумісних із міжнародним правом <...>» (Заява ВРУ від 21.04.2015 р.)<sup>6</sup>;
- b) «<...> Починаючи з 24 лютого 2022 року велика кількість цивільних українських громадян була затримана РФ на території України, що перебувала під її контролем або під окупацією. <...> УВКПЛ задокументувало 864 індивідуальних випадки (щодо 763 чоловіків, 94 жінок та 7 хлопчиків) свавільних затримань із боку РФ у період із 24 лютого 2022 року до 23 травня 2023 року, багато з яких також супроводжувалися насильницькими зникненнями. <...> УВКПЛ задокументувало затримання РФ 260 цивільних осіб (209 чоловіків і 51 жінки) на підставі їхніх можливих політичних поглядів або правомірної реалізації свободи вираження поглядів. Серед них — посадовці місцевих органів влади, громадські активісти, волонтери з гуманітарної допомоги та неформальні лідери громад, зокрема вчителі та священники. <...> Вони також ув'язнювали осіб із проукраїнськими поглядами або осіб, пов'язаних з українськими політичними партіями, включно з тими, хто мирно протестував проти російської окупації в громадських місцях або через соціальні мережі, а також тими, у кого знаходили патріотичну літературу чи українські державні символи, а також осіб із татуваннями, які, на їхню думку, були «патріотичними». <...>» (УВКПЛ, Затримання цивільних осіб у контексті збройного нападу Російської Федерації на Україну, 24 лютого 2022 року — 23 травня 2023 року)<sup>7</sup>.

Утім, навіть зараз багатьом людям за межами України іноді важко зрозуміти, навіщо російські силові структури затримують цивільне населення окупованих територій і чи дійсно це відбувається саме в контексті збройного конфлікту, а не на ґрунті вчинення ординарних (так званих побутових) правопорушень.

Систематичні випадки позбавлення свободи цивільних осіб на окупованих територіях мали місце з перших днів окупації українських територій у 2014 році. Позбавлення свободи в широкому сенсі означає обмеження свободи особи, часто без дотримання належної правової процедури. Воно може набувати різних форм.

6 Заява «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/337-19#Text>.

7 УВКПЛ, Затримання цивільних осіб у контексті збройного нападу Російської Федерації на Україну, 24 лютого 2022 року – 23 травня 2023 року, червень 2023 р., pp. 2, 5, 6, 52. Режим доступу: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-07/2023-06-27-Ukraine-thematic-report-detention-UKR.pdf>.



Свавільне позбавлення свободи передбачає утримання під вартою без законних підстав, як правило, через можливий спротив, тоді як насильницькі зникнення включають викрадення, коли влада приховує долю або місцезнаходження людини. Політичні в'язні — це цивільні особи, затримані за висловлення опозиційних поглядів, а заручники утримуються з метою здійснення тиску на інші сторони або примусу до певних дій. Кожна із цих дій є серйозним порушенням прав людини та МГП. На наше переконання, яке ґрунтується на власних численних дослідженнях відповідної проблематики, вони були частиною плану та/або системної політики країни-агресора щодо попередження і придушення будь-якого супротиву окупації, а тому можуть досягати рівня злочинів проти людяності та воєнних злочинів, відповідно до ст. 7 та 8 Римського статуту<sup>8</sup>. Із широкомасштабним вторгненням 24.02.2022 р. масштаби цього явища лише багаторазово збільшилися.

З моменту проголошення незалежності у 1991 році Українська держава проводила багатовекторну політику щодо мирного співіснування з усіма державами-сусідами. Вона не брала участі в жодному збройному конфлікті. Натомість брала активну участь у програмах роззброєння, зокрема, але не виключно, 1994 року відмовилася від ядерної зброї, приєднавшись до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 року та отримавши так звані гарантії безпеки згідно з Будапештським меморандумом 1994 року.

Тому 2014 року Україна не була готова до збройного конфлікту з Росією. Поряд із безпосереднім забезпеченням національної безпеки й оборони, стримуванням і відсічю збройної агресії перед державою постала проблема обмінів утримуваними особами, а також подальшого соціального захисту звільнених осіб. І якщо у випадку зі звільненими з полону комбатантами держава так чи інакше справлялася з новими викликами в питанні соціального захисту, зокрема, за рахунок наявного законодавства про соціальний захист військовослужбовців і членів їхніх родин, то у випадку з позбавленням свободи цивільних осіб держава виявилася абсолютно неготовою до надання їм ефективної допомоги. Цивільні особи після звільнення фактично залишалися сам на сам зі своїми проблемами і потребами, а допомогу отримували переважно від волонтерів та НУО. Така ситуація тривала щонайменше чотири роки, до прийняття Урядом України в січні 2018 р. Постанови № 38 «Деякі питання соціальної підтримки осіб, яких було незаконно позбавлено особистої свободи» (надалі — Постанова № 38)<sup>9</sup>.

**Після звільнення цивільні особи залишалися сам на сам зі своїми проблемами і потребами.**

Наразі історію обмінів між Україною та РФ (зокрема, з так званими ДНР та ЛНР)

утримуваними особами можна умовно поділити на чотири періоди: (1) активний період із 2014 до 2016 рр., що охоплював велику кількість і неофіційних обмінів; (2) «штиль» у 2016–2017 рр., який закінчився «великим» обміном 27.12.2017 р.; (3) період із 2018 р. до 24.02.2022 р., що характеризувався перманентними обмінами й значною політизацією цього процесу; та (4) період від 24.02.2022 р. (широкомас-

8 Римський статут, ст. 7 (1) (e), (f), (i), ст. 8 (2) (a) (ii) і (vii).

9 Постанова КМУ від 31.01.2018 р. № 38 «Деякі питання соціальної підтримки осіб, яких було незаконно позбавлено особистої свободи» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/38-2018-%D0%BF#Text>.

штабне вторгнення) і до сьогодні, коли проходять переважно обміни військовополоненими<sup>10</sup>.

У кожен зі згаданих вище періодів до числа звільнених належали не лише комбатанти, але й цивільні особи.

СЦГП визнає зусилля, яких докладає держава через Мінреінтеграції (та інші органи державної влади) для забезпечення соціального захисту звільнених осіб у надзвичайно складних умовах воєнного стану. Водночас об'єктивний стан речей і невдоволення значної, як на наш погляд, частини звільнених цивільних державною політикою у відповідній сфері спонукали нас до публічного висвітлення відповідної проблематики.

Це дослідження за своєю суттю є рекомендаціями органам влади задля вдосконалення відповідного напрямку державної політики, право на подання яких гарантоване Конституцією України та законом «Про звернення громадян».

СЦГП висловлює сподівання, що наведені в дослідженні рекомендації будуть почуті адресатами та враховані в їхній подальшій роботі.

10 Антон Удовенко. Хронологія обмінів полоненими: 2014–2022 рр. // СЦГП. Режим доступу: [https://www.jfp.org.ua/blog/blog/blog\\_articles/58](https://www.jfp.org.ua/blog/blog/blog_articles/58).

# Методологія

## Мета дослідження:

ідентифікувати наявні недоліки в механізмах державної допомоги цивільним особам, яких було позбавлено особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, для подальшої адвокації ідей із вдосконалення відповідних механізмів, а також з'ясувати думку постраждалих щодо майбутніх репарацій.

## Фокус дослідження:

державна допомога (програми, механізми, статуси, соціальні гарантії тощо) цивільним особам, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а також ідеї самих постраждалих щодо майбутніх репарацій.

## Завдання дослідження:

- провести огляд законодавства України про соціальний захист цивільних осіб, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- провести огляд наявної державної допомоги таким цивільним особам;
- з'ясувати типові потреби та очікування звільнених осіб;
- запропонувати ідеї (пропозиції) щодо вдосконалення державної допомоги на фоні нової фази збройної агресії Росії (24.02.2022 р.);
- зібрати, проаналізувати та оприлюднити ідеї постраждалих щодо репарацій.

## Методи і джерела дослідження:

- (1) аналіз законодавства України про соціальний захист цивільних осіб, позбавлених особистої свободи;
- (2) контент-аналіз відкритих джерел інформації щодо проблем як утримуваних, так і звільнених цивільних осіб (інтерв'ю, дописи в соціальних мережах);
- (3) збирання та аналіз релевантної дослідженню інформації;
- (4) напівструктуровані інтерв'ю із цивільними особами, звільненими з місць несвободи, а також родичами утримуваних осіб, проведені з листопада 2023-го по травень 2024 рр. Участь в інтерв'ю взяли 13 респондентів (5 жінок і 8 чоловіків). СЦП запрошував до інтерв'ю осіб, звільнених із полону, з якими організація мала або змогла встановити контакт і які бажали взяти участь у дослідженні. Ці особи могли отримувати раніше від СЦП безкоштовну правову допомогу або Центр документував злочини, учинені щодо таких осіб. Запрошуючи респондентів до участі в дослідженні, СЦП насамперед звертався до тих осіб, які мали значний і різноплановий досвід спроб вирішення своїх соціальних, медичних, правових проблем після звільнення. Центр намагався забезпечити дотримання гендерного балансу і представленість у дослідженні осіб, які перебували в місцях несвободи як до 24.02.2022 р., так і після цієї дати. При цьому перевага в опитуванні надавалась тим респондентам, які були затримані та/або звільнені після широкомасштабного вторгнення РФ, з метою отримати достатній обсяг інформації про актуальний стан досліджуваної проблематики. Таких респондентів було опитано 8 із 13 (серед них 4 жінок, 4 чоловіків).

Додатково ми проаналізували матеріали напівструктурованих інтерв'ю, узятих СЦП у 2014–2024 рр. (понад 500 інтерв'ю), а також матеріали фокус-групи, проведеної Центром у грудні 2021 р. Зміст цих інтерв'ю відрізнявся від тих, які були проведені спеціально в межах цього дослідження, оскільки вони проводилися за частково відмінними формами опитувальників. Незважаючи на зазначені відмінності, з інтерв'ю попередніх років було взято інформацію про проблеми, які спіткали колишніх цивільних в'язнів після звільнення, а також їхнє бачення проблем відновлення справедливості після завершення війни;

- (5) напівструктуровані інтерв'ю з п'ятьма представниками українських НУО (4 жінки і 1 чоловік). Усі НУО, представники яких були запрошені для інтерв'ю, надають різні види допомоги (гуманітарну, правову, психологічну тощо) позбавленим свободи цивільним особам та їхнім родичам. Самі ж опитані є професіоналами із значним особистим досвідом у досліджуваній сфері. Троє з опитаних респондентів йорганізації, які вони представляють, працюють із проблематикою осіб, звільнених із полону вже понад 10 років. Ці троє респондентів мають досвід роботи в Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Дві організації, чії представники були опитані, є асоціаціями постраждалих та їхніх родичів і добре обізнані з досліджуваною проблематикою. Усі п'ять НУО працюють із постраждалими по всій території України. Чотири з п'яти НУО базуються в Києві, а п'ята — у Західній Україні (вона є операційним партнером однієї з агенцій ООН і діє насамперед у форматі шелтеру та реабілітаційного центру для постраждалих від збройного конфлікту);

- (6) фокус-групи, проведені СЦП в режимі офлайн у січні-червні 2024 року:
- дві фокус-групи, проведені Центром із 11 колишніми ув'язненими та родичами тих, хто наразі утримується в місцях несвободи (зокрема, 4 жінками та 7 чоловіками);
  - дві окремі фокус-групи із 14 цивільними особами: 8 чоловіками та 6 жінками, які під час перебування в місцях несвободи на окупованій території зазнали різних форм сексуального насильства та/або стали свідками такого насильства.

Усього в згаданих фокус-групах узяли участь 18 жінок та 16 чоловіків (зокрема, 23 особи, які перебували в полоні). Територіальна представленість учасників фокус-груп є такою: Київ і Київська область (24 особи), Вінниця (2 особи), Дніпро (1 особа), Одеса (1 особа), Полтава і Полтавська область (2 особи), Тернопіль (1 особа), Харків (1 особа), Херсон (1 особа), Чернігів (1 особа). Більшість учасників із Києва та області є внутрішньо переміщеними особами (ВПО), які до полону проживали на ТОТ (Донецька, Запорізька, Луганська, Херсонська області);

- фокус-група з 9 представниками (8 жінок і 1 чоловік) українських НУО, які надають різні види допомоги (гуманітарну, правову, психологічну, медичну тощо) полоненим та їхнім родичам, включно з представниками організацій, які представляють родини самих полонених. У заході взяли участь представники НУО з м. Київ (4 організації), Київської (2 організації), Чернігівської (1 організація) і Херсонської областей (1 організація). Одна організація була представлена двома особами. Вісім із зазначених організацій працюють із постраждалими з усіх регіонів України;

- (7) фокус-група, проведена СЦП в режимі онлайн (з використанням відеоконференцзв'язку) у червні 2024 року, за участі цивільних осіб, які перебували в місцях несвободи на окупованій території, а після звільнення виїхали за кордон. У фокус-групі взяли участь громадяни України: 6 жінок та 4 чоловіки, які тимчасово проживають у Німеччині, Чехії, Франції, Фінляндії, Нідерландах, Ірландії, частково визнаній Республіці Косово.

Участь респондентів у всіх проєктних заходах (інтерв'ю, фокус-групи) була добровільною. Респонденти інформувалися про мету дослідження, методи збирання інформації, анонімний характер дослідження, можливість у будь-який момент припинити участь у дослідженні, а також відкликати свою згоду на участь.

З усіма постраждалими — учасниками фокус-груп персонал СЦГП мав досвід попередньої взаємодії під час документування злочинів, надання правової допомоги та соціальної підтримки, під час проведення публічних заходів. Цей досвід дозволив запросити до участі в дослідженні лише зацікавлених та емоційно стійких учасниць і учасників.

Участь у фокус-групах та інтерв'ю не вимагала від постраждалих ділитися досвідом про пережите насильство, що додатково мінімізувало можливість ретравматизації. Керована дискусія фокусувалася на проблемах, з якими стикнулися постраждалі після звільнення з полону, спробах їх вирішення та бачення постраждалими репарацій.

## Аналіз останніх публікацій, підготовлених громадськими організаціями

СЦГП уважно проаналізував публікації колег з організацій громадянського суспільства, зокрема аналітичну записку, підготовлену групою українських правозахисних організацій (Кримська правозахисна група, Центр прав людини ZMINA, КримSOS, Медійна ініціатива за права людини, БФ «Схід SOS»)<sup>11</sup> і моніторинговий звіт ГО «Об'єднання родичів політв'язнів Кремля»<sup>12</sup>, та підтримує більшість висновків їхніх досліджень. Наприклад, ми поділяємо занепокоєння колег із ГО «Об'єднання родичів політв'язнів Кремля» щодо труднощів із тлумаченням доволі абстрактних норм, закріплених у пп. «а», «б» п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону № 2010-IX, і зарахуванням позбавлених свободи осіб до категорії «політичні в'язні» та/або «заручники». Водночас ми пропонуємо власний погляд на проблематику соціального захисту позбавлених особистої свободи цивільних осіб, зокрема звертаємо увагу на проблеми і висловлюємо ідеї, які не озвучувалися раніше у відомих нам дослідженнях (див. Рекомендації).

Крім того, у цьому звіті розглядається складний взаємозв'язок між позбавленням свободи цивільних осіб, соціальним захистом і майбутніми репараціями в контексті збройної агресії Росії проти України. Ми відстоюємо право окремих жертв на отримання репарацій за завдану їм шкоду, водночас наголошуючи на зобов'язаннях українського уряду надавати тимчасову підтримку та ефективні засоби правового захисту таким постраждалим через механізми соціального захисту. Наш аналіз взаємозв'язку між соціальним захистом і репараціями контекстуалізований у рамках «Міжнародного плану дій щодо репарацій для України», підготовленого організацією Ceasefire у 2022 році<sup>13</sup>, і критично враховує думки постраждалих щодо їхніх

11 Як Україна допомагає цивільним заручникам та їхнім рідним? Рік з дня набрання чинності Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». Аналітична записка. – Ред. Луцьова О. Київ, 2023. Режим доступу: <https://zmina.ua/publication/yak-ukrayina-dopomagaye-cyvilnym-zaruchnykam-ta-yihnim-ridnym-analitychna-zapyska/>.

12 Аналітичний моніторинговий звіт «Чому незаконно ув'язнені цивільні залишаються без комплексного соціального захисту від держави?» / Катерина Левченко. – Київ : Об'єднання родичів політв'язнів Кремля, 2024. 89 с. Режим доступу: <https://www.relativespp.org/analytic/yak-i-chomu-derzhava-ne-zahishchaie-postrazhdalih-vid-polonu-kompleksno>.

13 Репарації для України: міжнародний план дій, Ceasefire Centre for Civilian Rights, червень 2022. Режим доступу: [https://www.ceasefire.org/wp-content/uploads/2022/06/CFR\\_Ukraine\\_EN\\_Jun22\\_3-2.pdf](https://www.ceasefire.org/wp-content/uploads/2022/06/CFR_Ukraine_EN_Jun22_3-2.pdf).

очікувань та бачення майбутнього. Крім того, ми включили порівняльний аналіз з іншими програмами репарацій для подальшого обґрунтування наших рекомендацій та приведення їх у відповідність з ефективними міжнародними практиками.

Сподіваємося, що наше дослідження доповнить широкий спектр ідей і стимулюватиме суспільну дискусію навколо проблем відшкодування шкоди постраждалим та репарацій загалом. Ми також сподіваємося, що досвід цивільних осіб, позбавлених свободи, отриманий під час оформлення компенсації, підтримки та інших засобів правового захисту, а також уроки, винесені із цього досвіду, допоможуть сформулювати національну схему виплат репарацій в Україні для всіх цивільних, які постраждали внаслідок збройної агресії Росії.

### Обмеження звіту:

- 1) дослідження охоплює лише державну допомогу й репарації для цивільних осіб і не охоплює правове регулювання та практику надання державної допомоги військовополоненим;
- 2) дослідження охоплює здебільшого державну допомогу для цивільних осіб, які вже на свободі, і лише частково охоплює проблематику з допомогою тим цивільним, які продовжують утримуватися в місцях несвободи;
- 3) автори дослідження визнають свою опосередковану зацікавленість у висвітленні наявних недоліків у механізмах державної допомоги цивільним особам, яких було позбавлено особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, адже майже щоденно займаються практичною допомогою таким особам й адвокацією різних ідей із вдосконалення відповідних механізмів. Водночас при викладенні фактів, їхній інтерпретації та оцінці ми намагалися бути максимально об'єктивними та неупередженими;
- 4) непублічний характер роботи Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи при Мінреінтеграції, що пов'язано з об'єктивними причинами та нормативними обмеженнями, робить зовсім недоступною або малодоступною значну частину інформації, яка мала б стати у пригоді під час дослідження цієї проблематики;
- 5) СЦГІ як ГО обмежений у фінансових та людських ресурсах, тому дослідження проводилося в тому обсязі й з тими обмеженнями, які їм відповідали.

# Огляд законодавства про соціальний захист цивільних осіб, позбавлених особистої свободи

## 1.1. Генеза і трансформація українського законодавства про соціальний захист

27.12.2017 р. та 24.01.2018 р. між Україною та РФ відбулися два обміни утримуваними особами. У перший із них, один із найбільших у той період, РФ повернула Україні 74 людини, серед яких були як цивільні особи, так і комбатанти.

Майже одразу після цього, 31.01.2018 р., Уряд ухвалив Постанову № 38. Місцевим органам влади було доручено забезпечити організацію надання необхідної медичної допомоги звільненим із полону, а також допомоги в забезпеченні житлом, соціальної та психологічної допомоги. Доручення мало досить декларативний характер. Утім, ключовим положенням урядового рішення стало запровадження (уперше від початку збройного конфлікту у 2014 році) виплати **одноразової грошової допомоги** звільненим у розмірі 100 тис. грн, що за тогочасним курсом становило близько 3,5 тис. доларів США. Передбачалося, що виплату буде проведено за рахунок коштів із резервного фонду державного бюджету України. Додатком до постанови Уряд затвердив Порядок виплати одноразової грошової допомоги, який передбачав, що виплату мають отримати виключно особи, які «включені до переліку осіб, звільнених з полону 27.12.2017 р. та 24.01.2018 р., що формується СБУ». Тобто на осіб, які були звільнені до 27.12.2017 р. (унаслідок інших обмінів або в інший спосіб), дія рішення Уряду про допомогу не поширювалася. Уже в березні 2018 року Уряд уніс зміни до постанови, зокрема, слова «яких звільнено з полону» замінив на слова «яких було позбавлено особистої свободи» (узявши до уваги, що дія Порядку поширюватиметься не лише на комбатантів, тобто осіб, які мали статус військовополоненого і були звільнені з полону, але й на цивільних осіб)<sup>14</sup>.

Указом Президента України від 25.07.2018 р. № 216/2018 «Про невідкладні заходи щодо захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, незаконно затриманих, утримуваних Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації, звільнених з числа таких осіб, підтримки зазначених осіб та членів їх сімей» було засновано **державну стипендію імені Левка Лук'яненка**<sup>15</sup>. Вона мала признача-

14 Постанова КМУ від 14.03.2018 р. № 164 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 38» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-2018-%D0%BF#n18>.

15 Указ Президента України від 25.07.2018 р. № 216/2018 «Про невідкладні заходи щодо захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, незаконно затриманих, утримуваних Російською Федерацією, окупаційною адміністрацією Російської Федерації, звільнених з числа таких осіб, підтримки зазначених осіб та членів їх сімей» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/216/2018/ed20191228#Text>.

тися громадянам України, незаконно затриманим, утримуваним РФ, окупаційною адміністрацією РФ у зв'язку «з громадською або політичною діяльністю зазначених осіб, пов'язаною з послідовною публічною позицією, спрямованою на відстоювання суверенітету та відновлення територіальної цілісності України, а також звільненим з числа таких осіб» (у тому числі цивільним особам). Затверджене Указом Президента України від 07.12.2018 р. № 417/2018 Положення про державні стипендії імені Левка Лук'яненка передбачає, що державна стипендія призначається в розмірі трьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб (станом на 2025 рік — 9 084 грн/міс., що становить близько 225 доларів США / міс.), а всього на рік може призначатися до 100 державних стипендій<sup>16</sup>. Особливістю державної стипендії є те, що вона має призначатися лише окремим визначним особам із числа політв'язнів.

05.12.2018 р. Уряд ухвалив Постанову № 1066 «Деякі питання підтримки осіб, яких було незаконно затримано в результаті акту збройної агресії з боку Російської Федерації, що відбувся 25.11.2018 р. в районі Керченської протоки»<sup>17</sup>. Рішення Уряду стосувалося матеріальної підтримки родин 24 українських військових моряків, які були захоплені в полон під час переходу із Чорного до Азовського моря. Родини мали отримати одноразову грошову допомогу в розмірі 100 тис. грн.

11.09.2019 р. Уряд ухвалив Постанову № 845 «Деякі питання соціальної підтримки осіб, яких було незаконно позбавлено особистої свободи». Цим урядовим рішенням було встановлено **одноразову грошову допомогу особам, яких було незаконно позбавлено особистої свободи та звільнено 07.09.2019 р.**<sup>18</sup> Як і в попередніх випадках, розмір одноразової грошової допомоги становив 100 тис. грн. Додатком до постанови Уряд затвердив Порядок виплати одноразової грошової допомоги, який передбачав, що виплату мають отримати виключно особи, які включені до переліку осіб, яких було незаконно позбавлено свободи і звільнено 07.09.2019 р. У цей день обміняли 24 українських військових моряків, які були захоплені в полон 25.11.2018 р., а також 11 політв'язнів (серед них — кінорежисер Олег Сенцов і кримський активіст Олександр Кольченко).

11.12.2019 р. Уряд ухвалив Постанову № 1122 «Деякі питання соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення» (надалі — Постанова № 1122)<sup>19</sup>. Вона почала застосовуватися з 01.01.2020 р. На відміну від усіх попередніх рішень Уряду щодо одноразової державної грошової допомоги, запроваджені цим документом процедури **вперше були розраховані на необмежене коло осіб, зокрема на тих, хто буде звільнений у майбутньому, а не лише на осіб, які були звільнені в певну дату обміну.**

16 Указ Президента України від 07.12.2018 р. № 417/2018 «Про державні стипендії імені Левка Лук'яненка» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2018#Text>.

17 Постанова КМУ від 05.12.2018 р. № 1066 «Деякі питання підтримки осіб, яких було незаконно затримано в результаті акту збройної агресії з боку Російської Федерації, що відбувся 25 листопада 2018 р. в районі Керченської протоки» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1066-2018-%D0%BF#Text>.

18 Постанова КМУ від 11.09.2019 р. № 845 «Деякі питання соціальної підтримки осіб, яких було незаконно позбавлено особистої свободи» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845-2019-%D0%BF#Text>.

19 Постанова КМУ від 11.12.2019 р. № 1122 «Деякі питання соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1122-2019-%D0%BF/ed20191211#Text>.



З ухваленням указанного нормативного документа Україна нарешті де-факто перейшла від точкової до системної роботи зі звільненими особами.

Постановою № 1122 були затверджені одразу три нормативних документи: (1) Порядок здійснення соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення; (2) Порядок здійснення заходів із психологічної реабілітації громадян України, захоплених як заручники внаслідок збройної агресії проти України, позбавлених свободи з політичних мотивів або захоплених як військовополонені у зв'язку із захистом незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, після їх звільнення; (3) Порядок здійснення заходів із соціальної та професійної адаптації громадян України, захоплених як заручники внаслідок збройної агресії проти України, позбавлених свободи з політичних мотивів або захоплених як військовополонені у зв'язку із захистом незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України, після їх звільнення.

Перший із них, який ми вважаємо головним документом, — Порядок здійснення соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення (надалі — Порядок № 1122), — встановлював перелік та послідовність здійснення заходів, спрямованих на соціальний захист постраждалих. Він регулював питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час надання допомоги таким особам. Дія Порядку № 1122 поширювалася на три категорії осіб: (1) громадяни України, захоплені як заручники внаслідок збройної агресії проти України; (2) позбавлені свободи з політичних мотивів; або (3) захоплені як військовополонені у зв'язку із захистом незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України (у випадку з військовополоненими дія Порядку № 1122 поширювалася також на іноземців та осіб без громадянства, які на момент позбавлення свободи проходили військову службу в ЗСУ чи інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях).

Заходи із соціального захисту осіб у відповідній послідовності охоплювали: 1) організацію зустрічі звільнених осіб та забезпечення їхнього супроводу до закладів охорони здоров'я, з подальшим наданням медичної допомоги та медико-психологічної реабілітації; 2) організацію роботи з оформлення та видачі паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон; 3) надання матеріальної допомоги; 4) організацію надання безоплатної правової допомоги, а також надання звільненим особам психологічної реабілітації, організацію заходів із соціальної та/або професійної адаптації за місцем проживання (перебування).

Порядок № 1122 також уперше запроваджував абсолютно **нову процедуру**, якої не існувало раніше — «визнання особи, включеної до сформованого СБУ переліку звільнених осіб, такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України». Відповідне рішення ухвалювалося міжвідомчою комісією, яка була утворена при Міністерстві у справах ветеранів України (Мінветеранів), а пізніше — при Мінреінтеграції. Після ухвалення зазначеного рішення щодо особи та подання останньою окремої заяви їй виплачувалася одноразова грошова допомога в розмірі 100 тис. грн.

**Повномасштабне вторгнення завадило повноцінній реалізації положень законодавства, напрацьованих владою України в попередніх роках.**

Порядок № 1122 не містив будь-яких чітко визначених обмежень у застосуванні щодо дати та/або способу (механізму) звільнення особи. Водночас у п. 6 Порядку згадувався «сформований СБУ перелік звільнених осіб», і це дає підстави припускати, що за первісним задумом Уряду він мав поширювати свою дію виключно на тих осіб, які були звільнені за результатами офіційних обмінів (таких, що відбулися за безпосередньої участі держави / за результатами міждержавних переговорів), адже іншого правомірного способу потрапити до «переліку звільнених осіб», імовірно, не існувало. Цивільні особи, які були звільнені з незаконних місць несвободи (НМН) починаючи з 2014 року поза процедурами офіційних обмінів (наприклад, викуплені родичами чи звільнені окупаційною владою після виконання певного обсягу примусових робіт, після відбуття певного довільно визначеного періоду утримання тощо) та які зверталися до міжвідомчої комісії із заявами щодо визнання їх такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, отримували відмови з посиланням на відсутність їх у «переліку звільнених осіб» (див., наприклад, додаток № 1). Відомі нам випадки звернень до СБУ з проханням включити певну особу до «переліку звільнених осіб» завершувалися безрезультатно. СБУ зазвичай прямо не відмовляла, але й до переліку не включала (див., наприклад, додаток № 2). Хоча, на основі наявної у нас інформації, припускаємо, що окремим особам усе ж таки вдалося домогтися включення до згаданого переліку.

Постановою Уряду від 23.12.2021 р. № 1370 (набрала чинності з 28.12.2021 р.) до Порядку № 1122 були внесені зміни, зокрема, виключено слова «включеної до сформованого СБУ переліку звільнених осіб»<sup>20</sup>. Ці зміни уможливили ухвалення міжвідомчою комісією рішень щодо «визнання особи такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України», незалежно від дати та/або способу (механізму) звільнення. Утім, повномасштабне вторгнення 24.02.2022 р. і перехід збройного конфлікту на новий рівень завадили повною мірою реалізувати положення вказаного нормативно-правового акта.

## 1.2. Закон про соціальний і правовий захист

26.01.2022 р. український парламент прийняв Закон № 2010-ІХ, який набрав чинності 19.11.2022 р. (окремі його положення набрали чинності 20.05.2022 р.). Основою Закону № 2010-ІХ стали норми вже згаданої вище урядової Постанови № 1122.

*«Закон був прийнятий Верховною Радою, по суті, за місяць до початку повномасштабного вторгнення і не враховує реалії повномасштабного вторгнення»<sup>21</sup>.*

Дія Закону № 2010-ІХ поширюється на громадян України:

- 1) яких було позбавлено особистої свободи державою-агресором, її органами, підрозділами, формуваннями, іншими утвореннями у зв'язку із захистом держав-

<sup>20</sup> Постанова КМУ від 23.12.2021 р. № 1370 «Про внесення змін до Порядку здійснення соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1370-2021-%D0%BF/ed20211228#n2>.

<sup>21</sup> І – 1, Ігор Котелянець, голова правління ГО «Об'єднання родичів політв'язнів Кремля», член Комісії у 2018–2022 рр., 2024 р.

ного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України внаслідок збройної агресії проти України, які належать до складу сил безпеки і сил оборони України та до однієї з категорій осіб, визначених Женевською конвенцією про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 р. та Додатковим протоколом до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 р.;

- 2) які є цивільними особами, що перебувають під захистом Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р., яких було позбавлено особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України державою-агресором, її органами, підрозділами, формуваннями, іншими утвореннями під час перебування на ТОТ України або на території держави-агресора:
  - а) у зв'язку зі здійсненням такими громадянами діяльності, спрямованої на вираження поглядів, цінностей, позицій щодо відстоювання державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України, а також за здійснювану професійну, громадську, політичну чи правозахисну діяльність, пов'язану з відстоюванням державного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України, захистом прав та свобод осіб, позбавлених особистої свободи через таку діяльність, якщо були підстави вважати, що здійснення такої діяльності становило реальну або потенційну небезпеку для незаконного переслідування особи державою-агресором, її органами, підрозділами, формуваннями, іншими утвореннями;
  - б) у зв'язку з незаконними діями держави-агресора, її органів, підрозділів, формувань, інших утворень з явною або прихованою метою спонукання України, іншої держави, державного органу, організації, зокрема міжнародної, юридичних або фізичних осіб до дій або утримання від здійснення дій як умови звільнення громадянина України.

Дія Закону № 2010-IX поширюється на *іноземців та осіб без громадянства*, які на момент позбавлення особистої свободи проходили в установленому законодавством України порядку військову службу в ЗСУ або інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, а також на *членів сімей громадян України*, щодо яких у визначеному цим Законом порядку встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Комплексний аналіз норм Закону № 2010-IX підводить нас до висновку на користь твердження про непоширення його дії на цивільних осіб (членів їхніх сімей), які були позбавлені особистої свободи і загинули чи померли після звільнення з місця несвободи, тобто вже на свободі (до або після набуття чинності Закону № 2010-IX), але до ухвалення щодо них рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Нам це видається несправедливим щодо членів сімей постраждалих, які опікувалися своїми рідними під час їхнього перебування в місцях несвободи (передавали їжу та медикаменти, фінансували правову допомогу адвокатів, переживали психологічні страждання у зв'язку з ув'язненням родича тощо).

Повертаючись до змісту Закону № 2010-ІХ, зазначимо, що соціальний і правовий захист охоплює щорічну державну грошову допомогу під час перебування особи в місцях несвободи, одноразову державну грошову допомогу після звільнення, а також одноразову державну грошову допомогу в разі загибелі (смерті) особи, щодо якої встановлено факт позбавлення особистої свободи, у місцях несвободи або протягом року після звільнення.

## Особи, позбавлені свободи державою-агресором, мають право на щорічну державну грошову допомогу під час перебування в місцях несвободи та одноразову грошову допомогу після звільнення.

В усіх перелічених вище випадках розмір допомоги становить 100 тис. грн (за курсом станом на початок 2025 року це близько 2 500 доларів США).

У Законі № 2010-ІХ згадується медична та реабілітаційна (зокрема психологічна) допомога, санаторно-курортне лікування, забезпечення житлом для тимчасового проживання, окремі аспекти реалізації трудових прав і прав у сфері зайнятості, пенсійного забезпечення, загальнообов'яз-

кового державного соціального страхування тощо. Види допомоги більш детально розглянуто в наступних розділах.

Важливо звернути увагу на те, що соціальний і правовий захист, передбачений Законом № 2010-ІХ, доступний не для всіх людей, позбавлених свободи під час збройної агресії. Захист стосується виключно тих осіб, щодо яких комісією при Мінреінтеграції встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей. Усі інші, позбавлені свободи, особи (як ті, яким відмовлено у встановленні факту, так і ті, хто для встановлення факту взагалі не звертався), передбаченим законом захистом скористатися не можуть.

*«Ми ж цивільні, в нас на Україні <...> нема ніяких статусів»<sup>22</sup>.*

*«Жодної допомоги після звільнення мені не надавалось. Якогось статусу у зв'язку з перебуванням в полоні чи допомоги від держави я не отримав»<sup>23</sup>.*

На наш погляд, установлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (процедурне питання) є ключовим положенням Закону № 2010-ІХ, якому законодавець у тексті нормативно-правового акта приділив найбільшу увагу, хоча закон мав би стосуватися насамперед соціального захисту, а не пов'язаного з ним процедурного питання.

22 1–2, 2017 р.

23 1–3, 2017 р.

### 1.3. Інші законодавчі акти України щодо соціального захисту цивільних осіб

Крім Закону № 2010-ІХ, в Україні існують й інші акти законодавства (норми права), спрямовані на соціальний захист постраждалих. Але в абсолютній більшості це зміни до окремих законів України, які були внесені прикінцевими положеннями Закону № 2010-ІХ (окремі норми вже чинних законів) і які, як видається, майже ніяк не вплинули на життя основної маси звільнених осіб. Наприклад:

- **Кодекс законів про працю (КЗпП)** було доповнено положенням про перенесення на інший період або продовження щорічної відпустки позбавленого свободи працівника, про зарахування до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, періоду перебування в НМН (подібними нормами було доповнено й закон «Про відпустки»), а також нормою про збереження місця роботи (посади) протягом усього періоду позбавлення свободи і протягом 6 місяців із дня звільнення в разі проходження заходів із медичної, реабілітаційної, зокрема психологічної, допомоги, санаторно-курортного лікування, інших відновлювальних (постізоляційних, реінтеграційних) заходів<sup>24</sup>;
- **Житловий кодекс** доповнено нормою про першочергове (поряд із деякими іншими категоріями осіб) право постраждалих на забезпечення житловим приміщенням із фондів житла для тимчасового проживання<sup>25</sup>;
- до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад зараховано надання постраждалим грошової допомоги (за рішенням органів місцевого самоврядування може надаватися грошова допомога за рахунок місцевих бюджетів, але зазвичай цього не відбувається), сприяння зайнятості постраждалих і забезпечення їх житлом для тимчасового проживання (зміни до закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)<sup>26</sup>;
- до повноважень місцевих державних адміністрацій зараховано «здійснення заходів для забезпечення соціального і правового захисту осіб» (зміни до закону «Про місцеві державні адміністрації»), але без конкретизації цих положень<sup>27</sup>;
- визначено, що період перебування в НМН є поважною причиною настання перерви в страховому стажі, який дає право на допомогу по безробіттю. Зараховано постраждалих до категорії громадян, що мають «додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню», та надано їм право на одноразове отримання ваучера для перепідготовки / навчання (зміни до законів «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття<sup>28</sup>» та «Про зайнятість населення<sup>29</sup>»);
- передбачено зарахування періоду перебування в НМН до страхового стажу для призначення пенсії за віком, а також до страхового стажу роботи зі шкідли-

24 Кодекс законів про працю України // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.

25 Житловий кодекс України // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#n628>.

26 Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n452>.

27 Закон України від 09.04.1999 р. № 586-ХІV «Про місцеві державні адміністрації» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#n253>.

28 Закон України від 02.03.2000 р. № 1533-ІІІ «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1533-14#n255>.

29 Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI «Про зайнятість населення» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#n89>.

вими умовами, який дає право на призначення пенсії на пільгових умовах і в пільгових розмірах. Установлено, що страхові внески за весь період позбавлення особистої свободи та протягом 6 місяців після звільнення сплачуються «в порядку і в строки, визначені Кабінетом Міністрів України (КМУ), за рахунок коштів державного бюджету» (зміни до закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»)<sup>30</sup>;

- звільнено постраждалих (за період перебування в НМН та протягом 6 місяців після звільнення) від обов'язку сплачувати єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за себе, звільнено від сплати недоїмки з єдиного внеску, пені та штрафів за її несплату. Сплата єдиного внеску за постраждалого має відбуватися в «розмірі, порядку і строки, визначені КМУ, за рахунок коштів державного бюджету» (зміни до закону «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»)<sup>31</sup>.

Водночас, як і у випадку із Законом № 2010-IX, указані вище соціальні гарантії (права) можуть бути доступні виключно для осіб, щодо яких Комісією при Мінреінтеграції встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Від переліку згаданих вище пільг та переваг у стороннього незалежного спостерігача може скластися враження, що держава вже належним чином забезпечила соціальний захист звільнених осіб. Але це враження буде хибним. На жаль, чи не кожен перший постраждалий навіть не чув про більшість із цих соціальних гарантій (частина з них — суто декларативна і не виконується в реальному житті, наприклад, щодо зарахування періоду перебування в НМН до страхового стажу для призначення пенсії за віком, а інша частина може стосуватися досить обмеженого кола людей, наприклад, щодо зарахування згаданого періоду часу до страхового стажу роботи зі шкідливими умовами, який дає право на призначення пенсії на пільгових умовах і в пільгових розмірах).

*«Якісь їм пенсії можуть бути по втраті годувальників, а ми це дізналися тільки на другому році [після звільнення. — Ред.]. Чому людям про це не кажуть?»<sup>32</sup>.*

*«Але навіть у нас є недостаток інформації про те, що має надавати держава, про те, що є юридична допомога, яким чином вони можуть супроводжувати нас. Багато інформаційних таких прогалин, котрі треба постійно, постійно поновлювати. І плюс проходять зміни все ж таки. Проходять зміни в державі. І те, що позитивно навіть намагається робити держава, — не доноситься ця інформація до широкого кола. Це я вважаю потребою дуже конкретною»<sup>33</sup>.*

Крім того, багато питань, які першочергово турбують постраждалих, лишаються поза законодавчим урегулюванням тривалий період часу. Наприклад, згідно з останніми змінами (2024 р.), унесеними до закону «Про мобілізаційну підготовку та

30 Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>.

31 Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#n140>.

32 МФГ, 16.02.2024 р.

33 МФГ, 13.01.2024 р.

мобілізацію», не підлягають призову на військову службу під час мобілізації військовозобов'язані із числа громадян, які проходили військову службу та були звільнені зі служби в запас у зв'язку зі звільненням із полону (такі особи можуть бути призвані на військову службу лише за їхньою згодою). Проте в українському мобілізаційному законодавстві донедавна не було подібного положення щодо цивільних осіб, які пережили ув'язнення державою-агресором. Цивільні звільнені з полону підлягали мобілізації на загальних підставах, хоча повторне потрапляння в полон до держави-агресора з великою долею ймовірності означає позасудову страту або великі терміни тюремного ув'язнення для таких осіб. Лише в листопаді 2024 року парламент нарешті прийняв закон про відстрочку від мобілізації для даної категорії осіб. Подальше практичне застосування цього закону залежить від змін до підзаконних актів, які ще має ухвалити Уряд України.

Певна частина постраждалих користується соціальним захистом, наданим **законом «Про протидію торгівлі людьми»**<sup>34</sup>. Торгівля людьми — це багатоаспектне поняття, що охоплює, зокрема, сексуальну експлуатацію та примусову працю, які часто мають місце в НМН. Слід визнати, що сексуальна експлуатація та/або примусова праця в умовах збройних конфліктів є предметом правового регулювання, насамперед МГП та міжнародного кримінального права, і не зовсім вписується в рамки законодавства України про протидію торгівлі людьми, що орієнтоване на мирний час. Але за відсутності спеціального законодавства, яке б надавало постраждалим в умовах збройного конфлікту захист, рівноцінний захисту постраждалих у мирний час, використання правових механізмів, передбачених законом «Про протидію торгівлі людьми», на нашу думку, виглядає цілком виправданим.

Особа, яка постраждала від торгівлі людьми, може отримати відповідний правовий статус. Після встановлення статусу така особа набуває право, зокрема, на безоплатне одержання медичної, психологічної, соціальної, правової допомоги, на тимчасове розміщення в спеціалізованих закладах допомоги, на допомогу в працевлаштуванні, реалізації права на освіту та професійну підготовку тощо. Утім, досвід постраждалих свідчить про те, що єдиним відчутним і таким, що реально та швидко надається, видом допомоги є виплата *одноразової грошової допомоги* в розмірі трьох прожиткових мінімумів (наприклад, станом на 2025 рік для працездатних осіб це 9 084 грн, що становить близько 225 доларів США), заради чого постраждалі здебільшого й звертаються для отримання відповідного статусу.

**Особа, визнана постраждалою від торгівлі людьми, має право на безкоштовну медичну та психосоціальну допомогу, а також одноразову виплату.**

Через різні причини статус постраждалого від торгівлі людьми не надто відомий серед населення України, тому звільнені особи найчастіше не знають про його існування. Дотичні до процесу звільнення державні органи належним чином не інформують постраждалих про цей статус і критерії для його надання. Серед опитаних

34 Закон України від 20.09.2011 р. № 3739-VI «Про протидію торгівлі людьми» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17#Text>.

нами респондентів для його отримання зверталися лише ті, хто дізнався про таку можливість від правозахисників або інших колишніх полонених. Деякі з людей говорили нам, що вони не в захваті від того, що їх визнають / можуть визнати «жертвою торгівлі людьми», і для них було б більш прийнятним отримувати допомогу в межах процедур, створених спеціально для випадків незаконного позбавлення особистої свободи під час збройного конфлікту.

*«Чоловік і жінка із Херсона — вони звільнені, цивільні. І вони кажуть, що от, що допомогло, ну от одразу, коли вийшли, вижити. Друзі їм сказали, що можна статус потерпілих від торгівлі людьми отримати. Їх заставляли працювати. І їм встановлюють статус. Це така корочка хороша, яка дає можливості і лікування, і обстеження безкоштовно, ну і багато чого. І 8 000 платять»<sup>35</sup>.*

Опитаним СЦГП респондентам держава здебільшого не відмовляла у встановленні статусу постраждалого від торгівлі людьми. Але з практики роботи з надання допомоги постраждалим нам відомо щонайменше про три окремих випадки немотивованих відмов, згодом визнаних судами незаконними — за допомогою наших юристів (рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 10.03.2020 р. у справі № 440/25/20<sup>36</sup> та від 23.04.2020 р. у справі № 440/26/20<sup>37</sup>, рішення Донецького окружного адміністративного суду від 26.03.2021 р. у справі № 200/11221/20-а<sup>38</sup>).

35 МФГ, 16.02.2024 р.

36 Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 10.03.2020 р. у справі № 440/25/20 // ЄДРСР. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88329039>.

37 Рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 23.04.2020 р. у справі № 440/26/20 // ЄДРСР. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88907823>.

38 Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 26.03.2021 р. у справі № 200/11221/20-а // ЄДРСР. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95870101>.



## 2.1. Статус особи, позбавленої особистої свободи

Соціальний захист, передбачений Законом № 2010-ІХ, позбавлена свободи особа (як із числа звільнених, так і з числа утримуваних осіб) та/або члени сім'ї утримуваної особи можуть отримати лише після встановлення щодо них, відповідно, «факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України» або «визнання членом сім'ї» особи, щодо якої встановлено такий факт. Тому процедура ухвалення рішень із питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи на сьогодні є ключовим елементом системи державної допомоги постраждалим.

Ухвалення рішень із питань установа факту позбавлення особи особистої свободи здійснюється однойменною Комісією, яка раніше була утворена при Мінреінтеграції і яка діяла на підставі Положення про Комісію<sup>39</sup>.

03.12.2024 р. Уряд України перейменував Мінреінтеграції на Міністерство національної єдності України<sup>40</sup>. З 16.01.2025 р. Комісія має функціонувати вже при іншій державній установі — при Міністерстві розвитку громад та територій України (Мінрозвитку). Водночас у фокусі нашого дослідження була діяльність саме Комісії при Мінреінтеграції, яка працювала на час проведення дослідження. Комісія при Мінрозвитку лише розпочинає свою роботу та має функціонувати на підставі того самого законодавства, що й однойменна Комісія при Мінреінтеграції (імовірно, здебільшого з тими самими членами із числа представників різних державних структур). Тому в цьому звіті ми пишемо саме про діяльність Комісії при Мінреінтеграції, наперед обґрунтовано припускаючи, що її робота найближчим часом мало чим відрізнятиметься від роботи попередниці (по суті, змінюється лише міністерство, яке адмініструвало роботу Комісії).

Персональний склад Комісії затверджується наказом профільного міністерства і включає представника, визначеного Президентом; по одному представнику Мінреінтеграції (натепер — Мінрозвитку), Міністерства закордонних справ, Міністерства юстиції, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ (МВС України), Міністерства соціальної політики, Міністерства охорони здоров'я, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Офісу Генерального прокурора, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Представництва Президента в АР Крим; а також *представників від громадських об'єднань* (не більше п'яти осіб).

Закон № 2010-ІХ ставить перед Комісією три завдання:

39 Постанова КМУ від 15.11.2022 р. № 1281 «Деякі питання виконання Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#n15>.

40 Постанова КМУ від 03.12.2024 р. № 1366 «Про перейменування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1366-2024-%D0%BF#Text>.

- 1) розгляд заяв та матеріалів (довідок, інформації тощо) та
- 2) ухвалення рішень про:
  - встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а також визнання членом сім'ї особи, щодо якої встановлено такий факт,
  - чи
  - непідтвердження факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- 3) аналіз практики застосування законодавства з питань соціального та правового захисту осіб, щодо яких встановлено такий факт.

Авторам цього дослідження неодноразово доводилося чути від інших правозахисників та самих постраждалих категоричне твердження, що Комісія не надає жодних «статусів», а лише «встановлює факт» позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та/або «визнає членом сім'ї» особи, щодо якої встановлено такий факт. Самі заявники також часто не розуміють, чи отримають вони після проходження адміністративної процедури якийсь правовий статус від держави.

У Законі № 2010-IX дійсно не вживається термін «статус» щодо постраждалих або членів їхніх сімей. З одного боку, можна припустити, що законодавець цілком свідомо вирішив не наділяти постраждалих та членів їхніх сімей специфічним статусом, і тим самим не створювати нову категорію «пільговиків» у державі, а мав на меті надати лише тимчасову й обмежену допомогу постраждалим та членам їхніх сімей (по суті, трансформувавши «тимчасову» Постанову № 1122 в Закон № 2010-IX). З іншого боку, відсутність терміна «статус» у Законі № 2010-IX може бути лише не доліком техніки нормопроекування.

Правовий статус особи — це положення людини в правовій реальності, що відображає її (людини) фактичний стан у відносинах із суспільством і державою. Це сукупність суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і законних інтересів суб'єктів права<sup>41</sup>.

На наш погляд, комплексний аналіз норм Закону № 2010-IX дає підстави стверджувати, що особа, щодо якої Комісією «встановлено факт», або особа, яку «визнано членом сім'ї» такої особи, набуває «правовий статус», обумовлений установленим фактом / визнанням, адже законодавцем визначено спеціальну адміністративну процедуру встановлення факту / визнання (процедуру визнання та підтвердження державою), створено «Єдиний реєстр осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України» (інформація в ньому має зберігатися безстроково), а абсолютна більшість соціальних гарантій у теорії може надаватися відповідній особі протягом досить тривалого часу. Тобто встановлення Комісією «факту» щодо особи або «визнання» інших осіб членами її сім'ї визначає положення відповідної особи в правовій реальності, що відображає її (особи) фактичний стан у відносинах із державою.

Проведені СЦГІ фокус-групи та інтерв'ю дозволили ідентифікувати такі проблеми та сфери для потенційного вдосконалення в діяльності Комісії:

41 Теорія держави і права. Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За заг. ред. О. В. Петришин. — Харків: Право, 2014.

- 1) Непрозорий механізм залучення представників громадських організацій до членства в Комісії. Як правило, не стверджується, що до роботи Комісії залучені «недостойні», але припускається, що в той самий час могли бути усунуті від добору інші достойні кандидати. Відзначалася недостатня кількість серед членів Комісії від громадського сектору колишніх полонених, а також представників НУО, які б спеціалізувалися на комплексному захисті прав та інтересів насамперед цивільних ув'язнених.

*«Якби в цю комісію були введені люди нашого круга, те, хто пройшов вот это, имеющие хотя бы небольшое юридическое образование, а может быть, просто честных, хороших людей наших, которые прошли, которые понимают это дело. Я думаю, что это было бы совсем неплохо»<sup>42</sup>.*

- 2) Недосконалий механізм формування складу Комісії. Заслуговує на увагу думка, що Комісія, або принаймні її громадський сектор, могла б працювати на ротацийній основі. Ротація членів Комісії може дещо знижувати рівень компетентності (новим людям потрібен час, щоб включитися в проблематику роботи Комісії), але періодичне «перезавантаження» потрібне хоча б тому, що відбувається емоційне та професійне вигорання людей (членів/членкинь).

Доцільно було б оновити перелік державних органів, залучених до роботи Комісії. Наприклад, складно зрозуміти необхідність участі МОЗ України в діяльності Комісії (колегіальний орган, яким є Комісія, не вирішує питань щодо надання практичної, зокрема медичної допомоги звільненим, а лише ухвалює рішення щодо встановлення факту / визнання членом сім'ї). Утім, видається, що майже неможливо пояснити логіку незалучення до роботи Комісії представника Національного інформаційного бюро (ДП «Український національний центр з відбудови миру»), співробітники якого чи не найбільше серед інших органів влади залучені до проблематики позбавлених свободи осіб. Замість того, щоб мати у своєму складі представника цього Бюро і відповідну оперативну інформацію, Комісія (чиновники апарату міністерства) пропонує заявникам самостійно звертатися до Бюро для отримання звітки та подання Комісії інформації (див., наприклад, додаток № 3). Іншим прикладом не зовсім вдалого комплектування складу Комісії може бути залучення до її роботи представника МВС України замість представників Національної поліції України та Державної міграційної служби України. Останні два органи хоча і входять до системи (сфери управління) МВС України, але при цьому є самостійними центральними органами виконавчої влади, які ведуть власні обліки. Вбачається, що безпосередня участь їхніх представників у роботі Комісії мала б пришвидшити та спростити опрацювання інформації про заявника.

*«...нам постійно не вистачає там тієї самої державної міграційної служби, коли треба підтвердити громадянство. Тому що там це питання виникає. І у людей часто втрачений, знищений документ, і через ДМС було б набагато простіше, але ДМС не є членом комісії. Відповідно, кожного разу це треба запити окремо слати, чекати відповіді і так далі»<sup>43</sup>.*

42 МФГ, 15.06.2024 р.

43 І – 4, 2024 р.

- 3) Незбалансований склад Комісії. Ситуація з 13 представниками від державних органів проти п'яти осіб від громадського сектору робить голоси останніх у роботі Комісії здебільшого суто консультативними і не здатними істотно впливати на рішення, що ухвалюються. Для забезпечення більшої прозорості роботи Комісії та забезпечення змістовної участі постраждалих в ухвалюваних Комісією рішеннях кількість членів Комісії від державних органів та громадського сектору могла б бути більш збалансованою, що сприяло б більшій інклюзивності цієї інституції, створеної для відновлення прав постраждалих.
- 4) Неоплачувана робота членів Комісії від громадського сектору. Робота членів Комісії від громадського сектору могла б бути оплачуваною (члени Комісії від державних органів беруть участь у роботі Комісії у свій робочий час й отримують заробітну плату за місцем своєї роботи у відповідному державному органі), що могло б дозволити їм приділяти більше часу та уваги виконанню відповідних функцій. Під час воєнного стану фінансування участі представників НУО в роботі Комісії, імовірно, могли б підтримати міжнародні донори, але згодом держава мала б перейняти ці витрати на себе.

*«Якщо не можна держслужбовців позбавити винагороди (а це, здається, неможливо), тоді назначити винагороду і іншим членам комісії»<sup>44</sup>.*

- 5) Відсутність розподілу функціональних обов'язків та завдань серед членів Комісії. Завдання Комісії як колегіального органу визначені в Законі № 2010-IX. Натомість розподіл функцій (завдань) серед окремих членів Комісії, як нам видається, залишається невизначеним. У Комісії, наскільки відомо, немає регламенту або іншого внутрішнього документа щодо розподілу функцій серед окремих членів Комісії, а члени Комісії під час її роботи не виступають доповідачами за конкретними кейсами. Є підстави вважати, що всі рішення готуються окремими працівниками апарату Мінреінтеграції, а члени Комісії лише голосують (часто — так званим пакетним голосуванням) за проект відповідного рішення, як правило, не маючи при цьому навіть завчасного доступу до матеріалів конкретного кейсу або не використовуючи своє право на доступ до таких матеріалів.
- 6) Незадовільна комунікація апарату Мінреінтеграції із заявниками. Знайомим із роботою Комісії особам цілком зрозуміло, що заявників багато, а ресурсу Мінреінтеграції, особливо в умовах війни, не вистачає. Але є впевненість у тому, що існують більш вдалі моделі комунікації, ніж ті, що запроваджені зараз.

*«Я думаю, що це потрібно висвітлювати в пресі, у фейсбуці — як реагують державні установи на наші запитання і як вони допомагають»<sup>45</sup>.*

Зокрема, заявники нарікають на занадто складний і незрозумілий стиль повідомлень, які вони отримують від Комісії. Заявники висловлюють бажання, щоб в офіційному листуванні (як під час комунікації через месенджери, так і при застосуванні інших форм листування), до них менше зверталися канцелярською мовою (канцеляризмами). Натомість щоб з отриманих повідомлень можна було легко зрозуміти суть повідомлень та запропонований порядок подальших дій.

44 МФГ, 15.06.2024 р.

45 Там само.

Видається доцільним ухвалити максимально простий і зрозумілий регламент (правила) спілкування із заявниками, який би допомагав усім залученим до відповідного процесу суб'єктам вести спілкування із заявниками в спосіб, що не є травматичним для останніх. Зараз існує прямо не передбачена, але й не заборонена нормативними документами практика, коли окремі члени Комісії спілкуються із заявниками на етапі розгляду документів або вже після надсилання відмови у встановленні факту. Окремі заявники позитивно відгукуються про відповідний досвід спілкування, відзначаючи, що він дає можливість отримати хоча б якусь інформацію про рішення Комісії в умовах, коли її робота максимально втаємничена від заявників і громадськості загалом, а офіційні листи перенасичені канцеляризмами. Водночас в інших заявників стиль спілкування окремих членів Комісії викликає критичні зауваження (зокрема, щодо нетактовності та грубості окремих членів Комісії). У частини людей такі неформальні контакти навіть створюють враження, що від них у такий спосіб очікується надання неправомірної вигоди за допомогу в ухваленні позитивного рішення.

- 7) Відсутність офіційних письмових відповідей на звернення. Це стосується як заяв щодо встановлення факту, так і заяв щодо результатів розгляду раніше поданих звернень. Деякі люди вказували на те, що після подання заяви про встановлення факту вони були змушені (іноді двічі) направляти листи до Мінреінтеграції з проханням проінформувати їх про результати розгляду, оскільки протягом тривалого часу ніякої інформації з Мінреінтеграції не надходило. Утім, слід сказати й про те, що деякі люди достатньо швидко отримували зворотний зв'язок через месенджери. Проте така форма комунікації не повинна повністю замінити собою офіційне листування, на яке традиційно розраховує більшість людей. В іншому випадку заявників варто було б одразу попереджати про те, що їм не слід розраховувати на отримання офіційного листа, а по відповідь слід звертатися за власною ініціативою через месенджери.
- 8) Немотивовані відмови у встановленні факту позбавлення особистої свободи. Заявники отримують від Мінреінтеграції типові листи про «непідтвердження факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України». Ці листи не містять пояснень мотивів відмови, а їхній зміст обмежується лише тим, що рішення «не набрало достатньої кількості голосів» (див., наприклад, додаток № 4).

На наш погляд, відсутність достатньої кількості голосів (більше половини присутніх) є результатом голосування, а не правовою / фактичною підставою для ухвалення рішення про непідтвердження факту. Стандарт доказування має ґрунтуватися на балансі ймовірності або правдоподібності, а не **вимагати консенсусу більшості**. Якщо більшість членів Комісії проголосувала проти рішення про підтвердження факту, цьому мали б слугувати відповідні правова та фактична підстави (обґрунтування), за які й проголосувала більшість. Норми Закону № 2010-ІХ дозволяють нам стверджувати, що Комісія зобов'язана ухвалити рішення на користь заявника, якщо для цього виконано всі умови, визначені законом. Закон № 2010-ІХ не передбачає такого, що Комісія під час ухвалення рішення має право діяти *на власний розсуд* (щодо одних людей устанавлювати факт, а іншим — відмовляти).

Логічний та змістовний аналіз норм Закону № 2010-ІХ та Положення про Комісію дозволяє нам виснувати, що Комісія повноважна ухвалити рішення про не-

підтвердження факту позбавлення *цивільної особи* особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України в таких випадках (ситуаціях):

- a) у разі відсутності події позбавлення особи особистої свободи, тобто коли позбавлення свободи не було;
- b) у разі позбавлення особи особистої свободи за обставин, які не пов'язані зі збройною агресією проти України, та/або з причини, яка відмінна від громадської, правозахисної, волонтерської тощо діяльності такої особи або не для використання як заручника (наприклад, у випадку позбавлення особи особистої свободи поза контекстом збройного конфлікту, тобто у випадку вчинення загальнокримінального злочину);
- c) у випадку (законного) позбавлення особи особистої свободи з дотриманням норм четвертої Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 р., а також інших норм МГП та міжнародного права прав людини;
- d) у разі, якщо особою подано недостовірні відомості, інформацію та/або документи (зазначене є їй підставою для скасування раніше ухваленого рішення про встановлення факту відповідно до п. 16 Положення про Комісію).

Вбачається, що всі згадані вище ситуації охоплюються абстрактною «недостатністю поданих документів» для встановлення факту: не встановлено подію, контекст, порушення прав або встановлено, що подано недостовірні дані.

Використання Комісією практики «немотивованих відмов» значно ускладнює для заявників повторне звернення, на можливість якого наголошується в типових листах-відмовах Мінреінтеграції, адже заявники не розуміють, який саме недолік потрібно виправити та/або що саме потрібно підсилити документально.

Немотивовані відмови зміцнюють недовіру заявників до Комісії загалом та її членів зокрема. Частина людей вважає немотивовані відмови результатом корумпованості Комісії, хоча об'єктивно ми не побачили жодних переконливих підтверджень для обґрунтованої підозри щодо існування корупції серед членів Комісії. Деякі люди висловлювалися щодо небажання повторно звертатися до Комісії після попередньої відмови саме через відсутність довіри до цього колегіального органу та з огляду на негативний попередній досвід. Більша прозорість в ухваленні рішень Комісією могла б відновити до неї довіру, навіть якщо ухвалені рішення не завжди будуть на користь заявників.

## Необґрунтованість відмов лише посилила недовіру заявників.

Розглядаючи спори між заявниками та Комісією, суди у відомих нам справах ставали на сторону заявників, тим самим підтверджуючи тезу про незаконність «немотивованих відмов».

Наприклад, 30.04.2024 р. Івано-Франківський окружний адміністративний суд у справі № 300/8676/23<sup>46</sup> визнав протиправним і скасував рішення Комісії щодо ві-

46 Рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 30.04.2024 р. у справі № 300/8676/23 // ЄДРСР. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118728481>.

домой донецької волонтерки. Жінку затримали навесні 2014 року в м. Донецьку (Донецька обл.) і катували в захопленій будівлі СБУ. В основу позову та судового рішення про його повне задоволення було покладено саме аргумент про «немотивованість» відмови у встановленні факту. У той самий день, 30.04.2024 р., уже Харківський окружний адміністративний суд ухвалив рішення у справі № 520/37526/23<sup>47</sup>, визнавши протиправним та скасувавши аналогічне немотивоване рішення Комісії при Мінреінтеграції щодо журналіста з Луганська, якого позбавили свободи восени 2014 року. Обидві судові справи на прохання постраждалих супроводжували юристи СЦПГ. Наразі в судах України перебувають й інші подібні справи.

- 9) Видається, що Комісія не використовує наявне в неї право заслуховувати заявників. Навіть у випадках, коли обставини справи викликають обґрунтовані сумніви та/або заявники самі про це клопочуть, можливість їхньої особистої участі в засіданні Комісією ігнорується.
- 10) У Комісії відсутні критерії оцінки заяви щодо встановлення факту (доданих до неї документів) на предмет належності заявника до однієї з категорій осіб, що визначені в п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону № 2010-IX (у широкому сенсі йдеться про зарахування людей до категорії громадських діячів, правозахисників і т. д. у розумінні закону). Вони не прописані навіть на рівні внутрішнього документа Комісії (положення, регламенту роботи тощо). На практиці це створює підґрунтя для майже необмеженого розсуду (надмірної суб'єктивності) членів Комісії під час ухвалення рішень.
- 11) Під час ухвалення рішень не на користь заявника Комісія не враховує наявність у нього інших статусів, судових рішень про встановлення певних фактів тощо, при цьому не пояснюючи мотиви таких дій (своєї позиції) самому заявникові. Подібний підхід викликає нерозуміння з боку заявників і зайвий раз підбиває довіру до державних інституцій загалом.

*«Я звернувся за статусом особи, яка постраждала від торгівлі людьми. По суті, Мінсоцполітики визнало, що я там був у цьому полоні [надало статус жертви торгівлі людьми. — Ред.], а для інших міністерств — я не був. Одне міністерство визнає. Є документ. Навіть призначають виплати, 6 000. Тобто держава підтвердила не просто розпорядженням, що я маю статус, а й виплатами. А для Комісії, для цього Міністерства — факту полону немає»<sup>48</sup>.*

- 12) Комісія необґрунтовано і всупереч закону фактично презюмує «недобросовісність» заявників замість того, щоб виходити з презумпції їхньої добросовісності. Де-факто саме на заявника покладається тягар доведення того, що він був позбавлений особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України і належить до однієї з категорій осіб, що визначені в п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону № 2010-IX. В умовах описаної вище практики «немотивованих відмов» (нерозуміння заявників, який саме недолік у документах потрібно виправити та/або що саме потрібно підсилити документально), процес доведення здається для заявників, м'яко кажучи, нелегким завданням. Особливо якщо взяти до уваги, що заявники зазвичай самостійно подають документи Комісії і далеко не всі з них мають право на безкоштовну правову допомогу від держави або отримують її від НУО.

47 Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 30.04.2024 р. у справі № 520/37526/23 // ЄДРСР. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118730895>.

48 МФГ, 21.01.2024 р.

*«У мене чоловік — військовослужбовець. Після того як ми вийшли з полону, його СБУ допитувало, тому що він діючий військовий. А зараз, як я зв'язалась уже, списалась там з людьми з Комісії, мені сказали: “Надайте дані про те, що ви патріотично налаштовані, що ви не просто так потрапили в полон”. У мене чоловік — військовослужбовець, і я повинна ще доказати, що він патріотично налаштований»<sup>49</sup>.*

Через закритий характер діяльності Комісії достеменно невідомо, наскільки часто члени Комісії користуються своїм правом самостійно одержувати інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання покладених на Комісію завдань. З огляду на практику ухвалення рішень видається, що члени Комісії здебільшого обмежуються лише перевіркою документів, поданих самим заявником.

Згідно з Положенням про Комісію саме на заявника покладається обов'язок подання документів, перелічених у ст. 4 Закону № 2010-ІХ (на підставі яких Комісія ухвалює рішення), хоча буквальный зміст ст. 4 Закону говорить про подання заявником лише письмової заяви, а суб'єкта (сама Комісія чи заявник) збирання і подання інших документів та/або відомостей прямо не визначає. Покладення Урядом саме на заявника обов'язку подати Комісії документи та/або відомості, які є підставою для встановлення факту позбавлення свободи / визнання членом сім'ї, з одного боку, здається цілком обґрунтованим. З іншого ж боку, це призводить до того, що де-факто Комісія під час ухвалення рішення здебільшого орієнтується, імовірно, саме на подані заявником документи / інформацію.

Своєю чергою в багатьох заявників виникають істотні складнощі з отриманням необхідних документів.

*«Я не понимаю [як підтвердити факт незаконного утримання. — Ред.], потому что даже в живых людей этих уже нет, которые могут подтвердить, что я действительно была в полоне. <...> Вот, например, Виктория Р., с которой я вместе была в полоне, она ж в том году умерла от рака. Я даже и не знаю, как мне это теперь подтвердить»<sup>50</sup>.*

Як приклад можна навести витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР) — один із документів, які обов'язково слід подати Комісії. Заявник може добиватися цього документа від слідчого іноді місяцями. Натомість присутність у складі Комісії представника Офісу Генерального прокурора (прокуратура здійснює процесуальне керівництво всіма досудовими розслідуваннями, а Офіс Генерального прокурора від імені держави реалізує правомочності власника і розпорядника згаданого вище реєстру) та представника СБУ (слідчі підрозділи якої здійснюють розслідування злочинів порушення законів та звичаїв війни) дозволяє отримувати таким представникам доступ до інформації із зазначеного реєстру без будь-яких істотних проблем. Крім того, Комісія могла б і сама запитувати слідчих і прокурорів про стан розслідування справи та просити, за потреби, копії окремих матеріалів досудового розслідування.

49 МФГ, 12.12.2021 р.

50 МФГ, 15.06.2024 р.



Видається надмірною вимога подання Комісії і «повідомлення органів сил безпеки та сил оборони стосовно особи». Цей документ значиться серед переліку обов'язкових документів для встановлення факту / визнання членом сім'ї особи. Утім, його отримання викликає значні складнощі в цивільних заявників. Згідно із законом «Про національну безпеку України» до «сил безпеки» належать правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та «інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України», а до «сил оборони» — ЗСУ, 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»<sup>51</sup>. Невідомо, хто для цивільної особи є суб'єктом видачі «повідомлення», тобто до якого саме органу із числа органів сил безпеки та сил оборони має звертатися заявник і за якими ознаками (критеріями) заявник має це визначити самостійно. Відсутність будь-яких роз'яснень (інформації) щодо конкретного суб'єкта видачі «повідомлення», місця отримання, форми відповідного документа тощо створює для заявників правову невизначеність.

*«У мене кілька разів був допит працівниками поліції. СБУ мене не турбувало, не допрашувало. <...> І в мене ніякого документа нема від СБУ. А по закону треба довідку від СБУ. <...> Я прийшов у 2021-му, після прийняття закону, в Севєродонецьке СБУ, кажу, що так і так, є такий закон, і мені щось від вас треба. Ну, мені замість цього в СБУ відправили в обласний, з обласного — в Київський. <...> І все. Це — футбол. Коли ця постанова вийшла по компенсації, звернувся. Майже півтора місяця чекав, поки мені цю справку видадуть, що є цей ЄРДР відносно мого [випадку. — Ред.]. То він [представник СБУ. — Ред.] потім сказав: “Я тут у відпустку збираюсь”, — потім: “Давай пізніше”. Ну, якимось так вийшло, що час вийшов»<sup>52</sup>.*

У законодавстві України існує судова процедура встановлення фактів, що мають юридичне значення (застосовується лише у випадках, якщо відсутня адміністративна процедура встановлення певного юридичного факту). У цій судовій процедурі не застосовується принцип «змагальності» учасників процесу, а суду надано право самостійно витребувати необхідні докази, що має сприяти захисту прав та свобод особи. На наше переконання, Комісії також слід було б займати активну роль у збиранні доказів на підтвердження або спростування обставин, на які покликається особа, що звертається до Комісії.

*«Комісія при Мінреінтеграції повинна сама якісь запити робити у відповідні органи. <...> Мій висновок такий, що своє рішення комісія Мінреінтеграції виносить непрофесійно. <...> Вона викручує людям руки... От зараз я збираю інформацію, щоб підтвердити свій статус. Це я почав робити ще 2 роки тому. Можливо, частину документів мав би початково надавати заявник, але ті документи, які він у силу певних причин не може отримати чи їх складно [отримати. — Ред.], то він би міг зазначати, що, наприклад, “прошу*

51 Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII «Про національну безпеку України» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

52 МФГ, 20.01.2024 р.

*комісію витребувати”, чи якимось так... У них вже є документи і з СБУ, і з поліції, і з прокуратури, а вони голосують, ніби я на конкурс краси у свої 60 років туди прийшов»<sup>53</sup>.*

Інші програми виплати репарацій намагаються підтвердити заяви жертв, спираючись на додаткові джерела, звіти або офіційні розслідування, таким чином зменшуючи їхній доказовий тягар. Підхід, орієнтований на постраждалих, пропонує чіткі вказівки щодо вимог до процесу подання заяви та активну підтримку заявників в обґрунтуванні їхніх претензій, а не презумпцію недоброчесності або відхилення претензій як неправдивих із самого початку. Кілька програм виплати репарацій із цією метою передбачають доказові презумпції. Наприклад, колумбійський Закон «Про постраждалих» (Закон № 1448 від 2011 року) передбачає добросовісність жертв (ст. 5), а у випадку реституції землі перекладає тягар доказування на тих, хто нині займає землю, припускаючи, що позбавлення землі було незаконним, якщо не доведено протилежне<sup>54</sup>. Аналогічно чилійська Національна комісія з питань політичних в'язнів і тортур (відома як «Комісія Валеха») під час оцінки і кваліфікації справ визнала, що особи, які були позбавлені волі з політичних мотивів за часів режиму Піночета, імовірно, були жертвами тортур, навіть якщо це не можна було остаточно перевірити через відсутність документації<sup>55</sup>.

## Підхід, орієнтований на потерпілих, передбачає чіткі вимоги до заявок та активну підтримку заявників.

13) У Положенні про Комісію правила голосування прописано таким чином, що факт позбавлення особи особистої свободи «вважається не-підтвердженим» у разі «відсутності достатньої кількості голосів» під час голосування за ухвалення рішення. Як правило, Комісія детально не по-

відомляє заявників про результати голосування (кількість голосів «за», «проти», «утримався», «не голосував», «відсутній» тощо), обмежуючись лише загальною фразою, що «рішення не набрало достатньої кількості голосів» (у цьому деякі заявники вбачають і приклад непрозорості роботи Комісії). Є підстави припускати, що певні члени Комісії у разі незгоди з рішенням просто немотивовано «утримуються» або взагалі не голосують.

- 14) Надмірна закритість інформації про діяльність Комісії. Єдиною формою публічної звітності Комісії перед громадськістю є короткі новинні повідомлення на вебсайті Мінреінтеграції.

*«Повинна бути все одно якась або звітність, або якийсь діалог, щоб розуміти, як приймаються рішення. Тому що це якийсь “закритий клуб”, який нічого не каже. Вони кажуть, що все засекречено, і все»<sup>56</sup>.*

53 МФГ, 15.06.2024 р.

54 Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, Informe, 2004. Режим доступу: <https://www.derechohumanos.net/paises/America/derechos-humanos-Chile/informes-comisiones/Informe-Comision-Valech.pdf>.

55 Ніколь Саммерс, Колумбійський закон про постраждалих: правосуддя перехідного періоду під час насильницького конфлікту, Гарвардський журнал з прав людини, том 25, 2012. Режим доступу: <https://journals.law.harvard.edu/hrj/wp-content/uploads/sites/83/2009/09/Summers.pdf>.

56 1 – 5, 2023 р.

- 15) Процедура встановлення факту значно ускладнена для громадян України, які після звільнення опинилися за кордоном.

*«Мені тільки сказали, що є така комісія. Це представник нашої обладміністрації [сказала. — Ред.]. Але питання зупинилося на тому, що потрібно збирати документи і довідку ВПО. <...> Я не могла собі її ніяк зробити, і на цій довідці в мене все зупинилось»<sup>57</sup>.*

Відомі численні випадки, коли після звільнення з місць несвободи на окупованій території (поза офіційними обмінами) цивільні особи опинилися за кордоном (в інших країнах) і не мали змоги повернутися (через фінансові, сімейні та/або інші особисті проблеми) або боялися повертатися (зокрема, чоловіки призовного віку через мобілізацію) на підконтрольну Україні територію. Натомість Закон № 2010-IX та Положення про Комісію хоча й не містять прямої заборони на встановлення факту щодо таких цивільних осіб, але й не враховують тієї специфічної ситуації, у якій опинилися постраждалі. Наприклад, не містять норм щодо можливості оформлення і подання документів та/або документування факту вчинення злочину щодо особи за сприяння дипломатичних установ України за кордоном. Схожа, хоча й набагато складніша для вирішення проблема є і з тими звільненими цивільними, які залишилися на окупованій території (не можуть виїхати з окупованої території).

Варто зазначити, що в Іраку існує спроба встановити дипломатичні зв'язки з Німеччиною та Австралією з метою допомоги особам, які постраждали від ІДІЛ та знаходяться за кордоном, заповнити форми заяв про репарації, тож така ініціатива не безпрецедентний випадок.

- 16) Комісія часто занадто прискіпливо ставиться до відомостей та документів, поданих заявниками. Наприклад, нам відомі випадки, коли заявникам пропонували подавати не просто письмові показання свідків, а заяви з показаннями, підписи на яких мають бути завірені нотаріально (тим самим виключалася можливість підробки з боку заявника), хоча закон не містить такої вимоги, а оплата послуг нотаріуса вимагає від заявника додаткових витрат.

*«Я вчора назбирав паперів на 800 гривень. От подивіться, оцей стос. Ще не все, ще потрібно додати. Це три екземпляри. Це на додаток до звернення... <...> І на зараз мені допомога медична потрібна, а я не наважуюсь по неї звернутися, бо знаю, що я вже на 800 гривень паперів купив. І все в такому стані»<sup>58</sup>.*

Звичайно, не можна виключати ймовірність подання звернень недобросовісними заявниками (особами, які умисно істотно спотворюють окремі обставини свого ув'язнення), але складно уявити звернення до Комісії від шахраїв та/або відверту підробку документів (з огляду на наявність у складі Комісії представників усіх силових відомств, зокрема СБУ).

- 17) На засіданнях Комісії одночасно розглядаються кейси як цивільних, так і комбатантів, хоча в них різна проблематика. Абсолютна більшість кейсів із позбавлення особистої свободи (щодо полону) військових є безспірною, оскільки

57 МФГ, 15.06.2024 р.

58 Там само.

факт перебування в полоні підтверджується належними документами (навіть там, де підтвердні документи відсутні, це радше питання службового розслідування всередині відповідного відомства, а не комісійного встановлення факту на міжвідомчому рівні). Натомість більшість цивільних кейсів є складною в оцінці та ухваленні рішень. Необхідність розглядати «безспірні» кейси комбатантів відволікає на себе значні ресурси Комісії, які могли б бути більш ефективно використані на розгляд «цивільних кейсів». Досліджуючи норми профільного законодавства, важко об'єктивно зрозуміти, для чого має існувати комісійна процедура встановлення факту позбавлення особистої свободи щодо комбатантів; а якщо вона й має існувати, то чому цим питанням не опікується Міноборони України.

- 18) Процедура встановлення факту не поширюється на іноземців й осіб без громадянства із числа цивільних. Іноземці та особи без громадянства із числа цивільного населення, зокрема ті, хто має посвідку на проживання в Україні, не можуть скористатися соціальним захистом, передбаченим Законом № 2010-ІХ.
- 19) Процедура встановлення факту не враховує специфіки незаконного позбавлення особистої свободи дітей (осіб віком до 18 років). Убачається, що Закон № 2010-ІХ та Положення про Комісію не унеможливають встановлення факту відносно дітей, але не враховують особливості становища дитини, а також специфічних форм, яких може набувати позбавлення особистої свободи дітей на ТОТ та території держави-агресора. Наприклад, немає однозначної відповіді на запитання про те, чи слід кваліфікувати (за яких умов) як «позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії РФ» поміщення українських дітей (відібраних у батьків — громадян України; тих дітей, що лишилися без батьківського піклування внаслідок військових дій тощо) до російських дитячих будинків (на окупованій чи російській території) або передання на виховання в російські сім'ї.
- 20) Довготривалий розгляд заяв. Згідно з Положенням про Комісію, засідання Комісії мають скликатися «у разі потреби, але не рідше, ніж один раз на квартал». Опитані нами респонденти зазвичай скаржилися на те, що їм доводилося достатньо довго чекати рішення Комісії та повідомлення про ухвалене рішення, хоча вони розраховували отримати допомогу значно швидше. Імовірно, проблема довготривалого розгляду заяв менше стосується ситуації з офіційними обмінами. Після офіційних обмінів рішення ухвалюються значно швидше. Утім, навіть у такій ситуації швидкість теж часто не вражає. Наприклад, щодо одного з опитаних нами респондентів, звільненого 29.12.2019 р. унаслідок офіційного обміну, Комісія (тогочасна міжвідомча комісія при Мінветеранів) ухвалила рішення лише 27.02.2020 р., а одноразову грошову допомогу він отримав навесні 2020 р., хоча потребував її безпосередньо після звільнення, адже перебував в ув'язненні тривалий термін, довгий час не працював і мав скрутне матеріальне становище й не мав соціальних зв'язків на підконтрольній Україні території. Цей випадок не є унікальним, і нам відомі також й інші подібні випадки.

*«Людина, яка виходить з полону — в неї немає грошей навіть на те, щоб їсти купити, відновити документи. От людина виходить, вона протягом кількох днів пише цю заяву на 100 тисяч. Минулого року, я знаю, що людина чекала два місяці, поки їй виплатять»<sup>59</sup>.*

59 МФГ, 16.02.2024 р.

*«... вот у этих ребят [звільнених із полону. — Ред.], у них даже денег на проезд нету. Не говоря уже о том, чтоб купить сигареты тем, которые курят. <...> Девчонки... которые там... своим здоровьем и жизнью... у них даже нету денег на прокладки. Понимаете? <...> Не говоря уже о какой-то косметике. Они ж уже не в тюрьме. Они ж уже тоже на свободе. Им тоже хочется выйти. Показаться. Увидеться. А какая помощь? Вот эти 100 тысяч, за которые мы сейчас бьёмся... реально бьёмся. Потому что их нужно выбивать»<sup>60</sup>.*

- 21) Відсутність публічної інформації з аналізом практики роботи Комісії та практики застосування нею законодавства. Наприклад, відсутній аналіз того, як Комісія трактує положення закону щодо кола осіб, на яких поширюється дія відповідного закону. Такий аналіз міг би дозволити заявникам та їхнім представникам обґрунтовувати свої заяви (подавати документи) з урахуванням позиції Комісії або предметно оскаржувати відмови у встановленні факту з мотивів нібито непоширення на заявника норм відповідного закону.

Окремі учасники(-ці) дослідження суб'єктивно вказували й на інші проблеми, але вище, а також нижче по тексту в подібних описах ми згадали лише про ті з них, які знайшли підтримку (повторювались) серед інших учасників(-ць) або здалися такими, що заслуговують на особливу увагу.

## 2.2. Статус особи, яка постраждала від сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом

Позбавлення особи особистої свободи під час збройного конфлікту часто супроводжується різними формами сексуального насильства, яке може використовуватися як метод допиту та/або з метою покарання, залякування, приниження тощо. Ураження електричним струмом ділянки статевих органів, примусове оголення, погрози зґвалтуванням або навіть саме зґвалтування систематично використовуються в місцях несвободи держави-агресора з 2014 року, зокрема, як методи допиту щодо цивільного населення та військовополонених<sup>61</sup>.

З 24 лютого 2022 року УВКПЛ уже задокументувало 149 випадків СНПК (94 чоловіки, 51 жінка та 4 дівчинки), учиненого військовослужбовцями російських збройних сил, співробітниками російських правоохоронних органів чи персоналом російських пенітенціарних закладів на окупованій території або в РФ (станом на 31.07.2023 р.)<sup>62</sup>.

За даними українських органів влади, станом на 01.05.2024 р. українські прокурори зафіксували 292 факти СНПК із початку повномасштабного вторгнення (103 чоло-

60 1 – 33, 2020 р.

61 Див., наприклад, звіт СЦГП: «Війна без правил: ГОН, пов'язане зі збройним конфліктом на Сході України» // ГО «СГЦП». Режим доступу: [https://totalaction.org.ua/public/upload/book/1526026794\\_gon\\_201117\\_web\\_\(1\).pdf](https://totalaction.org.ua/public/upload/book/1526026794_gon_201117_web_(1).pdf).

62 Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні: 1 лютого – 31 липня 2023 року», 04.10.2023 р., п. 60 // ООН в Україні. Режим доступу: <https://ukraine.un.org/uk/download/145954/248372>.

віки, 189 жінок, 15 неповнолітніх, з них 14 дівчат і 1 хлопець)<sup>63</sup>. Ці цифри регулярно збільшуються.

Проте велика кількість випадків СНПК не потрапляє до офіційної статистики, оскільки багато постраждалих не звертаються до правоохоронних органів та/або перебувають на ТОТ. Крім того, в офіційній статистиці Офісу Генерального прокурора продовжують не враховувати випадки СНПК, які мали місце протягом перших 8 років війни — з 2014 по 2022 рр.

## Майже кожна друга цивільна особа, опитана СЦП з 2014 року, повідомляла про сексуальне насильство в місцях утримання.

Про численні випадки сексуального насильства з боку російських силовиків згадується у звіті Держдепартаменту США щодо дотримання прав людини в Україні у 2023 році<sup>64</sup>.

Про сексуальне насильство в ув'язненні, свідком якого він був або про яке чув, або від якого особисто постраждав, говорить чи не кожен другий звільнений із місць несвободи цивільний, опитаний СЦП з 2014 року. СНПК у різних його формах набуло поширення ще з 2014 року, тобто із самого початку збройної агресії проти України, про що СЦП неодноразово говорив у своїх публікаціях, дослідженнях та інших матеріалах<sup>65</sup>.

20.11.2024 р. було прийнято Закон України «Про правовий і соціальний захист осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією Російської Федерації проти України, та надання їм невідкладних проміжних репарацій» (надалі — Закон № 4067-IX)<sup>66</sup>. Він має набрати чинності 18.06.2025 р.

Цей закон визначає основні засади державної політики у сфері правового і соціального захисту осіб, які постраждали від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією РФ проти України, та надання їм невідкладних проміжних репарацій.

На відміну від зареєстрованого в парламенті тексту законопроекту, що розроблявся із широким залученням представників НУО, в остаточній прийнятій редакції Закону № 4067-IX законодавець відмовився від терміна «статус особи, постраждалої від сексуального насильства» на користь «правового і соціального захисту» постраждалих осіб.

Закон № 4067-IX передбачає, що для прийняття рішення про визнання або про відмову у визнанні особи такою, що постраждала від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією РФ проти України, а також із метою ефективного

63 «Результати діяльності» // Офіс Генерального прокурора. Режим доступу: <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/rezultati-diyalnosti>.

64 Звіт Держдепартаменту США щодо дотримання прав людини в Україні у 2023 році. Режим доступу: <https://www.state.gov/reports/2023-country-reports-on-human-rights-practices/ukraine/>.

65 Див., наприклад, звіт СЦП «Війна без правил: ГОН, пов'язане зі збройним конфліктом на сході України». Режим доступу: [https://totalaction.org.ua/public/upload/book/1526026794\\_gon\\_201117\\_web\\_\(1\).pdf](https://totalaction.org.ua/public/upload/book/1526026794_gon_201117_web_(1).pdf).

66 Закон України від 20.11.2024 р. № 4067-IX «Про правовий і соціальний захист осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією Російської Федерації проти України, та надання їм невідкладних проміжних репарацій» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4067-IX#Text>.

забезпечення доступу до невідкладних проміжних репарацій, при Міністерстві соціальної політики України створюється Комісія з розгляду питань, пов'язаних із визнанням особи постраждалою від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією РФ проти України.

Зазначимо, що Закон № 2010-IX, на відміну від Закону № 4067-IX, прямо не згадує про принцип «презумпції правомірності дій та вимог заявника». Утім, у Законі України «Про адміністративну процедуру» (набрав чинності 15.12.2023 р. і поширюється на правовідносини між заявником та Комісією, що утворена на підставі Закону № 2010-IX), закріплено відповідний принцип «презумпції правомірності дій та вимог особи» (дії та вимоги особи є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи).

У розумінні Закону № 4067-IX «невідкладні проміжні репарації» — це комплекс заходів, спрямованих на задоволення нагальних потреб осіб, які постраждали від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією РФ проти України, що запроваджуються з метою відновлення порушених прав таких осіб.

Майже всі учасники(-ці) фокус-груп, проведених СЦГІ (як колишні цивільні ув'язнені та родичі тих, хто утримується в ув'язненні, так і представники НУО), висловилися на підтримку запровадження не лише соціального захисту, а й окремого правового статусу особи, яка постраждала від СНПК.

У березні 2024 р. в Україні стартував **Пілотний проєкт із надання невідкладних проміжних репарацій** постраждалим від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією РФ проти України (надалі — Пілотний проєкт). Впровадження Пілотного проєкту ініціював Глобальний фонд тих, хто пережив насильство (надалі — Глобальний фонд).

Основними цілями Пілотного проєкту є «забезпечення доступу постраждалим від СНПК до невідкладних проміжних репарацій для запобігання непоправній шкоді та створення моделі, яка може бути використана для розроблення повноцінної національної програми репарацій для постраждалих від СНПК та потенційно інших жертв російської збройної агресії проти України».

Постраждали, які були визнані такими, що відповідають критеріям Пілотного проєкту, отримали проміжні компенсації в розмірі 3 000 євро на особу. Обсяг першого етапу Пілотного проєкту, який тривав протягом березня-липня 2024 року, був обмежений 500 постраждалими. Виплата була здійснена за рахунок коштів, наданих Глобальним фондом через наявні гуманітарні канали за підтримки потенційних імплементаційних партнерів, таких як UNHCR та/або UNFPA. Після закінчення строку реалізації Пілотного проєкту передбачається можливість його продовження та масштабування через залучення додаткового фінансування та/або трансформації пілотної системи в державну програму в результаті затвердження відповідного законодавства<sup>67</sup>.

Слід зазначити, що хоча виплати в межах згаданого Пілотного проєкту і мають назву «репарації», проте вони здійснюються за рахунок коштів, наданих урядами

67 Концепція Пілотного проєкту з надання невідкладних проміжних репарацій постраждалим від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією РФ проти України. Версія 1.3, 12.01.2024.

Франції і Бельгії, які не є державами – учасницями збройного конфлікту. У цьому випадку має місце радше прояв міжнародної солідарності та гуманітарної підтримки постраждалих українських громадян, а не запровадження механізму матеріальної відповідальності держав — безпосередніх учасниць збройного конфлікту. За своєю суттю виплачувані кошти мало чим відрізняються від надання іншої гуманітарної допомоги від численних міжнародних і українських організацій особам, які постраждали в ході війни (зокрема, від сексуального насильства), як у грошовій, так і в матеріальній формі або у вигляді оплачених послуг.

На користь цієї тези вказує і незначна участь української держави в механізмі надання і виплати так званих проміжних компенсацій. Ця участь обмежується здебільшого включенням представників державних органів до робочих і керівних органів, які розглядають свідчення від постраждалих, а також ухвалюють рішення про надання виплат. Зібрана в ході роботи Комісії інформація зберігатиметься не у держави Україна, а у вже згаданій вище міжнародній неурядовій організації — Глобальному фонді.

Незважаючи на те, що ці виплати стирають межу між репараціями та гуманітарною допомогою, вони надають певне підтвердження та визнання порушення прав жертв, надаючи постраждалим переваги, які відображають цей правовий статус. Щоправда, сам факт визнання Комісією певної особи постраждалою не створюватиме жодних правових наслідків для такої особи у її відносинах із державою або іншими її суб'єктами, а отже, це не перешкоджатиме постраждалим висувати вимоги щодо репарацій у майбутньому.

## 2.3. Державні реєстри з інформацією про постраждалих осіб

### 2.3.1. Єдиний реєстр осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України

На підставі Закону № 2010-IX державою створено Єдиний реєстр осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (надалі — Єдиний реєстр), — єдину державну інформаційно-комунікаційну систему, призначену для реєстрації, зберігання, захисту, оброблення, використання інформації про осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, членів сімей таких осіб. Цілями функціонування Єдиного реєстру має бути внесення рішень Комісії, облік постраждалих та членів їхніх сімей, а також адміністрування їхніх потреб.

Постановою № 1281<sup>68</sup> Уряд затвердив Порядок створення, ведення, доступу до відомостей Єдиного реєстру (надалі — Порядок ведення Єдиного реєстру). Власником Єдиного реєстру є держава в особі Мініреінтеграції (натепер – Мінірозвитку), яка є держателем та володільцем інформації, що обробляється та зберігається в реєстрі.

68 Постанова КМУ від 15.11.2022 р. № 1281 «Деякі питання виконання Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>.



Адміністратором та технічним адміністратором Єдиного реєстру є ДП «Український національний центр розбудови миру» (Національне інформаційне бюро). Члени Комісії, утвореної на підставі Закону № 2010-IX, мають доступ до Єдиного реєстру на правах користувачів «у межах своїх повноважень».

Особи, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, а також особи, яких визнано членами сім'ї такої особи, мають право на отримання інформації з Єдиного реєстру у формі *виписки*, яка видається Національним інформаційним бюро.

Форма виписки була затверджена наказом Мінреінтеграції від 15.02.2023 р. № 51<sup>69</sup>, але безпосередньо міністерство, за словами опитаних нами людей, не видавало ці виписки. Лише після внесення постановою Уряду від 10.11.2023 р. № 1182 змін до Порядку ведення Єдиного реєстру, функцією з видачі виписок наділили Національне інформаційне бюро.

*«Цей реєстр, по суті, мав запрацювати давно. Але він нормально так і не запрацював. Спочатку, відповідно до закону, Мінреінтеграції мало ним опікуватись. Ми постійно говорили про це, в тому числі членам Комісії: “Коли запрацює цей реєстр нормально?”. А зараз, уже буквально нещодавно, вони віддали цей реєстр Національному інформаційному бюро. Тепер треба знов зрозуміти, хто буде видавати ці витяги з реєстру»<sup>70</sup>.*

Отримання постраждалою особою (членом її сім'ї) виписки з Єдиного реєстру, по суті, є завершальною стадією адміністративної процедури встановлення факту позбавлення особистої свободи (визнання членом сім'ї особи, позбавленої свободи). Де-юре саме виписка з Єдиного реєстру має вважатися допустимим доказом встановлення факту (визнання членом сім'ї).

Учасники(-ці) проведених СЦГГ фокус-груп та інтерв'ю називали такі, на їхній погляд, проблеми й недоліки, пов'язані з функціонуванням Єдиного реєстру:

- 1) Відсутність виписки з Єдиного реєстру. Люди або взагалі не знають про існування такого документа, або отримують його з певними складнощами.

*«Знаю, що кримінальне провадження є, а про витяг із реєстру позбавлення свободи не знаю»<sup>71</sup>.*

*«Этого я не знаю. Про существование “Единого реестра осѣб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України”? Тоже первый раз слышу»<sup>72</sup>.*

- 2) Комісія після ухвалення рішення автоматично не видає заявнику виписку з Єдиного реєстру. Рішення про встановлення факту / визнання членом сім'ї ухвалює

69 Наказ Мінреінтеграції від 15.02.2023 р. № 51 «Про затвердження форми виписки з Єдиного реєстру осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0401-23#Text>.

70 1 – 4, 2024 р.

71 1 – 6, 2024 р.

72 1 – 7, 2024 р.

- Комісія, а виписку має видавати Національне інформаційне бюро, за окремим зверненням заявника, якого ніхто не інформує про право (практичну необхідність) отримати такий документ та про суб'єкта, який може його видати.
- 3) Особам, щодо яких факт позбавлення особистої свободи було встановлено до набрання чинності Закону № 2010-IX (на підставі законодавства, яке діяло раніше), щорічна державна грошова допомога виплачується лише після внесення відомостей про таких осіб до Єдиного реєстру. Водночас окремі наші респонденти стверджували, що вони протягом тривалого часу не отримували відповідей на свої звернення до Мінреінтеграції про включення інформації про них до Єдиного реєстру, хоча, зрештою, майже всі згодом отримали державну грошову допомогу.

### 2.3.2. Реєстр оборонців України, які перебувають у полоні держави-агресора

Національне інформаційне бюро веде Реєстр оборонців України, які перебувають у полоні держави-агресора (надалі — Реєстр оборонців України). Він містить, зокрема, інформацію про цивільних осіб, яких було незаконно затримано державою-агресором.

Учасники(-ці) проведених СЦГІ інтерв'ю та фокус-груп прямо не вказували на недоліки функціонування Реєстру оборонців України, зокрема на складнощі отримання інформації від Національного інформаційного бюро. Більшість людей просто не знала про функціонування подібного реєстру і можливість чи практичну необхідність отримання інформації у формі виписки з реєстру (хоча всі вони були обізнані про функціонування Національного інформаційного бюро). Одна з учасниць проведеної Центром фокус-групи звернулася до Національного інформаційного бюро із заявою щодо надання інформації про свого чоловіка (із числа цивільних, який перебуває в місцях несвободи на території держави-агресора) і протягом місяця отримала на електронну пошту «Виписку з реєстру оборонців України, які перебувають у полоні держави-агресора».

### 2.3.3. Єдиний реєстр досудових розслідувань

ЄРДР утворений та ведеться відповідно до вимог КПК України з метою забезпечення реєстрації кримінальних правопорушень (проваджень) та осіб, які їх учинили, обліку ухвалених під час досудового розслідування рішень та результатів судового провадження і т. ін.

Власником і розпорядником ЄРДР є держава в особі Офісу Генерального прокурора відповідно до КПК України та підзаконних актів<sup>73</sup>. Положення про Комісію вимагає від заявників подати Комісії витяг з ЄРДР (за наявності кримінального провадження стосовно особи)<sup>74</sup>.

73 Наказ Генерального прокурора від 30.06.2020 р. № 298 «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20#Text>.

74 Слід звернути увагу на те, що як у Положенні про Комісію, так і в Законі № 2010-IX, імовірно, унаслідок недоліку техніки нормопроекування, у назві реєстру було допущено істотну змістову помилку («Єдиний державний реєстр досудових розслідувань»), оскільки правильною його назвою є «Єдиний реєстр досудових розслідувань». Водночас нам не доводилося чути, щоб ця помилка якось впливала на функціонування процедури встановлення факту позбавлення особи особистої свободи.

Витяг з ЄРДР заявник (потерпілий) у кримінальному провадженні може отримати від слідчого або прокурора, який здійснює процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. До витягу з реєстру включається інформація про номер та дату реєстрації кримінального провадження, правову кваліфікацію кримінального правопорушення, наслідок розслідування кримінального правопорушення, а також низку інших даних.

Для постраждалого наявність у нього витягу з ЄРДР є доказом існування кримінальної справи, а також документом, який дає можливість звернутися до Комісії із заявою про встановлення факту / визнання членом сім'ї.

Учасники(-ці) проведених СЦГГ фокус-груп та інтерв'ю називали такі, на їхній погляд, проблеми й недоліки, пов'язані з ЄРДР:

- 1) Після звільнення майже всіх постраждалих зазвичай опитували співробітники СБУ та поліції, але майже нікому не видавали витяг з ЄРДР. Тим, кому згодом видавали, не пояснювали юридичне значення цього документа, через що люди часто згодом втрачали витяг або не могли пригадати, куди саме його поділи.
- 2) Майже ніхто з опитаних СЦГГ респондентів не знає, який саме орган досудового розслідування (слідчий підрозділ поліції, СБУ) займається розслідуванням його справи і де / у кого саме він може отримати витяг з ЄРДР. Листування з поліцією щодо питання «розшуку справи» іноді займає місяці.
- 3) Зазвичай потерпілі змушені двічі або навіть більше разів звертатися з письмовими заявами про видачу витягу з ЄРДР, оскільки на свою першу заяву майже ніхто не отримує запитуваного документа / відповіді.
- 4) В окремих випадках слідчі вимагали від потерпілих особистої явки до органу досудового розслідування, відмовляючи в надсиланні витягу з ЄРДР поштою. Для деяких заявників це створювало істотні складнощі. Наприклад, одна з респонденток СЦГГ не мала змоги відвідати слідчого в м. Києві, оскільки проживала в іншій області (за 400 км від столиці) і доглядала важкохворого чоловіка (див., наприклад, додаток № 5).

### 2.3.4. Система обліку інформації про шкоду

20.11.2024 р. було прийнято Закон України «Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» (надалі — Закон № 4071-IX), який визначатиме правові та організаційні засади створення та функціонування Системи обліку інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії РФ проти України, а також регулює правові відносини, пов'язані зі створенням та функціонуванням Реєстру відомостей щодо дітей, депортованих або примусово переміщених у зв'язку зі збройною агресією РФ проти України<sup>75</sup>.

Система обліку інформації про шкоду — автоматизована інформаційно-комунікаційна система, призначена для збирання, накопичення, зберігання, захисту, обліку, відображення, оброблення та надання інформації про:

<sup>75</sup> Закон України від 20.11.2024 р. № 4071-IX «Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4071-IX#Text>.

- фізичних осіб, зокрема депортованих або примусово переміщених дітей, особистим немайновим правам яких завдано шкоди;
- шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб унаслідок збройної агресії РФ проти України;
- вжиті заходи з підтримки постраждалих осіб та обсяги видатків державного та місцевих бюджетів, бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, здійснених для вжиття таких заходів.

Підлягатиме обліку інформація про шкоду, завдану особистим немайновим правам постраждалої особи через:

- 1) смерть (загибель);
- 2) зникнення безвісти за особливих обставин, безвісну відсутність;
- 3) залишення дитини без піклування батьків, позбавлення дитини батьківського піклування, неможливість виконання батьками, іншими законними представниками дитини обов'язків щодо виховання та утримання дитини;
- 4) травму чи ушкодження здоров'я;
- 5) сексуальне насильство, пов'язане зі збройною агресією РФ проти України;
- 6) катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;
- 7) насильницьке тримання під вартою, незаконне ув'язнення, полон, інші види позбавлення особистої свободи;
- 8) торгівлю людьми;
- 9) примусову працю;
- 10) примусове переміщення, депортацію, викрадення;
- 11) примусове переміщення, депортацію, викрадення, примусове усиновлення дітей;
- 12) внутрішнє переміщення, евакуацію;
- 13) вимушене переміщення за межі України;
- 14) вимушене переміщення за межі України з територій, на яких на момент виїзду велися бойові дії, або тимчасово окупованих РФ територій України, або внаслідок пошкодження чи знищення житла внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією, або після евакуації;
- 15) втрату доступу до медичної допомоги, медичних послуг, соціальних послуг, освітніх послуг;
- 16) інші порушення особистих немайнових прав у випадках, визначених законодавством України.

Важливо відзначити, що підлягатиме обліку інформація про шкоду особистим немайновим правам осіб, завдану починаючи з 19 лютого 2014 року громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебували на території України.

**Важливо забезпечити  
впорядковану роботу вже  
наявних реєстрів й уникнути  
дублювання зусиль.**

У зв'язку з тим, що з моменту прийняття закону минув незначний час, наразі неможливо говорити про ефективність пропонуєних заходів.

Зв'язок запропонованої Системи обліку інформації про шкоду з іншими чинними реєстрами, описаними в цьому звіті, залишається незрозумілим. Хоча прагнення Мінсоцполітики уникнути надмірно бюрократичного підходу до внесення інформації до реєстру можна тільки вітати, важливо буде встановити умови для забезпечення оптимізації підходу до роботи чинних реєстрів та уникнення дублювання зусиль, особливо для постраждалих осіб.

## 2.4. Реєстр збитків для України, заснований Радою Європи

14.11.2022 р. Генеральна Асамблея ООН ухвалила Резолюцію A/RES/ES-11/5 «Сприяння здійсненню правового захисту і забезпечення відшкодування шкоди у зв'язку з агресією проти України»<sup>76</sup>, яка серед іншого закликала до створення міжнародного реєстру збитків для України.

16/17.05.2023 р. на 4-му Саміті глав держав та урядів Рада Європи заснувала Реєстр збитків, завданих агресією РФ проти України (надалі — Реєстр збитків)<sup>77</sup>. Резолюцією Комітету Міністрів Ради Європи від 12.05.2023 р. CM/Res(2023)3 затверджено Статут Реєстру збитків<sup>78</sup>. Місцем розташування Реєстру збитків є м. Гаага (Королівство Нідерланди).

Мандат Реєстру збитків передбачає, що він «служить для документального обліку доказів та інформації, що стосуються заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих 24.02.2022 р. або пізніше на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, включно з її територіальними водами, всім зацікавленим фізичним і юридичним особам, а також державі Україна, включно з її регіональними та місцевими органами влади, державними чи підконтрольними установами, міжнародно-протиправними діями РФ в Україні або проти України». Реєстр створено як платформу для міжурядового співробітництва, яка діє в інституційних межах Ради Європи<sup>79</sup>.

У березні 2024 р. відкрився офіс Реєстру збитків у м. Києві (Україна), а з 02.04.2024 р. розпочалося приймання заяв від постраждалих (в одній категорії — пошкодження або знищення житлової нерухомості). У січні 2025 року Реєстр відкрив приймання заяв від постраждалих за другою категорією: смерть близького члена сім'ї. Подання заяв здійснюється виключно в електронній формі. Наразі затверджено правила та форми, що стосуються нових категорій заяв. Вони охоплюватимуть внутрішнє переміщення, смерть близького члена сім'ї, зникнення безвісти близького члена сім'ї, пошкодження або знищення нежитлового нерухомого майна, пошкодження або

76 Resolution adopted by the General Assembly on 14 November 2022 (A/ES-11/L.6) Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine. Режим доступу: [https://rd4u.coe.int/documents/358068/372244/A\\_RES\\_ES-11\\_5.pdf/079afc90-b392-a0ab-43ad-41409c7e8aa4?t=1708702069853](https://rd4u.coe.int/documents/358068/372244/A_RES_ES-11_5.pdf/079afc90-b392-a0ab-43ad-41409c7e8aa4?t=1708702069853).

77 «Саміт Ради Європи створив Реєстр збитків для України як перший крок до міжнародного Компенсаційного механізму постраждалим російської агресії» // Реєстр збитків для України. Новини. Режим доступу: <http://bit.ly/3XMkjoR>.

78 Резолюція CM/Res(2023)3 «Про встановлення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України» // Комітет Міністрів Ради Європи, 12.05.2023 р. Режим доступу: [https://rd4u.coe.int/documents/358068/372244/CM\\_Res%282023%293](https://rd4u.coe.int/documents/358068/372244/CM_Res%282023%293).

79 Там само.

знищення критичної та не критичної інфраструктури, пошкодження або знищення житлового нерухомого майна — місць загального користування<sup>80</sup>. Утім, ці заяви здебільшого поки що не доступні для подання.

Мандат Реєстру збитків не передбачає, що він буде розглядати та оцінювати отримані заяви по суті, установлювати вартість збитків та призначати компенсацію. Передбачається, що це будуть функції майбутнього міжнародного компенсаційного механізму, якого наразі немає. Утім, робота над його створенням триває.

Як бачимо, мандат Реєстру збитків поширюється лише на заяви про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих **24.02.2022 р. або пізніше**, і не охоплює шкоду, завдану збройною агресією з 2014 р. по день повномасштабного вторгнення. Утім, усе одно слід виснувати, що Україна докладає значних зусиль на міжнародному рівні для створення ефективного механізму майбутніх репарацій.

80 Register of Damage caused by the aggression of the Russian Federation Against Ukraine, Categories of claims eligible for recording, March 2024. Access mode: [https://rd4u.coe.int/documents/358068/386726/RD4U-Board\(2024\)07-final-EN+-+Categories+of+Claims.pdf/3f375b28-5466-0c2e-90b6-55d23c4f7a49?t=1711546048763](https://rd4u.coe.int/documents/358068/386726/RD4U-Board(2024)07-final-EN+-+Categories+of+Claims.pdf/3f375b28-5466-0c2e-90b6-55d23c4f7a49?t=1711546048763).

# Види соціального захисту постраждалих осіб

**«Допомога має бути такою, щоб не зрощувати в людині безпорадність!»<sup>81</sup>»**

## 3.1. Державна грошова допомога

Грошова допомога є чи не єдиним видом допомоги від держави, який реально працює. Відповідаючи на запитання щодо «першої потреби» після звільнення, більшість респондентів віддає перевагу саме грошовій допомозі. Зазвичай потреба в грошових коштах переважає навіть потребу в медичній допомозі.

Закон № 2010-IX передбачає такі види грошової допомоги:

- a) одноразова державна грошова допомога особі, щодо якої встановлено факт позбавлення особистої свободи, після її звільнення (100 тис. грн, що на час підготовки звіту становить близько 2 500 доларів США);
- b) щорічна державна грошова допомога особі, щодо якої встановлено факт позбавлення особистої свободи, або членам її сім'ї під час перебування такої особи в місцях несвободи (100 тис. грн/рік);
- c) одноразова державна грошова допомога в разі загибелі (смерті) особи, щодо якої встановлено факт позбавлення особистої свободи, смерть якої настала під час перебування такої особи в місцях несвободи, або смерті особи, звільненої з місць несвободи, протягом року після її звільнення, якщо смерть настала внаслідок поранення, контузії, каліцтва, захворювання, нещасного випадку, пов'язаних із перебуванням такої особи в місцях несвободи (надається членам сім'ї, батькам чи утриманцям загиблої (померлої) особи) (100 тис. грн).

Прикінцеві та перехідні положення Закону № 2010-IX передбачають також особливий вид «щорічної державної грошової допомоги», який полягає у виплаті по 100 тис. грн (близько 2 500 доларів США) за кожний рік перебування в місцях несвободи (з округленням до найближчої цілої кількості років) для осіб (або членів їхніх сімей під час перебування таких осіб у місцях несвободи), зокрема вже звільнених, щодо яких, відповідно до Закону № 2010-IX, встановлено факт позбавлення особистої свободи після 20.02.2014 р. або щодо яких у порядку, установленому до набрання чинності Закону № 2010-IX, ухвалено рішення про встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України після 20.02.2014 р. У такий спосіб законодавець надав можливість отримати грошову допомогу, зокрема, цивільним особам, позбавленим особистої свободи від самого початку (з першої фази) збройної агресії проти України — з 20.02.2014 р.

Процедуру призначення і виплати державної грошової допомоги унормовано Порядком призначення та виплати допомоги особам, щодо яких встановлено факт

81 МФГ, 16.02.2024 р.

позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членам їхніх сімей, затвердженим постановою КМУ від 15.11.2022 р. № 1281 (надалі — Порядок призначення та виплати допомоги № 1281).

У період проведення дослідження механізм виплати грошової допомоги, передбаченої Законом № 2010-IX, був цілком дієвим. Хоча і не без затримок, але постраждалі отримували грошову допомогу, зокрема, за минулі роки (з 20.02.2014 р.) перебування в НМН. Деякі з опитаних респондентів, звільнені з місць несвободи до 24.02.2024 р., отримали по 200–300 тис. грн (за всі 2–3 роки свого ув'язнення) одноразовим платежем, що майже для всіх було приємною несподіванкою і дозволило, принаймні частково, вирішити свої поточні соціально-побутові питання. Виплати однозначно збільшували довіру постраждалих до держави та її інституцій.

Проведені СЦГГ фокус-групи та інтерв'ю дозволили ідентифікувати все ще наявні проблеми, пов'язані з виплатою державної грошової допомоги, та напрямки для вдосконалення системи таких виплат:

- 1) Недиференційована сума державної грошової допомоги після звільнення. Зараз усі постраждалі, щодо яких після звільнення Комісією встановлено факт позбавлення особистої свободи, отримують фіксовану суму в розмірі 100 тис. грн. Водночас відомо про багато різних ситуацій позбавлення цивільних осіб особистої свободи на ТОТ, які не були поширені до повномасштабного вторгнення. Наприклад, утримання людей у так званих фільтраційних таборах (2022 р.)<sup>82</sup>. Подібні випадки зазвичай не розглядаються як такі, що підпадають під дію Закону № 2010-IX, адже цілком очевидно, що держава фінансово не спроможна виплатити кожній такій особі по 100 тис. грн грошової допомоги. На нашу думку, істотна кількість рішень Комісії про непідтвердження факту позбавлення особи особистої свободи пов'язана саме з небажанням (відсутністю фінансових ресурсів) виплачувати грошову допомогу.

## Значна кількість відмов у визнанні статусу позбавленого свободи може бути зумовлена відсутністю коштів на виплату допомоги.

СЦГГ пропонує ідею чіткого розмежування процедури встановлення факту і державної грошової допомоги, установлення для останньої диференційованих правил призначення і виплати. Наприклад, цивільна особа, яка була незаконно позбавлена особистої свободи і яку утримували в НМН протягом кількох годин без застосування до неї фізичного насиль-

ства (без наслідків для здоров'я), могла б бути беззаперечно визнана такою, що була позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії, та отримати грошову допомогу в мінімальному розмірі (мінімально достатньому для вирішення своїх поточних соціальних проблем), або замість грошової допомоги таким людям можна було б пропонувати інші види допомоги. Натомість особа, яка утримувалася в НМН протягом тривалого часу та/або зазнала серйозних

82 UN Security Council, Reports of Russian Federation Forces Putting Ukrainian Civilians in 'Filtration' Camps Must Be Investigated, Senior Officials Tell Security Council, SC/15023, 7 September 2022. Access mode: <https://press.un.org/en/2022/sc15023.doc.htm>.



ушкоджень здоров'я, могла б претендувати на значно більший (максимальний) розмір грошової допомоги. Пріоритет також має бути наданий тим, хто зазнав тортур і сексуального насильства у фільтраційних таборах.

Досвід взаємодії з постраждалими показує, що не всіх людей цікавить виключно допомога від держави. Для частини людей важливим є сам факт визнання їх постраждалими від збройної агресії. Частина постраждалих бачить це як перший крок на шляху до отримання репарацій безпосередньо від держави-агресора в майбутньому. Запровадження диференційованих підходів, безперечно, значно ускладнить роботу Комісії, вимагатиме розроблення додаткових критеріїв для оцінки, але водночас зробить механізм виплати допомоги більш справедливим і може збільшити довіру до органів державної влади.

- 2) Поверхове правове регулювання призначення і виплати грошової допомоги. Як Закон № 2010-IX, так і Порядок призначення та виплати допомоги № 1281 здебільшого стосуються діяльності Комісії. Вони не визначають мету виплати грошової допомоги, її сутнісний зміст, а також не дають відповідей на багато питань, пов'язаних із грошовою допомогою. Наприклад, чимало питань залишаються відкритими, коли гроші виплачуються члену сім'ї особи, яка утримується в ув'язненні. Чи має право член сім'ї витратити ці гроші на власні (особисті) потреби? Чи грошові кошти мають бути витрачені на потреби ув'язненого (якщо існує така можливість) або збережені до моменту звільнення? Відкритими залишаються питання взаємодії між кількома членами сім'ї (утриманцями), зокрема, у випадках, коли такі особи на момент виплати допомоги проживають окремо (наприклад, неповнолітні діти від різних шлюбів або батьки-пенсіонери та дружина ув'язненого). Як вони повинні розділити грошову допомогу? Для унормування цих питань за основу можна було б узяти окремі положення Закону № 2011-XII щодо виплат сім'ям загиблих (померлих) військовослужбовців (ст. 16, 16-1, 16-3), у яких ці питання врегульовано більш-менш вдало<sup>83</sup>.
- 3) Відсутність грошової допомоги для сімей загиблих (померлих) цивільних у випадку, коли загибель (смерть) настала до встановлення Комісією факту позбавлення особи особистої свободи. Як одноразова, так і щорічна державна грошова допомога виплачуються тільки після встановлення факту позбавлення особи особистої свободи. Одноразова державна грошова допомога в разі загибелі (смерті) особи надається членам сім'ї, батькам чи утриманцям загиблої (померлої) особи, щодо якої вже встановлено факт позбавлення особистої свободи. Тобто в усіх випадках виплаті грошової допомоги передувало встановлення факту позбавлення особи особистої свободи, і Закон № 2010-IX, як нам видається, не передбачає можливості встановлення такого факту щодо особи, яка на момент розгляду питання Комісією вже загинула або померла природною смертю. У процесі дослідження ми ідентифікували непоодинокі випадки, коли звільнені цивільні особи не встигли реалізувати своє право на звернення до Комісії і загинули на війні вже в статусі комбатанта (були мобілізовані чи добровільно вступили до лав збройних сил), або померли природною чи насильницькою смертю в статусі цивільної особи.
- 4) Відсутність щомісячної грошової допомоги після звільнення (системної фінансової підтримки на період реабілітації, соціальної адаптації і т. ін.). Крім одноразової грошової допомоги після звільнення, а також щорічної грошової допо-

83 Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>.

моги під час перебування в місцях несвободи, існує потреба в запровадженні (щонайменше для окремих категорій осіб) «щомісячної державної грошової допомоги після звільнення», яка є вкрай необхідною для значної кількості колишніх цивільних ув'язнених. Наразі окремі особи отримують щомісячну державну стипендію імені Левка Лук'яненка (станом на 2025 рік — 9 084 грн, що становить близько 225 доларів США). Ті отримувачі стипендії, з якими вдалося поспілкуватися авторам дослідження, відзначали надзвичайно важливу роль щомісячної виплати в процесі адаптації до звичайного життя.

*«Мені тоді була важлива фінансова підтримка, тому що я не могла йти на роботу. В мене був такий психологічний стан, що я не виходила з хати. І так десь пів року. Мені була важлива підтримка фінансова, щоб якийсь час відновитися. <...> Хоча би, ну, рік для того, щоб знайти себе в цьому світі. І то, це я була в полоні тільки два місяці»<sup>84</sup>.*

*«Я думаю, що постійна якась допомога фінансова [потрібна. — Ред.] як пенсія чи що... Але як на мене, то не менше 5 000 гривень в місяць. Десь так. Ну, це, знаєте, як визнання від держави»<sup>85</sup>.*

- 5) Відсутність особливої форми грошової допомоги для дітей — осіб віком до 18 років, а також специфічних програм реабілітації, допомоги у сфері освіти тощо. Зазначене стосується як дітей, яких було позбавлено особистої свободи, так і дітей, які втратили одного чи обох батьків унаслідок їхньої смерті в ув'язненні, або смерті після звільнення, чи дітей, батьки яких утримуються в незаконному ув'язненні.

*«Когда я сюда [у Дніпро. — Ред.] приехала, у меня было 50 долларов с собой. Всё. Больше у меня не было ничего. Я и ребёнок. И плюс ещё, знаете, тоже столкнулась с ситуацией. Аттестат её в школе не признают, брать не хотят. Начали мне отказывать в школах. Когда это всё произошло, она закончила девятый класс. Мы получили аттестат “ДНР” и приехали сюда. И они мне говорят, что “мы не посадим вашего ребёнка в десятый класс. Пусть садится в девятый, опять заканчивает”. [За сприяння представництва однієї з агенцій ООН. — Ред.] в школе дали месяц на переаттестацию по украинскому законодательству и потом дали дочери новый уже аттестат украинского образца за девятый класс. Экзамены пересдавала. Создали в школе специальную группу, за которую нас очень невзлюбили, что мы дополнительной работы им добавили. Как мне сказал директор школы: “Мне вообще не платят за это. Зачем мне этим заниматься?”»<sup>86</sup>.*

*«Восьмий рік [після зникнення чоловіка. — Ред.], дитині його 12 років, без абсолютно ніякої допомоги. ...держава настільки зневажає і його як захисника, і нас як родину, і його дитину, розумієте? Усі, хто в полоні, усі, хто в госпіталях [військові. — Ред.], у них лишаються виплати, зарплати і т. д. Але є закон, за яким сім'ї зниклих безвісти прирівнюються в пільгах до сімей загиблих. Нічого не працює, я ніде не можу отримати ніякої інформації, немає*

84 МФГ, 13.01.2024 р.

85 Там само.

86 І – 8, 2023 р.

політичної волі. Ви розумієте, що мене підло посилають у комісію по справах зниклих безвісти, і всі знають, що ця комісія не працює. У мене син в поліції нашої [обліковується. — Ред.] як зниклий безвісти, а в СБУ він облікований як заручник, тому що є інформація [20]19 року, що його тримали на території Росії і судили. І я, розумієте, в підвишеному стані: я ніхто і ніде. Ладно, я прожила життя, я літня людина, я ще поживу там якийсь час, і слава Богу. Але є його дитина... Хоть не допомога держави, можливо, якісь пільги, але хоть дитина повинна знати, що його батько — воїн, захисник, а не просто десь пішов і там пропав»<sup>87,88</sup>.

«До сих пор вот я ненавижу слово “переселенец”. Я не хочу куда-то там идти, и чтобы получить для ребёнка какое-то медицинское обслуживание, и для себя... [Не хочу. — Ред.] панически бояться потерять эту бумажечку переселенца. У меня есть паспорт гражданина Украины. Но буквально через 2 недели я опять во всё это погружусь, потому что мой сын будет получать паспорт. Паспорт не выдаётся без справки о месте прописки. И где я в Киеве возьму справку о прописке в Луганске? Либо будет, как мне объяснили, какой-то “немножко не такой” паспорт. Почему мой ребенок, гражданин Украины, получая первый в своей жизни паспорт, снова должен быть не таким, как все?

И что для меня больше всего было болезненно — это непонимание детьми в школе. То есть, моего ребенка били в школе в 2014 году. Он был новеньким, его били. Вот тупо просто били, потому что мальчик там чем-то не понравился. И это было настолько для меня болезненно. Это 2014 год, сентябрь месяц, очень много чего дома негаразд, и ты вот сталкиваешься с таким просто непониманием. И школа ничего не делает для того, чтобы объяснять. Если в шутку дети в классе моему сыну позволяют сказать, когда он [чоловік респондентки — Ред.] ездит в командировку иногда на восток Украины: “А что это, твоего папу уже застрелили?”»<sup>89</sup>.

- 6) Зняття комісії банку при зарахуванні грошової допомоги. Видається доцільним законодавчо заборонити банкам знімати комісію за зарахування та зняття грошової допомоги, адже не всі постраждали можуть вчасно зорієнтуватися в питанні відкриття «безкомісійного» рахунку.

«Мені виплатили цю допомогу. І там щось тисяча пішла банку. Якийсь відсоток. Ну, дев'яносто дев'ять [залишилося на рахунку. — Ред.]»<sup>90</sup>.

- 7) Зниження купівельної спроможності грошової допомоги. Виплата одноразової грошової допомоги постраждалим була вперше запроваджена в січні 2018 року і становила 100 тис. грн, що в той час дорівнювало близько 3,5 тис. доларів США. Відтоді розмір цієї виплати в гривнях залишався незмінним, але купівельна спроможність цієї суми в умовах інфляції постійно зменшується (наразі це близько 2,5 тис. доларів США).

87 МФГ, 12.12.2021 р.

88 З розповіді матері полоненого добровольця, який вважається зниклим безвісти. Органи державної влади не визнають за зниклим чоловіком статус комбатанта і вважають його цивільним.

89 І – 9, 2019 р.

90 І – 10, 2021 р.

*«Я бы хотела, чтоб вот эта вот сумма — 100 тысяч — была по отношению к доллару фиксированной. То есть потеряли те деньги свою силу, по сравнению даже с 2019 годом. Тогда был доллар 27–29, а сейчас он — 40. Это инфляция? И ты на эту сумму не можешь это купить, всё стало дороже, всё»<sup>91</sup>.*

- 8) Позбавлення інших видів допомоги від держави (не пов'язаних зі статусом особи, позбавленої особистої свободи) після отримання грошової допомоги згідно із Законом № 2010-ІХ. Ідеться, зокрема, але не виключно, про субсидії (для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива), а також допомогу на проживання ВПО. Наприклад, житлова субсидія не призначається (на наступний період також), якщо, зокрема, будь-хто зі складу домогосподарства або член сім'ї особи зі складу домогосподарства на 1-ше число місяця, з якого призначається житлова субсидія, має на депозитному банківському рахунку (рахунках) кошти в загальній сумі, що перевищує 100 тис. грн. Схожа норма існувала й щодо допомоги на проживання ВПО, але в січні 2024 р. Уряд уніс відповідні зміни, указавши на те, що вимога щодо коштів на депозитному рахунку не поширюється на ВПО, один із членів сім'ї яких отримує щорічну або одноразову державну грошову допомогу як особа, щодо якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

*«У мене дитина поступає [до навчального закладу. — Ред.]. От мені щас дуже дорого це поступленіє і все остальне. <...> Це хорошо, що я получила ці 100 тисяч, я їх тримаю, тому що я чітко розумію, що в мене дитині поступати. А менший іде в перший клас. Тобто я сама: комуналка і все остальне. Ну, люди на це не реагують. Куда б ти не звертався — по субсидію і по все остальне, куда б не звертався... пару раз мені була відмова. Відмова, тому що ти получила 100 тисяч. А що таке 100 тисяч за два роки? Що таке 100 тисяч? Це взагалі нічого. І куда ти не приходиш — відмова, відмова»<sup>92</sup>.*

## 3.2. Інші види соціального захисту звільнених осіб

Першочергові заходи із забезпечення соціального захисту звільнених осіб унормовано в постанові КМУ від 28.10.2022 р. № 1210 «Деякі питання здійснення першочергових заходів із забезпечення соціального захисту звільнених осіб» (надалі — Постанова № 1210)<sup>93</sup>.

В узагальненому вигляді вони охоплюють організацію зустрічі звільнених осіб із членами сім'ї, забезпечення харчуванням та речами першої необхідності, супровід до закладів охорони здоров'я і т. ін., чим має займатися обласна військова адміністрація, на території якої відбулося звільнення (у взаємодії з органами сил безпеки та оборони, під координацією Національного інформаційного бюро).

91 МФГ, 15.06.2024 р.

92 МФГ, 20.01.2024 р.

93 Постанова КМУ 28.10.2022 р. № 1210 «Деякі питання здійснення першочергових заходів із забезпечення соціального захисту звільнених осіб» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1210-2022-%D0%BF#Text>.

Запроваджені урядовою Постановою № 1210 першочергові заходи загалом здаються цілком прийнятними і не викликають істотних зауважень.

Першочергові заходи поширюються виключно на комбатантів і цивільних осіб, звільнених за процедурою офіційного обміну — згідно з Порядком здійснення передачі військовополонених ворогів державі-агресору та звільнення оборонців України, які перебувають у полоні держави-агресора, затвердженим постановою КМУ від 12.04.2022 р. № 441 (містить гриф обмеженого доступу — «Для службового користування»). Утім, більшість цивільних осіб — як до, так і після 24.02.2022 р. — звільнялася поза процедурами офіційного обміну. Тому, на жаль, вони не отримали і не зможуть отримати відповідної допомоги.

Основи соціального захисту звільнених осіб закладено в Законі № 2010-IX.

15.03.2024 р., тобто лише через півтора року після набрання чинності Закону № 2010-IX (19.11.2022 р.), Уряд нарешті ухвалив безперечно важливу Постанову № 296, якою затвердив Порядок проведення відновлювальних (постізоляційних, реінтеграційних) заходів, заходів з адаптації, підтримки (супроводу) осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення (надалі — Порядок № 296)<sup>94</sup>. Реалізація Порядку № 296 вимагатиме затвердження цілою низкою державних органів відомчих нормативно-правових актів. Тому станом на зараз зарано робити остаточні висновки та давати оцінку ефективності реалізації вказаного урядового документа.

### 3.2.1. Медична та реабілітаційна (зокрема психологічна) допомога, санаторно-курортне лікування

Особи, звільнені з НМН, дуже часто потребують як негайного, так і тривалого лікування фізичного та психічного здоров'я. Проведені СЦГІ фокус-групи та інтерв'ю дозволили ідентифікувати проблеми, пов'язані з наданням такої допомоги, та сфери її подальшого вдосконалення:

*«Никакого статусу я не получила. Когда попадаю в больницы, мне говорят “Извините, лечитесь за свой счёт. Если вы не можете лечиться — это ваша проблема. Если бы вы были участником боевых действий — то для вас такие-то льготы. В связи с тем, что вы не являетесь участником боевых действий, извините, мы вам ничем не можем помочь”»<sup>95</sup>.*

*«Це потрібно. Може, рекомендація для Мінздрава, щоб вони написали указ для медиків, щоб давали допомогу звільненим з полону безкоштовно. Щоби медичні послуги оці базові, щоб вони надавались терміново і без бумажки від Мінреінтеграції»<sup>96</sup>.*

94 Постанова КМУ від 15.03.2024 р. № 296 «Про затвердження Порядку проведення відновлювальних (постізоляційних, реінтеграційних) заходів, заходів з адаптації, підтримки (супроводу) осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/296-2024-%D0%BF#Text>.

95 І – 11, 2016 р.

96 МФГ, 15.06.2024 р.

*«Чимало жінок молодого віку провели багато часу в полоні й <...> не мали жодної медичної допомоги, а потім — можливості поновити своє здоров'я. А там вони втрачали можливість народити дитину. <...> Але потрібна не тільки консультація, а й допомога і терапія сексолога для молодих сімей, для сімей, котрі навіть вже такого немолодого віку, і навіть [не знають. — Ред.], як про це говорити. Ну, інколи проблема, навіть коли тебе торкається твій чоловік. І також взагалі сексолог не передбачений жодною програмою — ні державною, ні якихось фондів, організацій. Але це нагальна така проблема»<sup>97</sup>.*

- 1) Відсутність медичної, реабілітаційної, зокрема психологічної, допомоги, санаторно-курортного лікування для звільнених поза процедурами офіційного обміну. Вказані види допомоги можуть бути отримані постраждалими лише на загальних підставах з іншими громадянами України.

*«Я звертався в місцеві [лікарні. — Ред.]. Вони мене направляли у Київ, і ніхто нічого. Мені сказали: "Потрібна операція, потрібні кошти". І за безкоштовні взагалі ніхто ніколи не заїкнувся. Тоді ще, перші два роки після звільнення, не було в мене довідки з СБУ. Я їм кажу: "Я був у полоні, я такий, такий, такий..." Нікому не було діла. А потім, коли була довідка з СБУ, на неї ніхто не дивився. Це твоя довідка, це твої проблеми, і взагалі, чого ти сюди приїхав, треба було там захищати Україну. Так і до сих пір»<sup>98</sup>.*

- 2) Відсутність безкоштовної стоматологічної допомоги (лікування, протезування тощо). Чи не кожен респондент із числа звільнених осіб згадує серйозні проблеми із зубами, які виникли під час перебування в місцях несвободи, а також значну вартість стоматологічної допомоги.

*«У мене була в 2019 году цинга [під час перебування в полоні. — Ред.]. У мене шість зубів пострадало, короче, повилетало много зубов, причём это быстро развивалось очень»<sup>99</sup>.*

Деякі респонденти навіть стверджували, що всю одноразову державну грошову допомогу вони витратили саме на оплату послуг стоматолога, і навіть цих коштів не вистачило для компенсації їхніх витрат. В окремих випадках послуги стоматолога оплачувалися за рахунок НУО або за їхнього сприяння надавалися безкоштовно (для постраждалих), але така практика не є сталою. У нещодавню

затвердженому і вже згаданому вище Порядку № 296 нічого не сказано про стоматологічну допомогу. Окремі постраждалі наголошували також на важливості запровадження (саме для цивільних) окремих програм із лікування туберкульозу, гепатиту, а також протезування кінцівок.

**Майже всі респонденти повідомили про серйозні проблеми із зубами, які виникли під час перебування в полоні.**

- 3) Відсутність «медичного» помічника / кейс-менеджера. Зазвичай постраждалому емоційно (психологічно) складно пояснювати кожному лікарю свою історію по-

97 МФГ, 13.01.2024 р.

98 МФГ, 20.01.2024 р.

99 МФГ, 15.06.2024 р.

збавлення свободи та захворювань, які стали наслідком цього. Постраждали та правозахисники говорять про потребу в помічнику / кейс-менеджері (або інші форми фіксації та передавання інформації від одного лікаря іншому), що має запобігти повторній травматизації особи.

*«Це важко приходити і постійно розповідати спочатку сімейному, потім хірургу, а потім ендокринологу, потім гастроентерологу, що я утримувався, що з мене знущались...»<sup>100</sup>.*

- 4) Нечутливе ставлення медичного персоналу до постраждалих осіб. Це стосується як молодшого медичного персоналу, так і лікарів.

*«Приходжу й кажу... Не кажу, що мене згвалтували. Я кажу, що я піддалась сексуальному насиллю. Мені лікар відповідає: “Ну, і що?”»<sup>101</sup>.*

- 5) Відсутність моніторингу стану здоров'я людини після звільнення. Існує потреба в періодичних медичних оглядах (включно з лабораторними та інструментальними медичними дослідженнями), а не лише в медичному огляді та короткочасному лікуванні одразу після звільнення.

*«По городам, по министерствам здравоохранения, по организациям медицинским информировать врачей, докторов, персонал, вообще о статусе плененого... про механизм помощи... “А, вы пленный, да? Ой, да, обязательно на туберкулёз, обязательно на СПИД, обязательно на сифилис, обязательно на вот эти анализы вы должны пройти”»<sup>102</sup>.*

Моніторинг стану здоров'я звільненого і надання медичної допомоги за результатами такого моніторингу, не лише на нашу думку, але й на думку багатьох постраждалих, мають тривати протягом певного тривалого періоду, щоб відстежувати зміни (погіршення) та вчасно забезпечувати медичну допомогу.

Постраждалі наголошують на тому, що певні захворювання можуть виникати, розвиватися або проявлятися не одразу після звільнення. Відомі непоодинокі випадки смерті звільнених унаслідок захворювань, які виникали або розвивалися в короткостроковій перспективі після звільнення. Звичайно, складно (а іноді неможливо) довести, що певне захворювання є прямим наслідком перебування в незаконному ув'язненні. Утім, майже ніхто з наших респондентів не ставив це під сумнів.

*«Я потом жил в Европе, и в Швеции прошёл медкомиссию, которая показала, что я заражен гепатитом С. Перед пленом я был донором крови. Единственный вариант, при котором я мог заразиться, — это ножевые ранения. У меня хороший иммунитет, но теперь он весь тратится на борьбу с этим заболеванием. А лечение, только поддержка — 140 тысяч в год. Я стал много болеть»<sup>103</sup>.*

100 I – 12, Наталія Мельник, координаторка проєктів та програм ГО «Блакитний птах», членкиня Комісії, 2024 р.

101 МФГ, 13.01.2024 р.

102 МФГ, 15.06.2024 р.

103 I – 13, 2016 р.

- 6) Інституційна неспроможність органів соціального захисту населення надавати адекватну допомогу і підтримку звільненим особам. Відповідні організації (департаменти, управління, відділи соціального захисту при сільських, селищних, міських радах, військових адміністраціях) мають різну інституційну спроможність та різний рівень підготовки фахівців. Постраждали критично оцінюють можливості органів соціального захисту населення в питанні надання адекватної допомоги і соціальної підтримки звільненим особам. Особистий досвід людей демонструє, що отримувана ними допомога зазвичай обмежується призначенням різного роду грошових допомог, на які люди мають право з огляду на свій соціальний статус (допомога ВПО, субсидії тощо), іноді — у наданні гуманітарної допомоги у вигляді продуктових наборів та предметів першої необхідності. Водночас окремі учасники(-ці) фокус-групи із числа представників НУО, які надають різні види допомоги (гуманітарну, правову, психологічну, медичну тощо) полоненим та їхнім родичам, відзначали високий потенціал органів соціального захисту населення в окремих громадах і висловлювали думку, що в перспективі саме органи соціального захисту населення могли б узяти на себе основний тягар із надання допомоги звільненим. У тих випадках, коли місцеві органи соціального захисту населення були спроможні надавати якісні послуги особам, які постраждали від війни, це значною мірою було обумовлене особою керівника органу місцевого самоврядування або відповідної установи.
- 7) Відсутність санаторно-курортного лікування. Більшість опитаних респондентів не користувалася послугою санаторно-курортного лікування і ніколи ні від кого з державних акторів не чула про таку можливість. Постраждали, які були звільнені за офіційним обміном, як правило, проходили разову реабілітацію виключно в одному з державних закладів реабілітації ветеранів, який офіційно почав приймати цивільних тільки після 24.02.2022 р.
- 8) Незадовільна якість медичних послуг у державних та комунальних клініках. Більшість постраждалих критично ставиться до якості медичних послуг у державних та комунальних клініках, відзначаючи, зокрема, випадки безтактності молодшого медичного персоналу і лікарів, великі черги, пасивність (байдужість) лікарів, складнощі з обігом первинної медичної документації, не завжди високу якість надаваних медичних послуг тощо.

*«Відразу після повернення мені пропонували поїхати в м. Х на психологічну реабілітацію в пансіонат “Н”. Я не поїхав. Пропонували ще кілька разів до інших місць поїхати. Мої знайомі поїхали. З їхніх розповідей я зрозумів, що там була банальна п’янка, і нічого корисного. Я не вірю в те, що можу отримати професійну допомогу. Мені здається, що в країні нема фахових психологів, здатних допомогти. Були в мене і нервові зриви, і конфлікти з родиною»<sup>104</sup>.*

*«Зробили мені чотири зуби... <...>, і в мене перша пломба одразу через годину випала. Ну, думаю, випала... Я приїжджаю додому, <...> в потязі купив їжу, їв щось, і в мене випадає друга пломба, і третя. <...> Доба пройшла»<sup>105</sup>.*

Із цих причин частина постраждалих, які мають фінансову спроможність оплачувати медичні послуги власним коштом, звертається по медичну допомогу до

104 І – 14, 2016 р.

105 І – 32, 2024 р.



приватних клінік, а ті, хто не має такої можливості, просто ігнорують похід до лікаря. Постраждалі розуміють, що якість медичних послуг у державних та комунальних клініках є системною проблемою в державі, яку навряд чи можливо вирішити в короткочасній перспективі. Водночас пропонувалася ідея забезпечити можливість отримання постраждалими медичних послуг (на вибір та за згодою постраждалого) у приватних клініках за рахунок коштів державної програми медичних гарантій.

- 9) Відсутність судово-медичної експертизи в цілях кримінального розслідування. Абсолютна більшість постраждалих не проходила судово-медичну експертизу, а матеріали їхніх кримінальних проваджень не містять документів із зафіксованими тілесними ушкодженнями (характер, локалізація, ступень тяжкості тощо).

*«И когда я сказал, что хочу снять побои, мне сказали, что без работника милиции побои никто снимать с вас не будет. Когда приехали работники милиции из Старобельска, увидели меня и сказали: “Мы направление вам для прохождения судмедэксперта давать не будем”. Но после долгих и пылких бесед я настоял, мы настояли, чтобы они дали, под угрозами того, что мы сейчас поедем в прокуратуру и напишем на вас жалобу, он дал направление, и мы пошли до судмеда»<sup>106</sup>.*

Судово-медична експертиза під час досудового розслідування проводиться на підставі постанови слідчого / прокурора. Потерпілий у кримінальному провадженні має право клопотати про проведення судово-медичної експертизи, але цим правом майже ніхто зі звільнених не користується, зокрема, через необізнаність про власні права та/або відсутність представника (адвоката), який міг би процесуально оформити відповідне звернення. Натомість слідчі / прокурори з багатьох причин часто не призначають судово-медичні експертизи, що згодом зробить ускладненим або взагалі неможливим доведення (підтвердження) факту отримання тілесних ушкоджень, їхній характер, локалізацію, ступінь тяжкості тощо. Навіть базове картографування тілесних ушкоджень допомогло б задокументувати докази, які могли б встановити ступінь шкоди.

Щойно затверджений Порядок № 296 як новела передбачає проведення медичного обстеження з метою фіксації всіх наявних тілесних ушкоджень. При цьому цілком закономірно, що він не містить згадки про судово-медичну експертизу, оскільки її призначення є слідчою дією, а порядок проведення слідчих дій (порядок кримінального провадження) визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України. Утім, у Порядку № 296 слід було б нагадати, що після первинного медичного обстеження заклад охорони здоров'я (визначений відповідальний працівник) зобов'язаний проінформувати орган досудового розслідування та/або прокурора про наявність результатів медичного обстеження і можливість надання оригіналів відповідних документів на вимогу для проведення судово-медичної експертизи.

- 10) Брак необхідної підтримки для осіб, звільнених із полону, у контактах із широким колом людей різних професій та занять (включно із журналістами, правозахисниками, представниками правоохоронних органів, публічними діячами тощо). Даючи свою згоду на інтерв'ю, участь у телевізійній програмі та/або ін-

106 І – 15, 2018 р.

шому публічному заході, постраждалі часто недооцінюють вплив цих заходів на їхнє психічне здоров'я. Тому програма реабілітації (психологічна допомога) могла б містити опрацювання емоційних реакцій при взаємодії з різного роду фахівцями. У процесі проходження реабілітації людям було б корисно пояснювати їхнє право вибору, можливість установлювати межі, способи реагування на випадки некоректного ставлення, говорити про можливість залучення до взаємодії помічників, якими (залежно від обставин) можуть бути психологи, адвокати, правозахисники, близькі та рідні тощо.

Проблематика саме медичної допомоги цивільним ув'язненим та постраждалим від СНПК раніше вже була предметом аналітичного звіту, підготовленого СЦГГ<sup>107</sup>. Результати і пропозиції вказаного дослідження є цілком релевантними для застосування щодо цивільних осіб, позбавлених особистої свободи.

### 3.2.2. Забезпечення житлом для тимчасового проживання

Житлову проблему постраждалі визначають зазвичай як одну з ключових побутових проблем після звільнення. Вона стосується, зокрема, але не виключно, мешканців тимчасово окупованих районів Донецької, Луганської, Херсонської та Запорізької областей, які після звільнення опиняються на підконтрольній Україні території, не маючи тут майже ніяких особистих соціальних зв'язків і засобів до існування.

*«У мене будинок залишився, хвилин сім-вісім від виконкому. У жінки будинок залишився — взагалі “горлівська рубльовка”, хвилини три від виконкому. В нормальні часи такий будинок, як у неї, — звичайний будинок, але за рахунок розташування — тисяч 60 доларів коштував. Гараж, художня майстерня. <...> Зараз туди міни попали. Мій десь тисяч на 15–20, в мене ділянка велика. І на кварталі велика квартира трикімнатна великогабаритна ще залишилась. Ну, і наша робота, бізнес — усе залишилось там»<sup>108</sup>.*

*«Ми ледь-ледь знайшли [житло. — Ред.]. Ми три доби жили у дітей, у двокімнатній квартирі, в яких теж діти і все. Потім ми знайшли у чорта на кулічках за 8 000 без комуналки. Там літній будиночок, в який ми домовились, що поставимо хоча би буржуйку, щоб опалюватись. Узяти їх [8 000 грн. — Ред.] ніде, а треба було одразу заплатити. Ну ладно, взяли у дітей.*

*Що нам платять? 2 000 на мене, 2 000 на чоловіка, 3 000 на дитину (інваліда першої групи, ДЦП). 7 000. Навіть не хватає... А дитині потрібна реабілітація. За себе ми вже взагалі мовчали.*

*Ми пробували. Ми навіть заповнювали [документи в державні органи соціального захисту. — Ред.]. Вони нам скинули, ми заповнили анкету, але — нічого. Сказали, першочергово — це пенсіонерам. Ви ще молоді, здорові, можете працювати. Все...»<sup>109</sup>.*

<sup>107</sup> Аналітичний звіт за підсумками оцінки практики отримання медичних послуг постраждалими від СНПК в ході російсько-української війни (на основі особистого досвіду постраждалих, які є отримувачами послуг ГО «СЦГГ») // ГО СЦГГ. Режим доступу: <https://totalaction.org.ua/en/books/45>.

<sup>108</sup> І – 16, 2016 р.

<sup>109</sup> МФГ, 13.01.2024 р.

Закон № 2010-ІХ та внесені ним зміни до Житлового кодексу проголошують першочергове (разом із деякими іншими категоріями осіб) право постраждалих на забезпечення житловим приміщенням із фондів для тимчасового проживання. Таке право «на папері» стає доступним для звільнених тільки після встановлення Комісією при Мінреінтеграції (натепер – при Мінрозвитку) факту позбавлення особи особистої свободи, а на це в наявних реаліях — навіть після звільнення за офіційним обміном — може піти кілька місяців.

Слід відзначити, що, на відміну від тих цивільних, хто звільнився без участі державних акторів, звільнені за офіційними обмінами переважно не залишалися просто неба, принаймні в перші тижні після звільнення. Першочергові заходи із забезпечення соціального захисту, визначені Постановою № 1210, передбачають, зокрема, супровід звільнених до закладів охорони здоров'я. Люди, з якими вдалося поспілкуватися СЦГГ, розповідали про госпіталізацію після обміну до державного закладу реабілітації ветеранів, однієї з київських клінічних лікарень тощо. Утім, після проходження короткого курсу реабілітації (або лікування) вони були змушені залишати відповідний заклад.

## Більшість цивільних осіб, звільнених у рамках офіційних обмінів, отримали тимчасове житло на перші тижні після звільнення.

*«Всё, 28 дней вы отбыли, до свидания. Всё, всё, всё... <...> Из санатория “Лісова поляна”, когда кончились отведённые 28 дней, конечно, всех просто выставили. Тут без разговоров: 28 дней отбыл — до свидания!»<sup>110</sup>.*

*«Нас перевезли, и месяц я провёл, пока уже не вытолкали, сказали: “Хватит лежать, идите отсюда!”. Нет, ну они же месяц продержали. Там некоторые разъехались раньше — у кого было, куда уезжать. А у кого не было — мы сидели до последнего, потому что некуда было идти»<sup>111</sup>.*

Тим звільненим за офіційними обмінами, у кого не було власного житла на підконтрольній Україні території, згодом у найкращому випадку було запропоновано місце в гуртожитку. Видається, що кожного разу це було якесь випадкове рішення (гуртожиток лікарні, дослідницького інституту тощо), а не система забезпечення житлом людей, які цього потребують. Наразі в Україні відсутня розвинута, прозора і зрозуміла для потенційних реципієнтів система надання соціального житла для осіб, які його потребують. Особи, звільнені з незаконного ув'язнення, є однією із численних категорій громадян, які потребують відповідної державної підтримки, але через відсутність належним чином сформованої державної політики відповідних послуг змушені вирішувати житлову проблему самостійно.

Показовою є історія Олега Галазюка, ученого, викладача філософських дисциплін з окупованого м. Чистякове (Донецька обл.), який провів у НМН понад 28 місяців. Після звільнення за офіційним обміном у грудні 2019 року він не зміг адаптуватися до постійного життя в умовах одного з київських гуртожитків, який йому запропонували органи влади. Поливши гуртожиток і відтоді живе в лісі, на березі Дніпра, у власноруч обладнаній землянці.

110 І – 17, 2024 р.

111 І – 18, 2019 р.

Проведені СЦГІ фокус-групи та інтерв'ю дозволили ідентифікувати проблеми, пов'язані з наданням цього виду допомоги, та можливі сфери її вдосконалення:

- 1) Відсутність соціального житла для тимчасового проживання. Війна спровокувала безпрецедентну багатомільйонну хвилю переміщення людей усередині країни. Із цих причин житла для тимчасового проживання, якого й раніше не вистачало в громадах, де-факто наразі немає. Звільнені з незаконного утримання можуть претендувати лише на поселення разом з іншими ВПО (тимчасові модульні містечка, школи, інші соціальні об'єкти), тобто не мають відчутних переваг у вирішенні житлової проблеми. Відомі поодинокі випадки, коли житло постраждалим купували меценати.
- 2) Неналежне функціонування «модульних містечок». Висловлювалася думка, що так звані модульні містечка, які часто використовуються як тимчасове житло для всіх категорій постраждалих від війни, через неналежне функціонування більше схожі на своєрідні «гетто» і лише посилюють депресивний стан людей, не сприяючи реінтеграції. Незважаючи на те, що відомі й модульні містечка з позитивними відгуками користувачів, загалом таке житло є малопопулярним, і постраждалі ставляться до нього переважно скептично.

*«Я більш ніж пів року жив у модульному містечку у Львові. Єдине, що безоплатне житло, це дуже важливо. А так там не дуже вже і сладко, бо кімнати у цих модульних містечках 5 на 2,5 метра. У кожній кімнаті по дві двоярусні кровати. І у нас навіть був такий випадок, коли у кімнату заселилася сім'я: чоловік, жінка і дитина. А для того, щоб когось іншого підселити, чоловіка вобщі викинули, а до них підселили так двох. Тобто там кого до тебе підселять, це від тебе вже не залежить, і це теж мінус. І там, в принципі, не води гостей... Короче говоря, маса обмежень»<sup>112</sup>.*

- 3) Низька доступність державного іпотечного кредитування. Звільнені цивільні, які одночасно є ВПО, можуть подати заявку на отримання іпотечного кредиту за державною програмою «ЄОселя» під 7 % річних. Перший внесок становить не менше 20 % від вартості нерухомості. Є також додаткові обов'язкові платежі (страхування іпотеки — 0,25 % від вартості нерухомості, разова комісія банку — 1 %, послуги нотаріуса — близько 400 доларів США, внесок до пенсійного фонду — 1 %, оцінка нерухомості — близько 100 доларів США і т. ін.). Максимальний строк кредитування становить 20 років. Вік позичальника на дату закінчення строку іпотечного кредиту не повинен перевищувати 65 років. Високий розмір першого внеску (включно зі сплатою додаткових обов'язкових платежів) та річної відсоткової ставки, а також вимоги до віку позичальника роблять цю програму недоступною для більшості звільнених цивільних осіб.

### 3.2.3. Забезпечення реалізації трудових прав, а також прав у сфері зайнятості

У процесі дослідження нам не вдалося ідентифікувати випадки грубого порушення трудових прав із боку роботодавців щодо постраждалих (такі як незаконне звільнення або відкрита дискримінація), які були б об'єктивно пов'язані саме з

112 МФГ, 15.06.2024 р.

фактом перебування в незаконному ув'язненні. Хоча частина постраждалих вважає, що наявні в них складнощі з працевлаштуванням обумовлені саме перебуванням в ув'язненні.

*«Я столкнулся с последствиями пребывания [у незаконных местах несвободы. — Ред.] в вопросах трудоустройства. <...> В некоторых компаниях их службы безопасности очень подробно изучают биографию кандидатов на ту или иную должность. Ну и вот... Если, допустим, когда я куда-то там устраиваюсь, я могу не говорить просто об этом факте биографии, умолчать, а где-то приходится говорить. И тогда они начинают очень критически к этому относиться. Они считают, что это могло наложить отпечаток или я мог с кем-то с уголовного мира контакты установить. А с другой стороны, они подозревают, что я внештатный сотрудник спецслужб и буду для спецслужб какую-то информацию из их фирм докладывать»<sup>113</sup>.*

*«На одну работу меня не взяли, на вторую работу не взяли, а на третьем собеседовании, как узнавали, что я с Луганска, меня не брали на работу, в Киеве меня сразу взяли. <...> Главный товаровед даже прослезилась. Говорит: “Всё, без слов возьму”»<sup>114</sup>.*

*«Да, я пытался... после освобождения... поехал в Киев. Ну, как бы, считаешь себя ж офицером своей страны. Поехал в Пенитенциарную службу Украины, своей же [країни. — Ред.]. Меня на проходной встретили, но на территорию не пустили. Посидела со мной, пообщалась юрист; вышел замначальника отдела кадров. Ну, так посмотрел на меня в таком плане: “Ну, вышел... ну, хорошо... Плен, да ну... в живых остался — и хорошо...” <...> Работу мне никто не предоставил. Кинули на произвол судьбы. Да и всё»<sup>115</sup>.*

Один із постраждалих стверджував, що вважає своє ув'язнення тим фактором, який наразі заважає йому в просуванні по службі.

На відміну від трудових прав, про відсутність захисту від безробіття повідомили багато опитаних постраждалих. Для порівняння, в інших суспільствах, які пережили збройні конфлікти, наприклад у Колумбії, працевлаштування виявилось важливим для процесу реабілітації, оскільки воно полегшує соціальне функціонування постраждалих і підтримує гідне існування.

Проведені СЦГІ фокус-групи та інтерв'ю дозволили ідентифікувати такі проблеми, пов'язані з працевлаштуванням, а також напрямки для вдосконалення соціальної політики держави в цій сфері:

- 1) Відсутність допомоги в пошуку роботи. Лунала думка, підтримувана більшістю постраждалих, що Державна служба зайнятості — це малоефективна державна організація, яка лише призначає державну допомогу з безробіття, але не надає реальної допомоги з пошуком роботи.

113 І – 19, 2021 р.

114 МФГ, 15.06.2024 р.

115 І – 20, 2017 р.

*«Та ничем они не занимаются, там тихо и спокойно в том центре занятости»<sup>116</sup>.*

- 2) Відсутність державних грантів на започаткування власної справи, які б надавалися на пільгових умовах для відповідної категорії осіб (на зразок гранту на власну справу учасникам бойових дій, особам з інвалідністю внаслідок війни та членам їхніх сімей). Звільненим із незаконного ув'язнення на початкових етапах реінтеграції складно конкурувати з іншими заявками на гранти на загальних підставах.
- 3) Складність підтвердження кваліфікації (для працівників тих професій, які потребують періодичного підтвердження). Наявні програми не враховують вразливий статус постраждалого і не пропонують додаткових форм підтримки (наприклад, спеціальних стипендій на час реабілітації та перенавчання).

### 3.2.4. Забезпечення реалізації прав на пенсійне забезпечення та загальнообов'язкове державне соціальне страхування

Згідно із ч. 3 ст. 11 Закону № 2010-IX, до страхового стажу особи, щодо якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, зараховується фактичний строк позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Проведені СЦГ фокус-групи та інтерв'ю дозволили ідентифікувати такі проблеми й можливості для вдосконалення державних політик, пов'язаних із виплатою пенсій:

- 1) Незарахування строку (періоду) позбавлення особистої свободи до страхового стажу особи. Страховий стаж особи має значення, зокрема, для набуття права на пенсію (за віком, по втраті годувальника, по інвалідності). Утім, фактична реалізація згаданої вище соціальної гарантії можлива лише у випадку, якщо за рахунок коштів державного бюджету будуть сплачені страхові внески за весь період позбавлення особи особистої свободи, що передбачено законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»<sup>117</sup>. Ми попросили декількох респондентів отримати за допомогою того електронного сервісу, який наразі існує, відомості про власний страховий стаж із Реєстру застрахованих осіб (форми ОК-5, ОК-7). Отримані респондентами відомості підтвердили викладену вище тезу. Центру не відомі випадки реального зарахування строку (періоду) позбавлення особистої свободи до страхового стажу особи для призначення пенсії.
- 2) Припинення виплати пенсії. Під час тривалого перебування в місцях несвободи постраждалі, яким раніше було призначено пенсію (за віком, по інвалідності), здебільшого переставали її отримувати на картковий рахунок, що позбавляло їхні родини додаткового джерела засобів для існування.

*«Чоловік у мене — інвалід третьої групи, астматик. До полону він був у групі. Получав мінімальну пенсію. Коли він потрапив в полон, ми ще 10 місяців получали її, потім в його її забрали, і держава мені сказала, за ці 10 місяців*

116 МФГ, 15.06.2024 р.

117 Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» // ВРУ.  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>.

*щоб я повернула кошти. Тому що я, як дружина і мати двох неповнолітніх дітей, не маю права розпоряджатися цими коштами. Так мені сказали»<sup>118</sup>.*

- 3) Труднощі в поновленні виплати пенсії, зокрема, але не виключно, для постраждалих, які після звільнення опинилися за кордоном.

*«Де-факто я без роботи, без пенсії. І поновити як мінімум пенсію я не можу. Я не знаю, як це зробити»<sup>119</sup>.*

- 4) Відмови в призначенні пенсії за віком. Деякі респонденти стикалися з відмовами в призначенні пенсії за віком із різних, часто явно надуманих, причин. Ця проблема є достатньо чутливою для постраждалих, оскільки відмова в призначенні пенсії позбавляє їх основного, а часто й єдиного засобу до існування. Утім, проблема незаконних відмов стосується заявників, що належать до різних категорій потенційних отримувачів пенсії, а не лише позбавлених особистої свободи осіб.

### 3.2.5. Забезпечення права на освіту

Держава гарантувала особам, щодо яких установлено факт позбавлення особистої свободи, — після їхнього звільнення — державну цільову підтримку для здобуття професійно-технічної, фахової передвищої та вищої освіти в державних та комунальних закладах освіти.

Ця гарантія наразі реалізується шляхом отримання в Державній службі зайнятості так званого ваучера на навчання (підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації). Сума ваучера станом на 2025 рік становить до 30 280 грн (якщо вартість навчання / перенавчання більше — різниця сплачується особою самостійно).

Під час індивідуальних інтерв'ю або у фокус-групах постраждалі не згадували про порушення права на освіту як про суттєву для них проблему. Можливо, це пов'язано із середнім віком респондентів, який здебільшого був вищий за 35 років. Водночас частина респондентів чула про існування ваучерів на навчання, але керувалася стереотипом про те, що отримати ваучер на навчання майже нереально.

Один із постраждалих розповів СЦГП, що він має бажання отримати ваучер на навчання, але не зміг би цього зробити через відсутність у нього виписки (витягу) з Єдиного реєстру осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Вказаний документ він поки що не зміг отримати.

*«Є великий перелік категорій, хто може [отримати ваучер на навчання. — Ред.]: ветерани, ВПО і особи, які втратили особисту свободу. Мені легше було подати як ВПО, але я хотів пройти цей механізм безпосередньо з цим статусом [особи, позбавленої особистої свободи. — Ред.]. Мені цікаво: воно працює чи ні? А воно не працює! Тому що для того, щоб отримати ці гроші на отримання освіти, треба подати перелік документів, в якому є оцей-от витяг, якого в мене немає»<sup>120</sup>.*

118 МФГ, 20.01.2024 р.

119 І – 21, 2023 р.

120 І – 5, 2023 р.

### 3.2.6. Оформлення паспорта

Оформлення паспорта громадянина України та/або паспорта громадянина України для виїзду за кордон є важливим елементом у системі поновлення прав постраждалих, адже в більшості з них під час затримання вилучали всі особисті документи. У поодиноких випадках (переважно після нетривалого позбавлення свободи) людям повертали документи під час звільнення.

Серед проблем і недоліків, пов'язаних з оформленням паспортів, найчастіше називається необхідність сплачувати адміністративний збір за оформлення паспорта. Оформлення паспортів здійснюється без справляння адміністративного збору, державного мита (консульського збору), якщо постраждалий подає заяву на оформлення паспорта протягом одного року з дня звільнення (ч. 4 ст. 15 Закону № 2010-IX). Водночас ця державна гарантія стосується лише тих осіб, щодо яких Комісією при Мінреінтеграції (натепер — Мінрозвитку) вже було встановлено факт позбавлення особистої свободи. Тому більшість опитаних Центром постраждалих була змушена сплачувати адміністративний збір власним коштом або за допомогою благодійних пожертв, адже потреба в паспортному документі зазвичай є невідкладною (для пересування країною, відкриття банківського рахунку, отримання різного роду адміністративних послуг тощо).

Станом на 2025 рік розмір адміністративного збору становить:

- за видачу внутрішнього паспорта — 558 грн (20 робочих днів) або 928 грн (10 робочих днів);
- за видачу закордонного паспорта — 1 042 грн (20 робочих днів) або 1 682 грн (7 або 3 робочих дні, у випадках, визначених законодавством).

Незважаючи на відносно невеликий розмір адміністративного збору, для осіб, звільнених із полону, ці суми є суттєвими (у багатьох постраждалих одразу після звільнення відсутні навіть такі кошти). Особам, щодо яких Комісією встановлено факт позбавлення особистої свободи, внутрішній паспорт має видаватися протягом 3 робочих днів, закордонний — протягом 10 робочих днів.

### 3.2.7. Відстрочення платежів за зобов'язаннями, погашення кредитів

Закон № 2010-IX передбачає, що особи, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, на час позбавлення особистої свободи та протягом шести місяців після звільнення звільняються від необхідності виконання зобов'язань, а також від нарахування та сплати (передання) неустойки (штрафу, пені) за порушення зобов'язань. Після звільнення такі особи мають право на проведення реструктуризації їхньої заборгованості.

Проведені СЦГІ фокус-групи та інтерв'ю дозволили ідентифікувати такі проблеми, пов'язані з відстроченням платежів за зобов'язаннями та погашенням кредитів, та можливості щодо вдосконалення відповідних державних політик:



- 1) Нарахування процентів за кредитом. Закон № 2010-ІХ звільняє від сплати неустойки, проте не звільняє від нарахування та сплати процентів за кредитними або іншими позиковими зобов'язаннями. Отже, людина після звільнення має сплатити основну суму боргу та проценти на умовах договору за весь період позбавлення особистої свободи, хоча грошовими коштами вона фактично не користувалася. Крім того, зазначена вище гарантія де-юре стає доступною лише після того, як Комісія встановить щодо особи факт позбавлення особистої свободи, а Національне інформаційне бюро надасть виписку з Єдиного реєстру. Тому значна кількість постраждалих, зокрема тих, хто був звільнений поза процедурами офіційних обмінів і не зміг швидко пройти процедуру встановлення факту, змушена сплачувати не лише проценти за кредитом, але й неустойку.
- 2) Погашення кредитів, які особа де-факто не отримувала. Типовою є практика, коли під час затримання в людей відбирали всі особисті речі та документи, включно з мобільним телефоном та банківськими картками. Окремі респонденти розповідали, що згодом з їхніх банківських карток знімалися як особисті грошові кошти, так і кредитні кошти (шляхом використання вже відкритого або збільшеного кредитного ліміту). Після звільнення постраждалі були змушені погашати відповідні кредити, оскільки довести той факт, що кошти були зняті з картки під час перебування в НМН без відома і добровільної згоди власника картки, надзвичайно складно. Факт звернення до поліції із заявою про вчинення злочину сам собою не доводить непричетності людини до зняття коштів із картки і не звільняє від обов'язку оплати за кредитом, якщо не були встановлені особи, які вчинили злочин, і відсутній вирок суду.

*«Они же мало того, что всю нашу наличку взяли, так ещё и карточка у них была. Кредитную линию нам открыли. Я ещё погашал потом несколько месяцев. С банками не договоришься совершенно. Показывает: вот пунктик, вот тут мелким шрифтом, что ты должен отвечать за сохранность своего пин-кода. В “Ощадбанке” нам даже не ответили на заявление. И мы же специально открывали тут вот криминальное провадження, что мы такое-то время [перебували в полоні. — Ред.], чтобы это было доказуемо для банка. И всё пофиг, всё абсолютно. Пришлось нам погасить эти 10 000 и забыть. 10 000 в 2014 году вообще хорошо было. Это больше 1 000 долларов»<sup>121</sup>.*

СЦП також відомі два випадки зняття коштів із депозитних рахунків за підробленими довіреностями, виданими нібито від імені позбавлених свободи осіб.

*«У меня были деньги на двух депозитах. <...> Выяснилось, что в то время, когда я сидел в подвале, от моего имени, с доверенностью, которую якобы выдал я, приехал человек из “ДНР”. В полтавском отделении банка получил мой депозит и свободно уехал! Вот так! Заведено уголовное дело, полиция его рассматривает. Ну, вот уже 3 года»<sup>122</sup>.*

121 І – 23, 2018 р.

122 І – 17, 2024 р.

# Від соціального захисту до репарацій

## 4.1. Відшкодування шкоди в міжнародному праві

Свавільне позбавлення свободи українських цивільних осіб РФ порушує універсальні принципи, міжнародне звичаєве право й численні міжнародні договори. Стаття 9 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (МПГПП) гарантує право на свободу та особисту недоторканність, забороняючи свавільне позбавлення свободи. Європейська конвенція з прав людини (ЄКПЛ) також забороняє свавільні затримання у ст. 5, а Європейський суд з прав людини послідовно підтримує це право<sup>123</sup>.

З огляду на те, що Україна та РФ перебувають у стані міжнародного збройного конфлікту, до них застосовуються норми МГП, включаючи захист, передбачений Женевськими конвенціями. Зокрема, Женевська конвенція (IV) про захист цивільного населення під час війни конкретно захищає цивільне населення від свавільного позбавлення свободи. Відповідно до Римського статуту Міжнародного кримінального суду, ст. 7 розглядає ув'язнення або інше істотне позбавлення фізичної свободи та насильницькі зникнення як злочини проти людяності, якщо вони здійснюються в рамках широкомасштабного або систематичного нападу на цивільне населення, а ст. 8 включає незаконне позбавлення волі та взяття заручників у поняття «воєнні злочини».

Зобов'язання присуджувати компенсацію за порушення МГП було вперше встановлене у ст. 3 Гаазької конвенції (IV). Зараз сторони конфлікту зобов'язані виплачувати компенсацію за порушення МГП відповідно до ст. 91 Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій, ратифікованого як Україною, так і РФ. Обов'язок держав «повністю виплатити репарації» за порушення гуманітарного права, за які вони несуть відповідальність, додатково встановлений міжнародним звичаєвим правом і застосовується в ситуаціях міжнародних і неміжнародних збройних конфліктів<sup>124</sup>.

Відповідальність держав за повну виплату репарацій установа у статтях Комісії міжнародного права про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння. Згідно зі статтями, держави, які порушують міжнародне право, повинні повністю відшкодувати завдану шкоду, матеріальну чи моральну, у формі реституції, компенсації та сатисфакції<sup>125</sup>.

123 Європейський суд з прав людини, *Brogan and Others v. United Kingdom* («Броган та ін. проти Сполученого Королівства»), заява № 11209/84 (1988); *Al-Jedda v. United Kingdom* («Аль-Джедда проти Сполученого Королівства»), заява № 27021/08 (2011).

124 МКЧХ, База даних МГП: Звичаєве МГП, Правило 150. Режим доступу: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule150>.

125 Комісія міжнародного права (КМП), Проекти статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння з коментарями, 2001, ст. 31, 34. Режим доступу: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

Крім того, Основні принципи ООН, що стосуються права на правовий захист та репарації, також визнають відповідальність держав за виплату репарацій постраждалим за завдану шкоду. Принципи ООН також установлюють, що «держави повинні прагнути до створення національних програм виплати репарацій та іншої допомоги жертвам у випадку, якщо сторони, відповідальні за завдану шкоду, не можуть або не бажають виконувати свої зобов'язання»<sup>126</sup>.

#### 4.1.1. Що таке репарації?

Репарації — це заходи, спрямовані на відновлення або відшкодування шкоди, завданої особі, чії права були порушені. Ураховуючи індивідуальні обставини, репарації мають на меті сприяти відновленню справедливості та надавати як матеріальну, так і символічну вигоду окремим постраждалим, їхнім сім'ям і постраждалим громадам. Їхня мета — усунути шкідливі наслідки порушення, наскільки це можливо, і відновити ситуацію до того стану, у якому вона була б, якби порушення не відбулося.

Компенсація, тобто виплата грошей, — лише одна з форм матеріального відшкодування. Відповідно до Основних принципів і керівних положень ООН, що сто-

## П'ять стовпів репарацій

### Реституція

Реституція має на меті відновити становище постраждалих до стану, у якому воно перебувало до порушення. Це може включати звільнення свавільно затриманих осіб і повернення вилученого майна чи землі законним власникам.

### Компенсація

Компенсація передбачає грошові виплати окремим особам або громадам за понесені матеріальні та моральні збитки, включно з фізичною або психологічною шкодою, втратою заробітку і знищенням майна.

### Реабілітація

Реабілітація спрямована на відновлення гідності, добробуту і можливостей постраждалих шляхом задоволення їхніх медичних, психологічних та соціальних потреб. Наприклад, надання програм соціальної інтеграції та юридичної підтримки.

### Сатисфакція

Сатисфакція передбачає заходи, спрямовані на визнання та усунення завданої шкоди. Наприклад, через перевірку фактів і публічне розкриття правди про порушення, публічні вибачення та символічні жести, як-от меморіали та вшанування пам'яті постраждалих. Ці заходи допомагають офіційному визнанню страждань постраждалих, а також підтверджують їхні права та гідність як громадян та покладають відповідальність на винуватців цих порушень.

### Гарантії неповторення

Гарантії неповторення — це заходи, яких уживає держава, щоб запобігти повторенню порушень. Це може включати проведення правових та інституційних реформ для забезпечення дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини та гуманітарних стандартів. Право постраждалих на отримання відшкодування та відповідальність держави за відшкодування чітко закріплені в міжнародному праві.

<sup>126</sup> Основні принципи ООН, грудень 2005 р., п. 16. Режим доступу: [A/RES/60/147](#).

суються права на правовий захист і відшкодування збитків для жертв грубих порушень міжнародних норм у галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права («Основні принципи ООН», або «Принципи»), повне відшкодування також включає в себе реституцію, сатисфакцію, гарантії неповторення та реабілітацію<sup>127</sup>. Це свідчить, що серйозну шкоду, якої зазнають жертви грубих порушень прав людини, неможливо компенсувати лише грошима. Для того, щоб програми репарацій були дійсно ефективними, важливо доповнювати матеріальні репарації символічними заходами.

#### 4.1.2. Право жертв на відшкодування шкоди

##### Міжнародне право прав людини

Застосовуючи підхід, орієнтований на постраждалих, Основні принципи ООН визнають, що право всіх жертв на *to adequate and effective* репарації включає в себе реституцію, компенсацію, сатисфакцію, гарантії неповторення та реабілітацію, як ці поняття визначені вище.

Стаття 5 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ, або Конвенція) гарантує, що «Кожен, хто є потерпілим від арешту або затримання, здійсненого всупереч положенням цієї статті, має забезпечене правовою санкцією право на відшкодування». Україна — учасниця Конвенції та зобов'язана дотримуватися її положень. РФ перестала бути стороною ЄКПЛ з 16 вересня 2022 року.

Стаття 9 МПГПП гарантує, що «кожен, хто був жертвою незаконного арешту або тримання під вартою, має право на компенсацію, якій надано позовної сили».

##### Міжнародне гуманітарне право (МГП)

У той час як МГП однозначно не визначає індивідуальне право постраждалих на репарації, у міжнародному праві зростає визнання обов'язку надавати репарації жертвам злочинів. Наприклад, у «Консультативному висновку щодо правових наслідків будівництва стіни на окупованих палестинських територіях» Міжнародний суд справедливості (ICJ) визнав обов'язок Ізраїля забезпечити репарації за спричинену шкоду всім постраждалим фізичним та юридичним особам<sup>128</sup>. Крім того, МКЧХ зазначає, що «спостерігається зростання тенденції надавати можливість окремим жертвам порушень міжнародного гуманітарного права домагатися репарацій безпосередньо від держави, яка несе відповідальність»<sup>129</sup>.

##### Міжнародне кримінальне право

Україна визнала юрисдикцію МКС в серпні 2024 року, ратифікувавши Римський Статут, який набув чинності 1 січня 2025 року. У випадках, коли Суд визнає сва-

127 Генеральна Асамблея ООН, Основні принципи та керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитків для жертв грубих порушень міжнародних норм у галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права, грудень 2005 р., пп. 18–23. Режим доступу: [A/RES/60/147](https://www.un.org/en/resolutions/2005/12/60-147.html).

128 ICJ, *Advisory opinion of the International Court of Justice on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, July 2004, paras. 152-153. Режим доступу: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-178825/>.

129 МКЧХ, База даних МГП: Звичаєве МГП, Правило 150. Режим доступу: <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule150>.

вільне позбавлення свободи цивільних осіб на території України міжнародним злочинном (злочинами) і виносить обвинувальний вирок, засуджений може бути зобов'язаний виплатити відшкодування постраждалим, а Суд може винести рішення про виплату відшкодування постраждалим та їхнім сім'ям через Цільовий фонд для жертв злочинів<sup>130</sup>.

Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) знайшла «достатні підстави вважати, що проти українських цивільних осіб було скоєно як воєнний злочин “незаконне позбавлення свободи”, так і злочин проти людяності, що полягає в “ув'язненні або іншому суворому позбавленні фізичної свободи в порушення основоположних норм міжнародного права”»<sup>131</sup>.

## 4.2. Бачення та очікування постраждалих щодо репарацій

У ході проведення дослідження СЦГП цікавився баченням самих постраждалих щодо встановлення справедливих репарацій. Узагальнені ідеї, висловлені учасниками дослідження, подано нижче.

Частина постраждалих — учасників дослідження відзначала, що поставлені запитання спонукали їх уперше задуматися над цією темою, особливо з погляду довготривалої перспективи.

Як видно з опису ідей, висловлених постраждалими, значна частина людей бачить репарації не лише як отримання фінансових компенсацій особисто для себе чи постраждалих зі схожим досвідом. Для багатьох із них репарації (у процесі обговорення цей термін часто ототожнювався з поняттям «відновлення справедливості») — це й очікування значних суспільно-політичних змін як на міжнародній арені, так і в Україні. Учасники дослідження погоджувалися з тезою, що види репарацій залежатимуть насамперед від результатів збройного конфлікту. Але здебільшого хочуть, щоб репарації були максимально орієнтовані на потреби кожного постраждалого (були максимально індивідуальними) і щоб кожен постраждалий мав змогу обирати їхні варіанти.

**Репарації — це очікування суттєвих соціальних і політичних змін як на міжнародній арені, так і всередині України.**

Автори звіту не обов'язково поділяють усі наведені ідеї та не стверджують, що вони відповідають загально визнаному у міжнародному праві концепціям репарацій, проте вважають за важливе відобразити максимально широкий спектр думок людей, які безпосередньо постраждали від воєнних злочинів, спричинених збройною агресією РФ.

<sup>130</sup> Римський статут, ст. 75(2), 79(2).

<sup>131</sup> ОБСЄ, «Звіт про порушення та зловживання міжнародним гуманітарним правом та правами людини, воєнні злочини та злочини проти людяності, пов'язані зі свавільним позбавленням Російською Федерацією свободи цивільного населення України», 25 квітня 2024 року, стор. 3. Режим доступу: <https://www.osce.org/odihr/567367>.

### 4.2.1. Реституція

- 1) Повернення до власних домівок, повернення житла, іншого нерухомого майна, зокрема землі, націоналізованого (експропрійованого, конфіскованого, «переданого в управління» тощо), а у випадку неможливості повернення — компенсація вартості нерухомості (у широкому сенсі — повна деокупація українських територій у кордонах 1991 р.).
- 2) Звільнення (відновлення свободи) без будь-яких попередніх умов і юридична реабілітація (відкликання висунутих звинувачень, скасування вироків) усіх цивільних осіб (заручників) та комбатантів, які примусово утримуються на ТОТ і на території РФ.
- 3) Повернення всіх українських дітей, депортованих на територію РФ.
- 4) Скасування всіх актів органів окупаційної влади на окупованих територіях, за виключенням реєстрації народжень, смертей, шлюбів.

### 4.2.2. Компенсації

- 1) Запровадження грошових компенсацій за втрачене майно (включно з, але не обмежуючись, житлом) у тій мірі, у якій втрата майна не відшкодовується шляхом застосування реституції. Частина постраждалих розглядає компенсацію (грошове відшкодування) як єдино можливу форму відшкодування, відкидаючи реституцію (це обумовлено тим, що навіть за умови деокупації певної території люди відкидають можливість повернення до вимушено покинутого місця проживання, оскільки тривала окупація певного регіону та антиукраїнська політика держави-агресора фактично знищили економічний, соціальний та людський потенціал відповідного регіону, зробивши життя на цих територіях слабо придатним для нормального існування). У цьому контексті будь-яка створена програма репарацій повинна передбачати можливість вибору для постраждалих між відновленням їхнього права власності, реконструкцією їхнього майна, наданням нового майна замість реституції або фінансовою компенсацією.
- 2) Запровадження щомісячної пенсії для постраждалих (залежно від часу, проведеного в НМН, ступеня втрати здоров'я тощо).
- 3) Запровадження грошових компенсацій за втрату заробітку (за час, проведений у НМН, за період реабілітації і т. д.) або за втрачені можливості працевлаштування, здобуття освіти.
- 4) Грошова компенсація завданої моральної шкоди.

### 4.2.3. Реабілітація

- 1) Медична та психологічна допомога, зокрема відшкодування витрат на медичну та психологічну допомогу, отриману на власний вибір і за рахунок власних коштів у приватних або закордонних клініках (медична допомога обов'язково має охоплювати й стоматологічну допомогу: лікування, протезування тощо).
- 2) Щорічне санаторно-курортне лікування.
- 3) Соціальні послуги для осіб, які повністю або частково втратили працездатність.

### 4.2.4. Сатисфакція

- 1) Офіційне визнання найвищими органами державної влади Росії (новообраний президент, уряд, парламент) і взяття на себе відповідальності за неспровоко-

вану збройну агресію проти України, учинені в ході неї грубі порушення міжнародних норм у галузі прав людини та серйозні порушення МПП, зокрема, але не виключно, щодо цивільного населення і цивільних ув'язнених; принесення публічних вибачень Україні та українцям.

- 2) Проведення заходів із пошуку зниклих осіб, а також упізнання тіл страчених / загиблих цивільних та комбатантів (повернення, перезахоронення тіл), зокрема, у місцях масового утримання людей (так звані секретні тюрми, фільтраційні табори тощо).
- 3) Кримінальне переслідування воєнних злочинців із числа громадян Росії та найманців, притягнення їх до відповідальності як на рівні національних судових систем, так і на рівні міжнародних судових установ (включно зі спеціально створеними трибуналами).
- 4) Доведення (усіма доступними способами) до відома міжнародної спільноти інформації про вчинені воєнні злочини, їхніх організаторів, виконавців (установлених судом).
- 5) Визнання за всіма цивільними особами, незаконно позбавленими особистої свободи в контексті збройного конфлікту (незалежно від дати ув'язнення та способу звільнення), статусу постраждалого (потерпілого) від збройної агресії Росії проти України (як у кримінально-правовому розумінні, так і в аспекті соціального захисту); запровадження ініціатив, які б пропагували більш емпатичне ставлення представників цивільних професій, які працюють із постраждалими (медики, соціальні працівники, правники, працівники органів місцевого самоврядування тощо).

*«Власних чиновників інформувати, запускати соціальну рекламу, що ось є такі люди, що вони час від часу виходять з полону, що їм потрібна соціальна підтримка. І відповідно до цього інформування вже проводити політику набору кадрів, щоб вони не були на місцях байдужі»<sup>132</sup>.*

Теза про те, що сатисфакція є не менш важливою, аніж реституція, компенсація чи реабілітація, і неодмінно має доповнювати останні, знаходила широку підтримку серед опитаних постраждалих.

*«І вони [постраждали від СНПК. — Ред.] повинні отримувати не лише фізичну компенсацію, але й моральну. Вони мають знати, що їх справа буде максимально коректно розглянута компетентними органами, подана до МКС; не залишиться просто так, ну, як факт їхнього життя. Грошей дали, і все — забули»<sup>133</sup>.*

Постраждалі вказували на необхідність дотримання принципу невідворотності покарання і його відповідності ступеню тяжкості вчиненого злочину.

*«Я вважаю, що якщо провина людини доведена, що вона в полон когось здала, то вона повинна отримувати позитивне. Тому що вона прирекла іншу людину на страждання. <...> Це може бути не поліцейський, це може бути просто сусід, який написав донос на окупованій території. І тебе забрали, і*

132 МФГ, 16.02.2024 р.

133 Там само.

*що з тобою далі буде... Ти можеш це пережити, а можеш не пережити...»<sup>134</sup>.*

*«Виноватые должны быть наказаны, и они должны пережить что-то похожее. Может быть, лишитъ их свободы на какой-то период, чтобы они прочувствовали, что они творили в своей жизни»<sup>135</sup>.*

*«Я ожидаю, что люди, причастные к пыткам (не только к моим), будут опознаны и зафиксированы в соответствующих документах. Ожидая, что они понесут наказание. Соизмеримое с тем, что они причиняли. Суды. Выдача преступников. Даже если они попытаются бежать в другие страны. Хочу, чтобы их выдавали, судили и применяли к ним соответствующие меры наказания»<sup>136</sup>.*

Очікування постраждалих щодо дотримання принципу невідворотності покарання йде всупереч їхньому власному досвіду спілкування з українськими державними органами, зокрема правоохоронними, та досить поширеними в українському суспільстві поглядами на вказані інституції як нерезультативні, незацікавлені в проведенні ефективних розслідувань.

*«Коли я потрапив у полон, моя мати відразу звернулася в міліцію. Телефонувала, куди тільки можливо. Зверталася в прокуратуру, в СБУ, до МО, в усі можливі відомства. <...> До правоохоронних органів України мати подавала мої дані, які після цього періодично зникали»<sup>137</sup>.*

*«Жінка звернулася в СБУ, міліцію, зразу получила відповідь, що це не в їхній компетенції. Дзвонила на гарячу лінію СБУ, їй повідомили, що взяли до уваги, але це не в їхній компетенції»<sup>138</sup>.*

*«Моїм звільненням з української сторони ніхто не займався. Діти ходили по всіх інстанціях, але ніде на їх прохання не відгукнулися»<sup>139</sup>.*

*«Жена сразу, в день, когда меня похитили, сразу же написала. По факту было возбуждено уголовное дело. Потом, когда снял побои, я в августе месяце приехал, у меня как раз внучка родилась, и у меня <...> ещё и шрамы были, и всё было. И здесь ожоги были, и ухо надрезанное. Но <...> они сразу забрали моё дело из милиции в прокуратуру, под свой контроль. И всё, и дальше моё дело не расследуется, так оно в прокуратуре и лежит»<sup>140</sup>.*

*«Але ж я бачу оцей чиновничий апарат, він бездушний. Це однозначно. Їм, ну, я не кажу всім, але багатьом, я бачу, що їм абсолютно до лампочки, “ну, був такий випадок, ну, був. Ну, а були, а, ой, був у полоні, ой-ой-ой” — а далі?»<sup>141</sup>.*

134 МФГ, 20.01.2024 р.

135 І – 24, 2019 р.

136 І – 25, 2017 р.

137 І – 26, 2016 р.

138 І – 27, 2016 р.

139 І – 28, 2016 р.

140 І – 29, 2016 р.

141 МФГ, 15.06.2024 р.



Ефективне розслідування та публічне висвітлення злочинів має забезпечити виховний ефект і стати одним із запобіжників для того, щоб подібне не повторювалося в найближчому майбутньому.

*«Це має бути реально показово, що так робити не можна»<sup>142</sup>.*

На думку деяких постраждалих, одним з аспектів справедливих репарацій має бути введення обмежень у певних громадянських і політичних правах для осіб, визнаних судом винними в колабораціонізмі. Це можуть бути строкові обмеження у праві обіймати певні публічні посади або набувати право власності на певне майно (зокрема, у порядку приватизації) тощо.

*«Росіяни через колаборантів свою ідеологію, політику реалізували. І боротьба з колаборацією — це питання номер один. Права колаборантів треба обмежити: по власності, по громадянству»<sup>143</sup>.*

Лунала думка щодо доцільності перегляду законів (Кримінального кодексу України), які встановлюють відповідальність за колабораціонізм і регулюють питання амністії: закон має бути зваженим, урахувувати результати суспільної дискусії, у підсумку сприяти консолідації, а не поляризації українського суспільства, формуванню почуття відновлення справедливості.

*«Має бути чіткий закон про амністію. Потому что, ну, там есть пожарники, МЧСники, которые не понимают, они сядут в тюрьму, когда эти территории освободятся, или нет. Там есть хирурги, которые лечат российских солдат, — они сядут в тюрьму или нет? Они коллаборанты, или как?»<sup>144</sup>.*

*«Ми маємо все ж таки мати серйозну, здорову дискусію про колабораціонізм, це буде дуже важливим. Тому що ми можемо просто самі спровокувати нові конфлікти, вже наші внутрішні конфлікти, якщо не вирішимо питання колабораціонізму. Якщо ми почнемо саджати електриків, як це було з, наприклад, частиною там, Харківської області, ну, це точно не дасть нам гарантій неповторення»<sup>145</sup>.*

Постраждалі висловлювали побоювання, що отримання грошових виплат (компенсації), залежно від джерела надходження, потенційно може розглядатися державою як дохід особи та обкладатися податком з доходів або іншими зборами, що є неприпустимим.

*«Компенсація, репарації, ну, по-різному це можна назвати, але обов'язково треба, щоб було таке примічання, що це не являється доходом. Бо завтра податкова прийде, скаже, що ти доход отримав, що треба ще й податки заплатити. І податкова скаже, у нас немає інструкції, що це — складне питання... <...> ще й грошей немає, а податки вже будуть»<sup>146</sup>.*

142 І – 30, Карина Малахова-Дячук, керівниця ГО «Цивільні в полоні», 2024 р.

143 МФГ, 20.01.2024р.

144 Там само.

145 І – 4, 2024 р.

146 МФГ, 20.01.2024 р.

## Репарації мають сприяти консолідації українського суспільства, а не створювати в ньому розкол.

Інший аспект справедливого характеру компенсаційних виплат, пов'язаних із війною, учасники консультацій вбачали в ліквідації дисбалансу в державній системі надання пільг, зокрема, між допомогою цивільним постраждалим та фінансуванням пільг для представників правоохоронних органів, які де-факто не були задіяні в реальних бойових діях.

Люди говорили й про те, що будь-які репарації повинні сприяти консолідації українського суспільства і не створювати передумов для його розколу. Це може реалізуватися через зважену державну політику, що базується на людиноцентричному підході.

*«Далі, напевно, одним з ключових для нас буде питання наших військових — не тільки фронт, перемога... а нашого ставлення, нашого захисту, соціалізації наших військових. Це буде величезним викликом для нас. Щоби не стати оцим розламаним суспільством: на тих, хто воював, і тих, хто не воював»<sup>147</sup>.*

### 4.2.5. Гарантії неповторення

Думки учасників проведених СЦГІ дослідницьких заходів щодо гарантій неповторення суттєво відрізнялися: від повного заперечення можливості гарантій як таких до надзвичайно широкого спектру ідей різного масштабу та спрямованості.

*«Гарантії неповторення в “історичному колі” неможливі»<sup>148</sup>.*

Учасники дослідження вбачали основною причиною порушень норм МПП багаторічну злочинну внутрішню та зовнішню політику вищого політичного керівництва РФ. У відповідь на це можливість зменшення в майбутньому негативного впливу РФ на життя українців наші респонденти бачили через призму посилення України як демократичної, правової та відповідальної перед своїми громадянами держави із сильною армією.

Учасники інтерв'ю і фокус-груп називали такі заходи в Україні:

- 1) Впровадження реформ, які б забезпечили реалізацію принципу верховенства права, незалежність судової гілки влади, зменшили корупцію та збільшили відповідальність держави перед своїми громадянами, соціальну спрямованість її діяльності. Реформи мали б формувати довіру громадян до держави та її інституцій, тим самим зміцнюючи державу і підвищуючи її обороноздатність.

*«Судова і правоохоронна системи дискредитовані повністю. І немає до них ніякої довіри»<sup>149</sup>.*

*«Допоки в нас буде така корупція і допоки у нас буде непокарання <...>»,*

147 І – 4, 2024 р.

148 МФГ, 21.01.2024 р.

149 МФГ, 20.01.2024 р.

*у нас нічого не буде. Ні озброєння, ні всього іншого. <...> Воно все покрадеться. Розумієте? Тому треба побороти корупцію, а тоді вже половину діла буде зроблено»<sup>150</sup>.*

- 2) Гармонізація українського законодавства з нормами міжнародного права прав людини та МГП.
- 3) Усунення зі сфери державного управління (люстрація) та українського публічного простору політиків і державних службовців усіх рівнів, посадових осіб органів місцевого самоврядування, які як під час війни, так і в довоєнний період демонстрували та популяризували лояльність до країни-агресора, визнаних судом винними в корупційних злочинах (зокрема, у сфері оборони).

*«И всё, и дальше моё дело не расследуется, так оно в прокуратуре и лежит. Дело в том, что наш прокурор, он, сука, сепар. Он тоже, когда пацанов расстреливали, он участвовал в строительстве баррикад [проросійських сепаратистів. — Ред.]. Оно сидит, чмошное... Вот этих козлов засудить бы.*

*Я хочу дать показания против него, у меня есть показания. Из-за этого даже не вызывают меня. Прокуратура ведёт тихо это дело. Они патриотов не вызывают, меня не опрашивают, слушание сделали закрытым, я не могу как свидетель дать показания. А я хотел бы очень-очень»<sup>151</sup>.*

*«Хочется, чтобы хороша фільтрація пройшла. Саме у внутрішніх органах. І як у працівниках СБУ, так і у працівниках поліції. Я їм просто не довіряю»<sup>152</sup>.*

Учасники заходів висловлювали обурення нездатністю української правоохоронної системи (поліції, СБУ, ДБР, прокуратури) адекватно реагувати на серйозні порушення МГП. Як у 2014 р., коли розпочалася перша фаза збройної агресії проти України і були окуповані перші її території, так і у 2022 р. (повномасштабне вторгнення), істотна частина працівників правоохоронних органів на ТОТ перейшла на службу до країни-окупанта, ставши частиною репресивної системи проти цивільного населення.

- 4) Проведення ефективних розслідувань учинених воєнних злочинів на національному рівні (зокрема, для забезпечення права на правду). Крім того, притягнення до відповідальності зрадників і колаборантів. Як уже зазначалося вище, частина постраждалих вважає засудження таких осіб одним із тих ключових факторів, які б мали попередити вчинення подібних дій у майбутньому.

*«Що стосується гарантій неповторення в контексті перехідного правосуддя, то це однозначно розслідування, дуже масштабні, національні розслідування. Не тільки з точки зору суто юридичного, що ми все доведемо до суду. Ми не доведемо багато чого до суду, але ми маємо право на правду. Я вважаю, що це буде одна з ключових речей, враховуючи масштаби агресії, масштаби трагедії і суто географічні масштаби. Нам потрібне дуже*

150 МФГ, 16.02.2024 р.

151 І – 29, 2016 р.

152 І – 6, 2024 р.

*масштабне національне розслідування для того, щоб розуміти, що насправді відбувалося, в контексті “права на правду”»<sup>153</sup>.*

- 5) Постійне та системне посилення обороноздатності України. Пріоризація витрат на потреби військово-промислового комплексу (запровадження «воєнної економіки» в широкому сенсі цього терміна), упровадження ефективного державного та громадського контролю над прозорістю, ефективністю витрачання коштів на оборону. Вивчення та використання досвіду країн, які прийнято вважати успішними в захисті власних кордонів (Ізраїль, Швейцарія).
- 6) Зміни в системі освіти молоді. Пропозиції змін у системі освіти відрізнялися залежно від світоглядних поглядів респондентів. Окремі учасники наголошували на необхідності посилення релігійного аспекту виховання (зокрема, християнської етики) у закладах освіти. Інші вказували на потребу посилення освітніх програм з усвідомленого громадянства, патріотичного виховання як способу запобігання поширенню російського впливу. Ще одна ідея — упровадження додаткових курсів виживання в умовах ведення воєнних дій та масового порушення норм МГП (курси з надання першої домедичної допомоги, виживання в умовах відсутності доступу до якісної питної води, електроенергії і т. ін.).

Учасники інтерв'ю та фокус-груп запропонували такі заходи відносно РФ та змін у міжнародній політиці:

- 1) Зміцнення міжнародних гарантій безпеки України. Серед заходів, які пропонували учасники дослідження: зміцнення міжнародних альянсів, які сприяли б безпеці України на міжнародній арені, вступ до НАТО та ЄС; уведення міжнародного миротворчого контингенту на початковому етапі мирного врегулювання.
- 2) Поразка Росії в її війні проти України, демілітаризація РФ.

*«И вот подумать о том, что бы я хотела с россиян. Честно? Больше никогда о них вообще ничего не слышать, не получать и не брать, просто чтобы они исчезли к чёртовой матери из нашей жизни»<sup>154</sup>.*

Як проміжний крок пропонувалася повна міжнародна ізоляція РФ, запровадження більш жорстких економічних санкцій, візових та фінансових обмежень (санкцій) для громадян РФ.

*«Вони повинні доводити, що вони не були тими катами у підвалах. Щоб при спробі кудись емігрувати, отримати візу вони повинні будуть довести, що у них чиста біографія. Це має бути не просто розписка, що “я не підтримую Путіна, а Крим — український”, а потім виїхати і там веселитися над нашими біженцями. Цього недостатньо. Вони мають доводити, що ти не брав участі у злочинних діях»<sup>155</sup>.*

Опитані правозахисники відзначали брак у міжнародному просторі (співтоваристві) публічної фахової дискусії щодо способів реалізації можливих сценаріїв із демілітаризації Росії та ліквідації її імперських амбіцій.

153 І – 4, 2024 р.

154 МФГ, 20.01.2024 р.

155 Там само.

*«Нема серйозної дискусії, особливо міжнародної, про майбутнє Росії, про те, що має відбутися в Росії або з Росією, щоб вона дійсно перестала бути загрозою міжнародній безпеці»<sup>156</sup>.*

- 3) Реформування системи органів ООН та інших міжнародних інституцій. Насамперед постраждалі говорили про потребу реформування цієї системи з метою забезпечення їхньої дієвості у протидії порушникам міжнародного правопорядку, включно з ядерними державами. Зокрема, указувалось на потребу перегляду умов застосування права вето постійними членами Ради безпеки ООН. Також учасники говорили про потребу реформування системи органів ООН, дотичних саме до допомоги особам, як цивільним, так і комбатантам, яких утримують у місцях несвободи в умовах збройного конфлікту.

*«Реформувати Раду безпеки ООН. Зробити її більш дієвою для того, щоб такі агресори, як Росія, не могли блокувати ті рішення, які можуть стосуватися її»<sup>157</sup>.*

*«Якщо ми вирішуємо такі глобальні питання, то повинен бути механізм подолання вето. В ООН, а точніше, у Раді безпеки, механізмів подолання вето немає... І якщо один із цієї п'ятірки є сволотою, то механізму немає»<sup>158</sup>.*

*«Та сама ООН, ці всі [міжнародні. — Ред.] інституції — вони імпотентні. Вони реально нічого не роблять такого, щоб це щось було суттєве. Вони не впливають на хід звільнення цих людей чи на їх там виявлення в той мірі, в якій вони б мали [впливати. — Ред.] <...> Виходить, міжнародні норми, конвенції прописані. Є ті, хто має це робити, але їх туди [до місць утримання полонених на території РФ. — Ред.] не допускають. На цьому точка. <...> То для чого зараз ми це все робимо, і ці люди там страждають, щоб потім в іншу країну знову зайшла ця війна? І знов таке ж саме повторювалося? Ну, так не має бути. Ми маємо вчитися на тих помилках. І якщо ми вже говоримо, що весь світ з нами, то весь світ має побачити і зрозуміти. Якщо воно не працює, значить, його або треба викинути і створити нове, або попрацювати це, але попрацювати так, щоб воно працювало. Бо це — людське життя. Це найцінніше»<sup>159</sup>.*

*«Якщо Червоний Хрест відвідує колонію і говорить: “Так, ми бачили, що там цивільні люди”. І я їм кажу на зустрічі: “Чого ви це не говорите? Кажіть це вголос! Ви ж говорите, що ви відвідали. Не кажіть, яку колонію, але <...> кажіть, що там були цивільні! Хай світ бачить!”. “Ми не маємо права, ми тримаємо нейтралітет”»<sup>160</sup>.*

- 4) Перегляд (осучаснення) наявних міжнародних договорів у сфері МГП та норм міжнародного кримінального права. Зокрема, при реформуванні має бути вра-

156 І – 4, 2024 р.

157 МФГ, 16.02.2024 р.

158 МФГ, 20.01.2024 р.

159 І – 30, Карина Малахова-Дячук, керівниця ГО «Цивільні в полоні», 2024 р.

160 Там само.

хований стрибок у розвитку цифрових (електронних) технологій, використання нових методів і засобів ведення війни, які не використовувалися раніше.

*«Нащо вони тисячами викрадають цивільних? <...> У нас же є тільки про військовополонених, а про цивільних полонених як таких немає. Тому що міжнародне гуманітарне право говорить, що, навпаки, ми маємо захищати цивільних в умовах війни, а забороняється їхнє переслідування і так далі, так далі. А тут просто купа, тисячі цивільних тупо в полоні»<sup>161</sup>.*

*«Реформатування міжнародного гуманітарного права, де не сказано нічого про новітні технології. Є якісь додаткові протоколи. Але ці додаткові протоколи, вони вже далеко в минулому в порівнянні з технологіями сучасності»<sup>162</sup>.*

- 5) Документування порушень МГП, збереження пам'яті та забезпечення права на правду. Заходи з документування мають сприяти збереженню історичної правди, унеможливленню спотворення історичних подій та виправданню злочинців. Інший важливий аспект документування полягає в тому, що його результати мають стати основою для справедливих репарацій у майбутньому.

*«От уже пройшло півтора року — і вже деталі я не пам'ятаю. <...> А чим далі, тим більше забувається. Якщо ми не будемо це все документувати, вже через п'ять років ніхто не згадає, що тут взагалі було і як їх звали, як вони виглядали, і нікому нічого не доведеш. І можна все перевернути, і... Росія так переверне, що тут було так, так і так»<sup>163</sup>.*

*«Ми маємо як держава показати, що ми все для цього зробили: ми задокументували кожну жертву, ми задокументували кожен зруйнований будинок. І ми виставимо все Росії! Да! Ми не знаємо, як далі це буде, як швидко і яким чином ми це компенсуємо і заберемо це у Росії, але ми зробили все як держава. Ми знаємо кожну постраждалу людину. Оце нам точно треба. Тому цей механізм компенсації, він якраз і є однією із запорок сталого миру у світі та в самій Україні»<sup>164</sup>.*

- 6) Забезпечення невідворотності покарання воєнних злочинців, пропагування публічності міжнародних судових процесів.

*«У нас кожен раз, коли ми опитуємо звільнених з полону людей, вони говорять про те, що вони жадають покарання ФСІНовців. Це найбільше, що має відбутися. Має відбутися суд як над тими, хто чинив і віддавав накази, так і над тими, хто їх виконував. Тобто вони не жадають покарати тільки Путіна, Мішустіна чи Лаврова. Вони хочуть, щоб покарали саме тих людей, тих офіцерів або тих ФСІНовців, які їх катували, і тих, які струм через них проводили»<sup>165</sup>.*

161 І – 4, 2024 р.

162 МФГ, 16.02.2024 р.

163 І – 31, 2024 р.

164 І – 4, 2024 р.

165 МФГ, 16.02.2024 р.

Підкреслювалася важливість використання таких форм і методів покарання, які б мали виховний ефект та сприяли усвідомленню злочинцями тяжкості вчинених злочинів.

*«Щоб ці люди, які були причетні до всього цього кошмару, який відбувається зараз з нами, по-перше, щоб вони всі були в Гаазі, щоб вони зачитали свої, ну, ці самі вибачення, щоб вони обов'язково, як німці після Нюрнберзького процесу, відновлювали той же самий Маріуполь, розкопували могили цивільних громадян, яких вони порозстрілювали, щоб вони бачили, яку шкоду вони натворили»<sup>166</sup>.*

- 7) Широкі інформаційні та освітні кампанії, які пояснюватимуть порушення норм МГП, зухвалість і масштабність учинених воєнних злочинів, протидіють російській пропаганді. Спеціалізовані інформаційні продукти мають готуватися і бути спрямовані як на громадян України, так і на громадян РФ та західну аудиторію.

*«Хай ходять по мінних полях... Робити цим імперським патріотам екскурсії по тих самих СІЗО, де вони утримували наших родичів. Хай їх годують тією баландою. Оце буде найкраще вибачення. Щоб ніколи знову вони навіть не дивилися на Україну... Хай вони побачать, що вони самі нацисти в цій війні»<sup>167</sup>.*

*«Українського контенту дуже мало. Тобто люди раді там, на Заході, скажімо так, чути український контент. Але він забивається російським контентом. Просто забивається»<sup>168</sup>.*

166 МФГ, 16.02.2024 р.

167 Там само.

168 Там само.

# Висновки та рекомендації

Народ України залишається у вкрай вразливому становищі через щоденні втрати від війни, а перспектива отримання виплат для забезпечення репарацій від РФ все ще є віддаленою. Хоча Україна досягла певного прогресу на міжнародному рівні, не в останню чергу завдяки замороженню російських активів та функціонуванню Реєстру збитків для України, заснованому Радою Європи, міжнародна спільнота повинна зробити забезпечення фінансування репарацій пріоритетнішим завданням.

Коли справа доходить до адміністрування репарацій цивільним особам, які зазнали шкоди, роль уряду України має бути центральною. І тут Україна напрацювала значну практику, зокрема, запровадила системи соціального захисту для цивільних осіб, які були свавільно позбавлені свободи та піддані катуванням під час російської окупації, особливо на Сході України. Досвід, винесений із цієї практики, може допомогти ширше керувати адмініструванням відшкодувань як на проміжній основі, так і в контексті будь-якого остаточного врегулювання питання репарацій.

Цей звіт містить критичний аналіз процедур, розроблених Україною для відшкодування шкоди, завданої цивільним особам, свавільно позбавленим свободи російськими та підтримуваними Росією силами, на основі досвіду та думок самих постраждалих. Беручи до уваги величезний тиск на ресурси України, спричинений конфліктом, що триває, організації, відповідальні за підготовку цього звіту, вважають за необхідне продовжувати прислухатися до думки безпосередньо постраждалих цивільних осіб, щоб усунути недоліки в наявних механізмах соціального захисту та розбудовувати потенціал для майбутньої інклюзивної системи репарацій, орієнтованої на інтереси постраждалих осіб.

**Важливо дослухатися до цивільного населення, щоб усунути недоліки в чинних механізмах соціального захисту та майбутніх механізмах відшкодування збитків.**

Попри те, що збройна агресія РФ триває з 2014 року, система соціального захисту звільнених осіб виникла лише на початку 2018 року. Протягом наступних чотирьох років вона не зазнавала істотних змін і поширювалася на достатньо обмежене коло цивільних осіб. Якщо в питанні соціальної допомоги військовим держава з 2014 року постійно рухалася вперед, то в питанні допомоги цивільним ув'язненим було зроблено значно менше ефективних кроків.

Закон № 2010-IX, який наразі слугує нормативною основою соціального захисту звільнених осіб, був ухвалений у січні 2022 року і не враховує реалій повномасштабної війни, яка розпочалася 24.02.2022 р., зокрема, але не виключно, кількості цивільних осіб, позбавлених особистої свободи, причин, умов свавільного затримання, строку тримання в ув'язненні тощо.



Як до повномасштабного вторгнення, так і після 24.02.2022 р. система соціального захисту є орієнтованою переважно на цивільних осіб, звільнених за офіційними обмінами (такими, що відбулися за безпосередньої участі держави / за результатами міждержавних переговорів). Цивільні особи, які були звільнені з НМН починаючи з 2014 року поза процедурами офіційних обмінів, здебільшого залишаються без соціального захисту, стикаючись насамперед зі штучно створеними бюрократичними перепонами доведення факту і причин позбавлення свободи.

Процедура ухвалення рішень із питань установлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України — з моменту виникнення цієї процедури у 2018 році — завжди була і на сьогодні продовжує залишатися ключовим елементом системи державної допомоги постраждалим. Без офіційного встановлення факту позбавлення особи особистої свободи спеціалізований соціальний захист від держави є недоступним. Із запровадженням і розвитком протягом 2018–2024 рр. відповідної процедури держава зробила важливий крок на шляху до створення ефективного механізму верифікації заявників, які претендують на соціальний захист і допомогу. Проте ця процедура продовжує отримувати чимало нарікань із боку постраждалих та правозахисників.

Чимало дорікань від постраждалих отримує безпосередньо робота Комісії при Мінінтеграції, яка встановлює факт позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (із січня 2025 року Комісія має функціонувати при Мініз розвитку). Непрозорий механізм залучення представників громадських організацій до членства в Комісії, незбалансований склад Комісії, незадовільна комунікація із заявниками, надмірна закритість інформації щодо її діяльності, довготривалий процес розгляду заяв — це далеко не всі інституційні недоліки в діяльності Комісії. Водночас окремі члени Комісії та колегіальний орган загалом, безумовно, докладають великих зусиль для того, щоб Комісія максимально ефективно виконувала покладені на неї функції в умовах воєнного стану.

Однією з ключових проблем під час ухвалення Комісією рішень є немотивовані відмови у встановленні факту позбавлення особи особистої свободи, які підривають довіру заявників до держави і не відповідають демократичному принципу належного урядування. Під час ухвалення рішень домінує презумпція «недобросовісності» заявника замість презумпції його добросовісності. Саме на заявника покладається й основний тягар доведення того, що він був позбавлений особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України і належить до однієї з категорій осіб, що визначені в Законі № 2010-ІХ.

Процедура встановлення факту позбавлення особи особистої свободи залишається малодоступною для окремих категорій постраждалих. Вона значно ускладнена для громадян України, які після звільнення опинилися за кордоном. Процедура не враховує особливості становища дитини (особи віком до 18 років), а також специфічних форм, яких може набувати позбавлення особистої свободи дітей на ТОТ та на території держави-агресора. Процедура є недоступною для іноземців та осіб без громадянства із числа цивільних, зокрема тих, які мають посвідку на проживання в Україні, хоча, згідно з Конституцією України і нормами міжнародного права, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, мали б користуватися тими самими правами і свободами, як і громадяни України

(за окремими винятками, установленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України).

Закон № 2010-IX поширює свою дію на членів сім'ї особи, щодо якої Комісією вже встановлено факт позбавлення особистої свободи (члени сім'ї можуть отримувати грошову допомогу під час перебування такої особи в місцях несвободи або одноразову грошову допомогу в разі її смерті). Водночас члени сім'ї цивільної особи, яка була позбавлена особистої свободи і загинула чи померла після звільнення з місця несвободи, тобто вже на свободі, але до ухвалення щодо неї рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, не можуть отримати рівнозначні виплати або скористатися іншими формами соціального захисту.

Особи, які постраждали від СНПК, незважаючи на масштаби цього явища, досі залишаються непоміченими державою в загальній масі позбавлених особистої свободи осіб. Закон № 2010-IX окремо не згадує про сексуальне насильство і способи подолання його наслідків. Прийняття в листопаді 2024 року Закону України «Про правовий і соціальний захист осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією Російської Федерації проти України, та надання їм невідкладних проміжних репарацій» безумовно є важливим кроком на шляху визнання статусу осіб, які постраждали від СНПК. Проте цей закон ще має довести свою ефективність. Питанням надання невідкладних проміжних репарацій для цієї категорії постраждалих продовжують опікуватися переважно міжнародні актори. Роль українських державних інституцій під час реалізації програм допомоги постраждалим обмежується переважно дозвільними, дорадчими функціями, зокрема, щодо розподілу фінансових коштів, які виділяються на технічну складову реалізації програм допомоги постраждалим від СНПК.

2023 року Мінреінтеграції запустило Єдиний реєстр осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, створення якого передбачалося в Законі № 2010-IX. Утім, на час дослідження більшість постраждалих не має на руках виписки з відповідного державного реєстру і не користується жодними перевагами його існування. Тобто можемо припустити, що фінансові витрати на його створення та адміністрування перебувають в істотному дисбалансі з тим корисним ефектом, який отримали постраждалі.

Серед усіх видів соціального захисту, які наразі існують у державі, найбільш відчутною є державна грошова допомога. Вона доступна для окремих категорій осіб, звільнених із полону та позбавлених свободи осіб і членів їхніх сімей. Розмір цієї грошової допомоги, установлений у національній валюті України — гривні (100 тис. грн, що становить близько 2,5 тис. доларів США), не переглядався з 2018 року й наразі мало відповідає рівню поточних цін на товари та послуги. Утім, грошова допомога все одно залишається найбільш бажаним видом соціального захисту для постраждалих, адже дає їм можливість самостійно і швидко — хоча б частково — вирішувати їхні першочергові потреби. У період проведення дослідження постраждали (члени їхніх сімей), щодо яких Комісією при Мінреінтеграції вже було встановлено факт позбавлення особистої свободи, хоча і не без затримок, але отримували грошову допомогу (зокрема, за минулі роки перебування в місцях несвободи), що позитивно впливало на їхнє життя.

Поєднання процедури встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України і державної грошової допомоги в єдиний механізм, згідно з яким установлення факту автоматично спричиняє виникнення права на державну грошову допомогу у фіксованому розмірі, створює передумови для ухвалення рішень про непідтвердження факту, оскільки держава в умовах воєнного стану, імовірно, не здатна забезпечити виплату державної грошової допомоги абсолютно всім категоріям осіб, позбавленим особистої свободи в контексті збройного конфлікту. Водночас для багатьох людей важливим є сам факт визнання їх державою постраждалими від збройної агресії. Частина з них бачить це як перший крок на шляху до отримання репарацій від держави-агресора в майбутньому.

Медична та реабілітаційна допомога, які мають надаватися звільненим цивільним (по суті, обмеженому колу людей, щодо яких Комісією встановлено факт позбавлення особистої свободи), не відповідають очікуванням останніх. Має місце відсутність спеціалізованих програм (пакетів) державної медичної допомоги для звільнених із полону, нечутливе ставлення медичного персоналу, відсутність довготривалого моніторингу стану здоров'я постраждалих після звільнення, майже повна відсутність санаторно-курортного лікування, незадовільна якість медичних послуг у державних і комунальних клініках. Цивільні особи, які провели в місцях несвободи доволі тривалі проміжки часу (кількість таких людей є значною), зазвичай мають серйозні стоматологічні проблеми, про що відомо всім дотичним до допомоги акторам. Але з 2014 року держава так і не запровадила безкоштовну стоматологічну допомогу для звільнених осіб (лікування, протезування тощо). Цим питанням продовжують опікуватися переважно волонтери та НУО, оплачуючи за постраждалих вартість стоматологічної допомоги або домовляючись про безкоштовне надання такої допомоги з приватними клініками.

На відміну від тих цивільних, які звільнилися без участі державних акторів, звільнені за офіційними обмінами переважно не залишаються без тимчасового місця перебування протягом перших тижнів після звільнення. Першочергові заходи із забезпечення соціального захисту передбачають, зокрема, супровід звільнених осіб до закладів охорони здоров'я. Але після проходження нетривалого курсу реабілітації (лікування) постраждалі змушені залишати відповідний заклад і надалі самостійно вирішувати проблему із житлом (у випадку, якщо їхнє власне житло залишилося на ТОТ). Низька доступність державного іпотечного кредитування, як правило, не дозволяє їм придбати власне житло за рахунок кредитних коштів.

Державні гарантії у сфері забезпечення реалізації трудових прав, а також прав у сфері зайнятості, прав на пенсійне забезпечення та загальнообов'язкове державне соціальне страхування, забезпечення права на освіту, хоча і були включені до законодавства України, але мають переважно декларативний характер. Як правило, вони істотним чином не впливають на життя звільнених осіб. Ухвалюючи профільний для постраждалих Закон № 2010-IX про соціальний і правовий захист, законодавець приділив основну увагу встановленню факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України і достатньо поверхово торкнувся власне самого соціального захисту.

Нааявний на сьогодні в державі соціальний захист, при всіх його недоліках, спрямований переважно на вже звільнених цивільних осіб. Меншою мірою він поклика-

ний допомогти тим цивільним, хто все ще утримується в ув'язненні. Лише побічно він надає допомогу сім'ям цивільних ув'язнених. Окрім щорічної державної грошової допомоги в 100 тис. грн (близько 2,5 тис. доларів США), вони майже не відчують іншої соціальної підтримки від держави. Утім, навіть ця грошова допомога доступна лише для тих, хто зміг довести Комісії при Мінреінтеграції факт ув'язнення свого родича «внаслідок збройної агресії проти України» (належність до «громадських діячів» або «заручників» країни-агресора), а не з інших причин.

Збройна агресія проти України, що досі триває, буде провокувати появу нових хвиль цивільних осіб, позбавлених особистої свободи. Припинення війни в короткостроковій перспективі має привести до звільнення тих цивільних, які наразі утримуються державою-агресором. Усі вони в подальшому потребуватимуть допомоги від держави. Тобто питання соціального захисту цієї категорії цивільних осіб ще достатньо довго залишатиметься на порядку денному в Україні. Натомість наявна нормативна база, зокрема, але не виключно, Закон № 2010-IX, а також державні практики допомоги, без їхнього невідкладного вдосконалення, не будуть спроможні повною мірою задовольнити навіть основні потреби постраждалих осіб та членів їхніх сімей.

## Без термінового вдосконалення чинна нормативно-правова база не зможе задовольнити потреби постраждалих осіб та їхніх сімей.

Крім цивільних осіб, які постраждали внаслідок свавільного позбавлення особистої свободи, не слід забувати й про інші категорії постраждалих від війни. Уже запроваджена державою обмежена допомога (Закон № 2010-IX та пов'язані з ним підзаконні акти), а також висновки, зроблені при її впровадженні, могли б

стати своєрідним дороговказом для відшкодування шкоди й іншим цивільним, які постраждали від серйозних порушень МГП.

Мандат Реєстру збитків, завданих агресією РФ проти України, який створено на основі рішення Ради Європи, обмежується заявами про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих після 24.02.2022 р., і не охоплює втрати та шкоду, завдану збройною агресією з 2014 р. по день повномасштабного вторгнення.

У процесі проведення дослідження і на прикладі колишніх цивільних ув'язнених ми утвердилися в думці, що цивільні особи, які постраждали в ході війни, бачать майбутні репарації не лише як отримання фінансових компенсацій особисто для себе або постраждалих зі схожим досвідом. Для багатьох із них «репарації» є синонімом поняття «відновлення справедливості» й означають очікування значних суспільно-політичних змін як в Україні, так і в міжнародному публічному просторі.

Реалізуючи свої суверенні повноваження, держава Україна зобов'язана забезпечити постраждалим негайні або принаймні проміжні репарації, незалежно від того, чи було встановлено особу злочинця, чи його було затримано, як зазначено в п. 16 Основних принципів ООН. Використання репарацій як схеми для аналізу, зокрема, шляхом визначення положень щодо тимчасового відшкодування, таких як соціальний захист, може значно посилити підтримку таких постраждалих, одночасно забезпечуючи дотримання зобов'язань України за ЄКПЛ, Конвенцією ООН проти ка-

тувань та МПГПП. Це включає в себе обов'язок надавати ефективний правовий захист особам, які перебувають під її юрисдикцією, визнаючи, що право на правовий захист є непорушним.

Ті з ідей постраждалих, які не суперечать гуманітарним принципам, принципам верховенства права та не ведуть до порушення базових прав людини, мають бути враховані під час запровадження репарацій. Ці види фінальних репарацій залежатимуть насамперед від результатів збройного конфлікту. Але вже зараз очевидно, що, наприклад, сатисфакція є для постраждалих не менш важливою, ніж реституція, компенсація чи реабілітація, і неодмінно має доповнювати останні.

Для задоволення нагальних та довгострокових потреб постраждалих і дотримання їхніх прав українська влада за міжнародної підтримки має розробити та впровадити ефективну національну схему виплати компенсацій або проміжних репарацій цивільному населенню за шкоду, завдану їм, включно з позбавленням свободи. Ця схема має бути цілісною, орієнтованою на постраждалих, інклюзивною та ефективно використовувати чинні реєстри постраждалих та завданої шкоди.

## Рекомендації

### Міжнародному співтовариству:

- 1 Продовжувати розвивати та підтримувати правові шляхи притягнення Росії, її посадових осіб та військовослужбовців вищого рангу до відповідальності за агресію проти України, інші міжнародні злочини, скоєні в Україні, і спричинену внаслідок цього шкоду цивільному населенню, у тому числі через МКС.
- 2 Зберегти та посилити цільові санкції проти ключових російських осіб, організацій та секторів, причетних до порушень міжнародного права.
- 3 Зробити виплату репарацій цивільному населенню одним із пріоритетів при перепризначенні або перерозподілі заморожених російських активів, включно з російськими державними активами, а також у будь-якій міжнародній угоді або угоді про врегулювання конфлікту.
- 4 Продовжувати підтримувати уряд України в розробленні та впровадженні національної схеми репарацій, орієнтованої на інтереси постраждалих, шляхом надання ресурсів, технічної допомоги, фінансування та експертної підтримки. Узяти на себе довгострокові зобов'язання та забезпечити стабільне фінансування для підтримки репарацій для України.
- 5 Забезпечити розбудову потенціалу національних інституцій, відповідальних за репарації, допомагаючи їм створити прозорі, підзвітні та ефективні системи управління та розподілу компенсацій і підтримки.
- 6 Доповнити державну підтримку фінансуванням місцевих громадських організацій для надання психосоціальної та іншої допомоги цивільному населенню, що постраждало від конфлікту.
- 7 Сприяти участі та нагляду з боку постраждалих, а також конструктивному залученню постраждалих цивільних осіб та українського громадянського суспільства до процесів прийняття рішень щодо репарацій.
- 8 Сприяти співпраці на глобальному рівні та обміну найкращими практиками між державами, які впровадили програми репарації, сприяти обміну знаннями, взаємній підтримці та вивченню минулого досвіду.

- 9 Підтримувати незалежний моніторинг для нагляду за реалізацією репараційних програм, гарантуючи їхню справедливість та прозорість.

#### Верховній Раді України (Парламенту):

- 1 Унести зміни до Закону № 2010-IX, зокрема, але не виключно, щодо питань, зазначених нижче, прийнявши його в новій редакції.

#### Кабінету Міністрів України (Уряду):

- 1 У порядку використання законодавчої ініціативи винести на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до / про нову редакцію Закону № 2010-IX (зокрема, але не виключно, щодо питань, зазначених нижче).
- 2 Унести зміни до Положення про Комісію, а також до Порядку призначення та виплати допомоги № 1281, затверджених Постановою № 1281 (зокрема, але не виключно, щодо питань, зазначених нижче).
- 3 Ужити необхідних дій для пріоритетного ухвалення в межах Реєстру збитків, завданих агресією РФ проти України, правил та форм заяв у таких категоріях, як «свавільне позбавлення особистої свободи» (A2.6) та «СНПК» (A2.4). Звернути особливу увагу на те, що мандат Реєстру збитків обмежується заявами про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих 24.02.2022 р. або пізніше, і не охоплює шкоду, завдану збройною агресією з 2014 р. по день повномасштабного вторгнення, що потенційно залишає без репарацій значну кількість постраждалих від війни, зокрема, але не виключно, у східних областях України, де руйнівні наслідки збройного конфлікту відчуються з 2014 року.
- 4 З метою зменшення ризиків повторної травматизації та вторинної віктимізації розглянути можливість запровадження зменшеного тягаря доказування для осіб, які пережили позбавлення свободи та сексуальне насильство, у будь-якій майбутній програмі компенсації чи виплати репарацій.
- 5 Сприяти та забезпечувати міжвідомчу координацію для ефективного передавання та перевірки інформації щодо заяв, поданих до Комісії з питань встановлення факту.
- 6 Провести комплексну оцінку потреб цивільного населення, яке постраждало від конфлікту, з метою визначення та мапування поточних потреб, та розробити скоординовану стратегію задоволення відповідних потреб між відповідними міністерствами.

#### Мінрозвитку та/або Комісії з питань встановлення факту відповідно:

##### Щодо структури, членства в Комісії та адміністрування

- 1 Зробити строковим (обмежити певним строком, наприклад, не більше 5 років поспіль) членство представників громадських організацій у Комісії з питань встановлення факту, оскільки Комісія діятиме безстроково (зокрема, після закінчення збройного конфлікту). Забезпечити прозоре залучення до членства в Комісії (з урахуванням професійного досвіду, з урахуванням думки правозахисних організацій та асоціацій постраждалих). Тут і далі в рекомендаціях, у необхідних випадках (для запровадження змін), розробити проект змін до Закону № 2010-IX та/або Постанови № 1281.

- 2 Переглянути склад Комісії з питань встановлення факту, додатково включивши до її складу представника Національного інформаційного бюро (ДП «Український національний центр з відбудови миру»), представників Національної поліції України та Державної міграційної служби України.
- 3 Збільшити у складі Комісії з питань встановлення факту кількість представників від громадського сектору, зробивши склад Комісії більш збалансованим (до недавня це було 13 представників від державних органів проти п'яти осіб від громадського сектору). Одночасно із цим посилити постраждалоцентричний підхід у роботі Комісії, зокрема, але не виключно, розглянути доцільність залучення до участі в роботі Комісії представників об'єднань (асоціацій) полонених (цивільних ув'язнених) та їхніх родин (за умови делегування осіб, які мають належний рівень фаховості та правозахисний досвід).
- 4 Зробити роботу членів Комісії з питань встановлення факту від громадського сектору оплачуваною, що могло б дозволити їм приділяти більше часу й уваги виконанню відповідних функцій. Із цією метою звернутися до міжнародних організацій та країн розвинутої демократії (міжнародних донорів) із пропозицією надати на час воєнного стану фінансову підтримку (після завершення воєнного стану держава має перейняти ці витрати на себе).
- 5 Затвердити розподіл функціональних обов'язків (завдань) серед кожного із членів Комісії, зокрема, але не виключно, забезпечивши доповідь певного члена Комісії по конкретному кейсу щодо цивільних ув'язнених.
- 6 Розглянути можливість передання функцій з установа факту позбавлення особистої свободи / визнання членом сім'ї (зазвичай так звані безспірні кейси) щодо комбатантів до Міноборони України. Це дозволить Комісії з питань встановлення факту сконцентрувати свою роботу на «цивільних кейсах», у той час як Міноборони зможе надавати більш комплексну та адаптовану відповідь на потреби учасників бойових дій.

#### Щодо процедур та організації роботи

- 1 Розробити і затвердити регламент (правила) комунікації (телефонних дзвінків, офіційного листування, надсилання повідомлень у месенджерах) працівників апарату Мінрозвитку та членів Комісії з питань встановлення факту із заявниками. Забезпечити для працівників апарату міністерства та членів Комісії навчання з опанування травма-орієнтованого та постраждало-орієнтованого підходу з метою гарантувати коректне й чутливе ставлення до постраждалих та уникати їх повторної травматизації. Зменшити ступінь канцеляризму в листуванні, забезпечити дотримання такої стилістики повідомлень, щоб заявники могли без сторонньої допомоги зрозуміти суть листів та пропонує дій.
- 2 Під час розгляду заяв, що подаються відповідно до Закону № 2010-IX, неухильно дотримуватися вимог Закону України від 17.02.2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» (надалі — Закон № 2073-IX), зокрема, виключити з роботи Комісії з питань встановлення факту та апарату Мінрозвитку практику надсилання заявникам листів із немотивованими відмовами («у зв'язку з недостатньою кількістю голосів» членів Комісії)<sup>169</sup>. На голосування Комісії виносити проект рішення про непідтвердження факту / про відмову у визнанні членом сім'ї виключно з обґрунтуванням відмови, що базується на балансі ймовірностей і правдоподібності (голосувати за конкретну причину відмови). Під час

169 Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX «Про адміністративну процедуру» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2073-20>.

ухвалення рішень звертати увагу на наявність у заявника інших статусів (постраждалого від торгівлі людьми тощо), судових рішень про встановлення певних фактів (дотичних до предмета заяви). Розглядати заяви та належно повідомляти заявників про результати розгляду в строки, установлені Законом № 2073-IX. Розглянути можливість ухвалення внутрішніх правил та інструкцій щодо розгляду конкретних питань для забезпечення прийняття послідовних та обґрунтованих рішень.

- 3 Використовувати законодавчо встановлену можливість заслуховувати заявників на засіданнях Комісії у випадках, коли заявники самі про це клопочуть та/або обставини справи викликають обґрунтовані сумніви у членів Комісії.
- 4 Під час розгляду заяв, поданих на підставі Закону № 2010-IX, дотримуватися презумпції добросовісності заявника (принципу презумпції правомірності дій та вимог особи згідно із Законом № 2073-IX) і не перекладати на заявника основний тягар доведення того, що він був позбавлений особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України і належить до однієї з категорій осіб, що визначені в п. 2 ч. 1 ст. 2 Закону № 2010-IX. Тягар доведення має бути покладений на саму Комісію з питань встановлення факту, а сумніви щодо правомірності дій та вимог особи, що виникають унаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, повинні тлумачитися на користь їхньої правомірності. Дотримуватися проактивного підходу в координації та перевірці доказів, отримуваних від державних інституцій, та виключити практику висування до заявників вимог щодо обов'язкового подання нотаріально завірених документів (зокрема, письмових показань свідків із підписами, завіреними нотаріально), за виключенням випадків, коли цього об'єктивно вимагають індивідуальні обставини справи. Реалізація підходу, орієнтованого на постраждалих, у роботі Комісії передбачає активну підтримку та роботу з потерпілими з метою забезпечення адекватного відшкодування завданої їм шкоди.
- 5 Забезпечити доступність чітких інструкцій щодо процесу подання документів до Комісії та виключити з Положення про Комісію з питань встановлення факту норми, які покладають саме на заявника подання Комісії таких документів, як (1) витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань та (2) «повідомлення органів сил безпеки та сил оборони стосовно особи» (з огляду на входження до складу Комісії представників усіх силових відомств, які здатні самостійно і в найкоротші строки забезпечити Комісію відповідною інформацією та документами).
- 6 Забезпечити періодичне (щоквартальне, щорічне) оприлюднення публічної звітності про діяльність Комісії з питань встановлення факту (за формою та в обсягах, які забезпечать баланс між обов'язком не розголошувати інформацію з обмеженим доступом і правом громадськості знати про діяльність адміністративного органу). Рівень прозорості діяльності Комісії та її підконтрольність громадськості є ключовими факторами забезпечення ефективності її роботи, послідовності ухвалюваних рішень та довіри громадськості до роботи Комісії.
- 7 Зробити максимально доступною процедуру встановлення факту для громадян України, які після звільнення опинилися за кордоном або перебувають на ТОТ та не мають можливості (зокрема, в умовах воєнного стану) повернутися в Україну. Чинне законодавство хоча й не містить прямої заборони на встановлення факту щодо таких цивільних осіб, але й не враховує тієї специфічної ситуації, у якій опинилися постраждалі. Наприклад, відсутні норми щодо можли-



- вості оформлення і подання документів, які стосуються особи, за сприяння дипломатичних установ України за кордоном.
- 8 Зробити процедуру встановлення факту доступною для іноземців і осіб без громадянства із числа цивільних, які на момент позбавлення особистої свободи на законних підставах проживали на території України, адже на сьогодні навіть ті з них, хто має посвідку на проживання в Україні, не можуть скористатися соціальним захистом, передбаченим Законом № 2010-IX.
  - 9 Узяти до уваги специфіку незаконного позбавлення особистої свободи дітей (осіб віком до 18 років) і шляхом унесення відповідних змін до законодавства врахувати особливість становища дитини, а також специфічні форми, яких може набувати позбавлення особистої свободи дітей на ТОТ або території держави-агресора. Програми відновлення для дітей, які мають бути запроваджені, мають надавати їм спеціалізовану підтримку, адаптовану до їхнього віку та потреб (наприклад, спеціальні реабілітаційні програми та освітню допомогу).
  - 10 Після ухвалення позитивного рішення забезпечити автоматичну (без необхідності подання окремої заяви) видачу заявнику виписки з Єдиного реєстру осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. До внесення відповідних змін у законодавство України це можливо робити через встановлення контакту із заявником за власною ініціативою Національного інформаційного бюро (ДП «Український національний центр розбудови миру»).
  - 11 Поширити сферу дії Закону № 2010-IX на членів сім'ї цивільної особи, яка була позбавлена особистої свободи і загинула чи померла після звільнення з місця несвободи, тобто вже на свободі (до або після набрання чинності Закону № 2010-IX), але до ухвалення щодо неї рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, щоб такі члени сім'ї могли отримати рівнозначні виплати або скористатися іншими формами соціального захисту, доступними для членів сім'ї особи, щодо якої за їхнього життя було встановлено відповідний факт.

#### Щодо виплати фінансової допомоги

- 1 Удосконалити правове регулювання виплати державної грошової допомоги (визначити мету виплати грошової допомоги, її сутнісний зміст, наявність / відсутність права на спадкування і т. ін.), узявши за основи, наприклад, окремі положення Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо виплат сім'ям загиблих (померлих) військовослужбовців (ст. 16, 16-1, 16-3 цього Закону)<sup>170</sup>.
- 2 З огляду на масштаби порушення прав людини і МПП під час повномасштабної війни, розглянути можливість і доцільність законодавчого розмежування процедури встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України і процедури призначення (виплати) державної грошової допомоги. В умовах воєнного стану держава, імовірно, не здатна забезпечити виплату державної грошової допомоги в сумі 100 тис. грн (близько 2,5 тис. доларів США станом на час створення цього звіту) абсолютно всім категоріям осіб, позбавленим особистої свободи в контексті збройного конфлікту (наприклад, поміщеним у так звані фільтраційні табори, депортованим на територію РФ тощо). Не для всіх постраждалих допомога від держави є пріорите-

<sup>170</sup> Закон України від 20.12.1991 р. № 2011-XII «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» // ВРУ. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>.

том. Для багатьох важливим є сам факт визнання їхнього статусу державою (установлення щодо них факту позбавлення особистої свободи). Частина з постраждалих бачить це як перший крок на шляху до отримання репарацій від держави-агресора в майбутньому. Державна грошова допомога могла б виплачуватися диференційовано, наприклад, у формі щомісячної пенсії або інших визначених форм виплати протягом певного періоду часу. Це забезпечить постраждалим фінансову безпеку, навіть якщо негайна виплата буде неможливою. Система встановлення факту позбавлення свободи має стимулювати постраждалих фіксувати факти порушень прав людини, а не породжувати в людях зневіру в державних інституціях і створювати враження незацікавленості у фіксації злочинів.

- 3 Переглянути розмір державної грошової допомоги, який не переглядався з 2018 року, установивши її не у фіксованому розмірі, як зараз (100 тис. грн), а у прив'язці або до розміру прожиткового мінімуму для відповідної категорії осіб (він щороку встановлюється законом України про державний бюджет на відповідний рік), або до іншої величини, яка періодично змінюється залежно від економічних умов (наприклад, мінімальна заробітна плата).
- 4 Опрацювати можливість впровадження «щомісячної грошової допомоги після звільнення» (системної фінансової підтримки на період реабілітації, соціальної адаптації і т. ін., а також для осіб, які продовжують перебувати у складних життєвих обставинах). Право на отримання такої виплати та її розмір можна було б зробити диференційованим, залежно від строку перебування в місцях несвободи, завданої шкоди здоров'ю (ступеня втрати працездатності) й інших факторів (віку, наявності власного житла на підконтрольній Україні території тощо). В умовах бюджетної децентралізації джерелом коштів могли б стати місцеві бюджети.
- 5 Законодавчо заборонити банкам знімати комісію за зарахування та зняття державної грошової допомоги незалежно від виду банківського рахунку (умов договору банківського рахунку), адже не всі постраждалі можуть вчасно зорієнтуватися в питанні відкриття «безкомісійного» рахунку. Якщо відповідна заборона є неможливою, визнаючи, що не всі постраждалі можуть легко орієнтуватися в процесі відкриття «безкомісійного» рахунку вчасно, надавати чіткі фінансові поради або покрокові інструкції (наприклад, довідник або відео в Інтернеті), які допоможуть особам, звільненим із полону, відкрити такі рахунки.
- 6 Законодавчо заборонити позбавлення постраждалих (відмову в наданні) інших видів допомоги від держави та органів місцевого самоврядування (не пов'язаних зі статусом особи, позбавленої особистої свободи) після отримання грошової допомоги згідно із Законом № 2010-IX. Ідеться, зокрема, але не виключно, про субсидії (для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива).
- 7 Переглянути наявні підходи до забезпечення житлом, зокрема, запровадити для окремих категорій постраждалих, єдине житло яких залишилося на ГОТ, можливість подати заявку на отримання іпотечного кредиту за державною програмою «ЄОселя» під 3 % річних, якою користуються деякі інші категорії населення України (замість 7 %, які доступні зараз усім ВПО). Зменшити мінімальний перший внесок з 20 до 10 % від вартості нерухомості, скасувати обов'язковий внесок до пенсійного фонду (1 %), а також прибрати вимоги щодо віку позичальника на дату закінчення строку іпотечного кредиту (наразі він не

повинен перевищувати 65 років), щоб зробити іпотеку доступною і для постраждалих старшого віку (правовідносини іпотеки передбачають можливість успадкування прав та обов'язків).

- 8 Запровадити державні гранти на започаткування власної справи, які б надавалися на пільгових умовах для категорії постраждалих, які втратили роботу / бізнес (на зразок гранту на власну справу учасникам бойових дій, особам з інвалідністю внаслідок війни та членам їхніх сімей).
- 9 Унести зміни до Закону № 2010-IX і звільнити постраждалих не лише від сплати неустойки, а й від нарахування та сплати процентів за кредитними (іншими грошовими) зобов'язаннями за час перебування в місцях несвободи і проходження реабілітації після звільнення.

### Щодо моніторингу і нагляду

- 1 Регулярно проводити аналіз практики застосування та ефективності законодавства з питань соціального та правового захисту осіб, насамперед практики застосування Закону № 2010-IX, а результати аналізу оприлюднювати у вигляді публічно доступних інформаційних продуктів.
- 2 Створити робочу групу з обговорення й підготовки концепції нової редакції Закону № 2010-IX, яка має максимально врахувати реалії повномасштабного вторгнення, кількість постраждалих, причини свавільних затримань, фінансові та інші спроможності держави в умовах воєнного стану. Існує нагальна необхідність переглянути і конкретизувати коло осіб, на яких поширюється сфера дії Закону № 2010-IX, а в основу закону покласти саме соціальний захист утримуваних осіб та їхніх родин, звільнених осіб та їхніх сімей (максимально реалістичні, а не суто декларативні норми у сфері забезпечення реалізації трудових прав, а також прав у сфері зайнятості, прав на пенсійне забезпечення та загальнообов'язкове державне соціальне страхування, забезпечення права на освіту тощо, які наразі хоча й існують у чинній редакції закону, проте, як правило, істотним чином не впливають на життя звільнених осіб).

До складу робочої групи включити (за згодою) представників правозахисних НУО, які займаються допомогою постраждалим, а також членів асоціацій постраждалих.

### Мінрозвитку, спільно з МОЗ України та Національною службою здоров'я України:

- 1 Шляхом унесення змін до відповідного законодавства забезпечити безкоштовну стоматологічну допомогу (лікування, протезування тощо) постраждалим, незалежно від дати (часу) звільнення з місць несвободи.
- 2 Створити для постраждалих інститут медичного помічника / кейс-менеджера, який забезпечуватиме супровід постраждалого (пацієнта), фіксацію і передачу медичної інформації від одного лікаря іншому в такій формі, яка дозволить запобігати повторній травматизації особи. За основу можна взяти кращі практики проекту «Помічник ветерана»<sup>171</sup>.
- 3 Визнаючи довгострокові потреби цивільних осіб, які були звільнені з незаконного ув'язнення, розробити та впровадити програму моніторингу стану здо-

171 Платформа е-Ветеран. Режим доступу: <https://eveteran.gov.ua/>.

ров'я жертв після їхнього звільнення. Медичний персонал повинен пройти навчання щодо методів документування наслідків завданих в ув'язненні травм, наприклад, шляхом картографування тіла, у тому числі для жертв сексуального насильства. Програма медичного моніторингу має полягати, зокрема, у періодичних медичних оглядах (включно з безкоштовними лабораторними та інструментальними медичними дослідженнями) протягом тривалого періоду після звільнення (щонайменше до 3 років). Такий моніторинг має дозволяти відстежувати зміни (погіршення) у стані здоров'я постраждалих та забезпечувати вчасну медичну допомогу (відповідно до показань). Забезпечити можливість (на вибір та за згодою постраждалого) отримання медичних послуг у приватних клініках за рахунок коштів державної програми медичних гарантій.

- 4 Розглянути можливість створення в межах програми медичних гарантій окремого пакета послуг, що передбачає надання комплексних та спеціалізованих медичних послуг особам, які були позбавлені особистої свободи. Передбачити в межах цього пакета як можливість отримати термінову допомогу, так і можливість доступу до реабілітації. Цей пакет допомоги має також передбачати заходи з підтримки на рівні територіальних громад із залученням підготовлених громадських організацій.

# Додатки



## МІНІСТЕРСТВО З ПИТАНЬ РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

площа Лесі Українки, 1, м. Київ, 01196, тел. (044) 284-77-13, (044) 536-92-34

E-mail: info@mtot.gov.ua, сайт: www.mtot.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 40446210

від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р. № \_\_\_\_\_ р На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (далі – Мінреінтеграції) розглянуло Ваше звернення від [REDACTED] щодо надання Вам одноразової грошової допомоги відповідно до Порядку здійснення соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1122 (далі – Порядок № 1122), та повідомляє наступне.

Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 11.03.2020 № 212 відмінено рішення про реорганізацію Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб шляхом приєднання до Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.

Також зазначеною постановою Уряду Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України перейменовано на Міністерство у справах ветеранів України, а Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України – на Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Тобто, відбулася відміна реорганізації Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України та його перейменування на Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Відповідно до пункту 6 Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних

Міністерство з питань реінтеграції  
тимчасово окупованих територій України

Відповідно до пункту 6 Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1074 (далі – Порядок № 1074), права та обов'язки органів виконавчої влади переходять:

у разі злиття органів виконавчої влади – до органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття;

у разі приєднання одного або кількох органів виконавчої влади до іншого органу виконавчої влади – до органу виконавчої влади, до якого приєднано один або кілька органів виконавчої влади;

у разі поділу органу виконавчої влади – до органів виконавчої влади, утворених внаслідок такого поділу;

у разі перетворення органу виконавчої влади – до утвореного органу виконавчої влади;

у разі ліквідації органу виконавчої влади і передачі його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади – до органів виконавчої влади, визначених відповідним актом Кабінету Міністрів України.

Пунктом 8 Порядку № 1074 передбачено, що перейменування органу виконавчої влади не призводить до його реорганізації.

Разом з тим, Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України не було ліквідовано або реорганізовано, а відбулося його перейменування на Міністерство у справах ветеранів України (що не призводить до його реорганізації, та, відповідно, до переходу його прав і обов'язків до іншого органу виконавчої влади).

У зв'язку із зазначеним, Мінреінтеграції не є правонаступником прав та обов'язків Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

Також, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 № 553-ІХ розділені видатки Державного бюджету окремо для Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та Міністерства у справах ветеранів України.

Відповідно до зазначеного Закону, головним розпорядником бюджетних коштів за бюджетною програмою “Заходи щодо захисту і забезпечення прав та свобод осіб, які позбавлені (були позбавлені) особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації з політичних мотивів, а також у зв'язку з громадською, політичною або професійною діяльністю вказаних осіб, підтримки зазначених осіб та членів їхніх сімей, заходи з реінтеграції населення тимчасово окупованих територій, виплати державних стипендій імені Левка Лук'яненка” визначено Мінреінтеграції.

У зв'язку з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 11.03.2020 № 212 та Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13.04.2020 № 553-ІХ,

постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 553 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 328 і від 11 грудня 2019 р. № 1122» внесені зміни до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та свобод осіб, які позбавлені (були позбавлені) особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації з політичних мотивів, а також у зв'язку з громадською, політичною або професійною діяльністю таких осіб, підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, заходів з реінтеграції населення тимчасово окупованих територій, здійснення виплат державних стипендій імені Левка Лук'яненка, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 328, та Порядку № 1122 в частині заміни «Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України» на «Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України».

Зокрема, пунктом 6 Порядку № 1122 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 553) встановлено, що рішення про визнання особи, включеної до сформованого Службою безпеки України переліку звільнених осіб, такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України, приймається міжвідомчою комісією, яка утворюється Мінреінтеграції. Положення про міжвідомчу комісію та її персональний склад затверджуються Мінреінтеграції.

Тобто, тільки після прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 01.07.2020 № 553 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 328 і від 11 грудня 2019 р. № 1122» у Мінреінтеграції з'явилися правові підстави для утворення міжвідомчої комісії.

У зв'язку з цим, на виконання пункту 6 Порядку № 1122 наказом Мінреінтеграції «Про утворення міжвідомчої комісії з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямованих на їх соціальний захист» від 17.07.2020 № 57, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 13.08.2020 за № 779/35062 (далі – наказ № 57), утворено міжвідомчу комісію з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямованих на їх соціальний захист (далі – міжвідомча комісія), та затверджено Положення про неї.

Наказ № 57 набрав чинності з дня його офіційного опублікування, а саме 21.08.2020.

Тобто, до 21 серпня 2020 року була відсутня необхідна нормативно-правова база, яка б дала можливість розглянути Ваше звернення до суті.

Відповідно до підпункту 1 пункту 1 розділу IV Положення про міжвідомчу комісію з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямованих на їх соціальний захист, затвердженого наказом № 57 (далі – Положення про міжвідомчу комісію), одним із основних завдань міжвідомчої

комісії є прийняття рішення про визнання особи, включеної до сформованого СБУ переліку звільнених осіб, такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Згідно з пунктом 2 розділу IV Положення про міжвідомчу комісію, для прийняття рішення, передбаченого підпунктом 1 пункту 1 розділу IV Положення про міжвідомчу комісію, особа, позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, член сім'ї, близький родич, законний представник або представник, який діє за довіреністю в інтересах такої особи, звертаються до Мінреінтеграції з письмовим зверненням. До звернення додаються:

1) копії документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України особи, позбавленої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та заявника (а у разі, якщо заявником є представник, який діє за довіреністю – також, копія такої довіреності);

2) відомості або документи, що підтверджують факт та обставини позбавлення особи свободи внаслідок збройної агресії проти України;

3) інші документи та/або інформація, які заявник вважає за потрібне додати до звернення.

Тобто, необхідною передумовою для прийняття міжвідомчою комісією вищезазначеного рішення є подання відповідних письмових звернень із доданими до них документами до Мінреінтеграції.

Водночас, Ваше звернення, адресоване Міністерству у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України і. Проте, як вже зазначалося вище, Мінреінтеграції не є правонаступником прав і обов'язків Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

Також звертаємо увагу, що для прийняття міжвідомчою комісією рішення про визнання особи такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України, пунктом 6 Порядку № 1122 та підпунктом 1 пункту 1 розділу IV Положення про міжвідомчу комісію передбачена необхідність включення такої особи до переліку звільнених осіб, який формується СБУ.

Водночас, в отриманому від СБУ та сформованому нею переліку звільнених осіб, відомості щодо Вас відсутні.

Крім того, пунктом 13 Порядку № 1122 передбачено, що для виплати допомоги звільнена особа звертається до Мінреінтеграції з відповідною заявою, в якій зазначаються реквізити її особового рахунка, відкритого у банківській установі, на який перераховується допомога.

До заяви додаються:

копії документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України особи, яку було незаконно позбавлено особистої свободи;

копія довідки про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків особи, яку було незаконно позбавлено особистої свободи (крім фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та



повідомили про це відповідному контролюючому органу і мають відмітку в паспорті);

копія паспортного документа іноземця або особи без громадянства та документ, що підтверджує законність їх перебування на території України.

Згідно з пунктом 15 Порядку № 1122, Мінреінтеграції після зіставлення заяви та документів, зазначених у пункті 13 цього Порядку, з переліком осіб, визнаних міжвідомчою комісією такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, перераховує відповідні кошти на особовий рахунок особи, відкритий у банківській установі, який зазначено в заяві.

Тобто, необхідною передумовою для перерахування Мінреінтеграції коштів одноразової грошової допомоги є рішення міжвідомчої комісії про визнання особи такою, що була позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Ураховуючи зазначене, інформуємо, що наразі Мінреінтеграції розробляється нормативно-правовий акт, що дозволить комплексно вирішити питання осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України, після їх звільнення та забезпечити виплату одноразової грошової компенсації громадянам України, захоплених як заручники внаслідок збройної агресії проти України, позбавлених свободи з політичних мотивів або захоплених як військовополонені, (після їх звільнення) у зв'язку із захистом незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України.


З повагою,

**Заступник Міністра  
з питань європейської інтеграції**



**Ігор ЯРЕМЕНКО**

Додаток № 2. Лист СБУ у відповідь на заяву про включення до переліку звільнених осіб

  
**СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**  
Об'єднаний центр з координації пошуку, звільнення незаконно позбавлених волі осіб у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях  
вул. Ірпінська, 4, м. Київ, 01601, тел. (044)255-84-35  
e-mail: united\_center@sba.gov.ua, Код ЄДРПОУ 00034074

---

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

[Redacted]

Об'єднаним центром в межах компетенції опрацьовано Ваше звернення від [Redacted].  
За даними інформаційного обліку Об'єданого центру, станом на [Redacted] громадянка [Redacted] потрапила у заручники до незаконних збройних формувань в районі проведення антитерористичної операції та була звільнена [Redacted].  
З інших порушених у зверненні питань відомості відсутні.

Керівник Об'єданого центру Юрій МАЛАШКО

[Handwritten Signature]

[Redacted]

ПАПЕРОВА КОПІЯ ОРИГІНАЛУ  
ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТА



**МІНІСТЕРСТВО З ПИТАНЬ РЕІНТЕГРАЦІЇ  
ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ**

Чоколівський бульвар, 13, м. Київ, 03186, тел. (044) 355-14-63, (044) 355-14-65  
E-mail: [info@minre.gov.ua](mailto:info@minre.gov.ua), сайт: [www.minre.gov.ua](http://www.minre.gov.ua), код згідно з ЄДРПОУ 40446210

від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р. № \_\_\_\_\_ На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.



Щодо розгляду звернення

**Шановний** \_\_\_\_\_

Директорат захисту прав громадян, постраждалих внаслідок збройної агресії (далі – Директорат) Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (далі – Мініреінтеграції) за результатами опрацювання Вашого звернення від \_\_\_\_\_ повідомляє про таке.

При Мініреінтеграції функціонує Комісія з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (далі - Комісія).

Для встановлення Комісією факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України просимо Вас надати до Мініреінтеграції відомості або документи, що підтверджують факт та обставини позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Принагідно зазначимо, що органами державної влади, що здійснюють збір інформації щодо утримуваних рф громадян України, є, зокрема, Національне інформаційне бюро (далі - НІБ) та Об'єднаний центр з координації пошуку та звільнення незаконно позбавлених волі осіб внаслідок збройної агресії рф при Службі безпеки України (далі - ОЦ при СБУ).

Надіслати запит до цих органів для отримання інформації можливо на електронні пошти: НІБ [info@nib.gov.ua](mailto:info@nib.gov.ua); ОЦ при СБУ [united\\_centre@ssu.gov.ua](mailto:united_centre@ssu.gov.ua).

ДОКУМЕНТ СЕД АСНОД

Сертифікат \_\_\_\_\_  
Підписувач \_\_\_\_\_  
Дійсний з 30.05.2023 по 29.05.2025 23:59:59

Міністерство з питань  
реінтеграції тимчасово  
окупованих територій України



2

Додаткову консультацію можна отримати за номером телефону  
Директорату: (044) [REDACTED], для листування в месенджерах (WhatsApp,  
Telegram, Viber) +38 [REDACTED]

З повагою

Генеральний директор Директорату



Наталія БАБІЙЧУК

Кушнір А.О. (044) 335-14-36

ДОКУМЕНТ СЕД АСНОД

Сертифікат [REDACTED]  
Підписувач [REDACTED]  
Дійсний з 30.05.2023 по 29.05.2025 23:59:59

Міністерство з питань  
реінтеграції тимчасово  
окупованих територій України



**МІНІСТЕРСТВО З ПИТАНЬ РЕІНТЕГРАЦІЇ  
ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ**

Чоколівський бульвар, 13, м. Київ, 03186, тел. (044) 355-14-63, (044) 355-14-65  
E-mail: info@minre.gov.ua, сайт: www.minre.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 40446210

від \_\_\_\_\_ 20\_\_ р. № \_\_\_\_\_

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_



Щодо розгляду звернення

**Шановний \_\_\_\_\_!**

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (далі – Мініреінтеграції) повідомляє, за результатами розгляду Вашої заяви від \_\_\_\_\_ про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України повідомляє про таке.

Відповідно до пункту 7 Положення про Комісію з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (далі - Комісія), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.11.2022 № 1281, рішення про встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало більше половини присутніх на засіданні членів Комісії.

У разі відсутності достатньої кількості голосів факт позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України вважається невідновленим.

Комісією на засіданні \_\_\_\_\_ за результатами розгляду Вашої заяви від \_\_\_\_\_ прийнято рішення про непідтвердження факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України стосовно \_\_\_\_\_, у зв'язку з тим, що рішення про встановлення зазначеного факту не набрало достатньої кількості голосів.

*У разі наявності додаткових відомостей або документів, що підтверджують факт та обставини позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, Ви можете повторно звернутись до Комісії.*

ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД

Сертифікат \_\_\_\_\_  
Підписувач \_\_\_\_\_  
Дійсний з 18.01.2024 15:25:40 по 18.01.2026 15:25:40

Міністерство з питань  
реінтеграції тимчасово  
окупованих територій України



2

У разі виникнення додаткових питань, прохання звертатися до Директорату захисту прав громадян, постраждалих внаслідок збройної агресії за телефоном (044) [REDACTED], для листування в месенджерах (WhatsApp, Telegram, Viber) +38 [REDACTED].

З повагою

Заступник Міністра

Анатолій СТЕЛЬМАХ

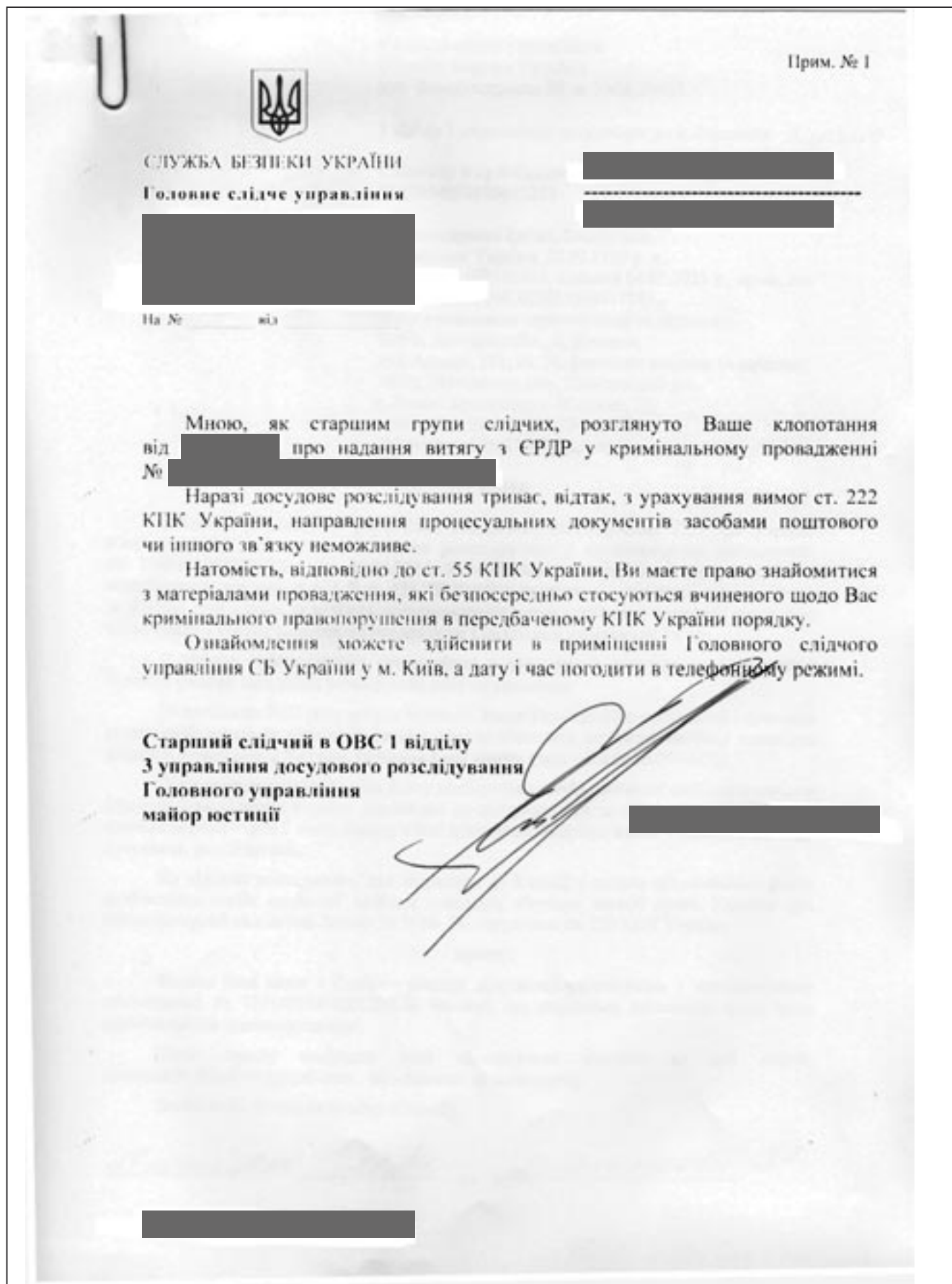
[REDACTED]

ДОКУМЕНТ СЕДАСКОД

Сертифікат [REDACTED]  
Підписувач [REDACTED]  
Дійсний з 18.01.2024 15:25:40 по 18.01.2026 15:25:40

Міністерство з питань  
реінтеграції тимчасово  
окупованих територій України

[REDACTED]



Додаток № 5. Лист слідчого СБУ у відповідь на клопотання про надання витягу з СРДР

# Від соціального захисту до репарацій для України:

повчальний досвід на основі справ цивільних осіб, позбавлених особистої свободи в умовах збройної агресії Росії

## Стисло

Тисячі цивільних осіб були свавільно позбавлені свободи та піддані тортурам під час війни Росії проти України. Турбота про колишніх цивільних ув'язнених та їхні сім'ї створила значні виклики для уряду України, але водночас надала йому важливий досвід для планування майбутніх механізмів репарацій.

Цей аналітичний звіт висвітлює питання соціального захисту цивільних осіб, які були позбавлені особистої свободи під час збройної агресії Російської Федерації проти України. У документі пропонується тематичний огляд українського законодавства, розкривається генезис його формування та обговорюється його сучасний стан. Значну увагу приділено аналізу діяльності Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України при Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (натепер — Мінрозвитку), а також оцінці її роботи громадськими експертами та постраждалими особами. У звіті описано види соціального захисту, передбачені законодавством для постраждалих, труднощі, з якими стикаються цивільні особи, які намагаються отримати доступ до відповідної допомоги, а також запропоновано рекомендації щодо вдосконалення системи державної допомоги цивільним особам, звільненим із місць позбавлення волі.



Уроки, винесені з нещодавнього досвіду України в наданні допомоги цивільним особам, позбавленим свободи, будуть безцінними для планування та впровадження ширших національних механізмів виплати репарацій цивільному населенню за шкоду, завдану йому внаслідок російської агресії, у тому числі тих, що наразі розробляються на рівні Ради Європи. Хоча роль уряду України у плануванні та наданні допомоги постраждалому цивільному населенню залишатиметься центральною, згідно з міжнародним правом саме винуватець агресії має заплатити за неї.

Цей звіт висвітлює бачення та очікування колишніх цивільних ув'язнених та інших цивільних осіб, які постраждали від конфлікту, щодо майбутніх репарацій. Невід'ємною частиною цього бачення є поняття виплати репарацій як відновлення справедливості. Інклюзивний механізм репарацій, орієнтований на постраждалих, має використовувати цілісний підхід, що передбачає не лише реституцію, компенсацію та реабілітацію, але й сатисфакцію та гарантії неповторення.

Цей звіт доповнює попередній звіт *Ceasefire*, «Репарації для України: міжнародний план дій», який зосереджувався на ролі міжнародної спільноти в забезпеченні справедливості для України.

**Ceasefire** Centre for Civilian Rights,  
3 Whitehall Court, London SW1A 2EL, United Kingdom  
[www.ceasefire.org](http://www.ceasefire.org)

**CEASEFIRE** ■ ■  
centre for civilian rights

Східноукраїнський центр громадських ініціатив  
[www.totalaction.org.ua](http://www.totalaction.org.ua)



Східноукраїнський центр  
громадських ініціатив