

ПОСТРАЖДАЛІ ОСОБИ У ФОКУСІ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ:

**доступ до гарантій для осіб, позбавлених особистої
свободи, та осіб, житло яких зруйноване
або пошкоджене внаслідок збройної агресії
Російської Федерації проти України**



ПОСТРАЖДАЛІ ОСОБИ У ФОКУСІ ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ:

**доступ до гарантій для осіб, позбавлених особистої
свободи, та осіб, житло яких зруйноване
або пошкоджене внаслідок збройної агресії
Російської Федерації проти України**



2026

КОЛЕКТИВ АВТОРІВ:

Олена Семьоркіна, аналітикиня УГСПЛ,
Заслужений юрист України

Аксана Філіпішина, юристка, аналітикиня УГСПЛ,
Заслужений працівник соціальної сфери

Владлена Падун, юристка, аналітикиня УГСПЛ

Дана публікація підготовлена громадською спілкою «Українська Гельсінська спілка з прав людини» в межах проєкту Міжнародної організації з міграції (МОМ) за підтримки Державного департаменту США. Погляди, викладені у матеріалах, належать автору(-ам) і не обов'язково відображають позицію Державного департаменту США або МОМ.

Звіт опубліковано без редакційної вичитки відділом комунікацій Представництва МОМ в Україні.



Авторки висловлюють подяку Міністерству розвитку громад та територій України, Міністерству юстиції України, Координаційному штабу з питань поводження з військовополоненими, Координаційному центру підтримки потерпілих і свідків Офісу Генерального прокурора, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Вищій школі публічного управління, Координаційному центру з надання правничої допомоги, Громадській організації «Всеукраїнська асоціація центрів надання адміністративних послуг», приймальням УГСПЛ, та усім залученим, хто своєю роботою, інформацією, статистичними даними, рекомендаціями зробив внесок у підготовку та реалізацію цього дослідження.

Окрему подяку висловлюємо Наталії Кожиній, Виконавчій директорці ГО «ПРАВОЗАХИСНА ГРУПА «СІЧ» та Наталії Войновій, юристці Центру стратегічних справ УГСПЛ, адвокатці, за розроблення допоміжних практичних інструментів для публічних службовців, які включені в «маршрут постраждалої особи» для отримання компенсації за зруйноване чи пошкоджене житло.

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	6
РОЗДІЛ 2. УЗАГАЛЬНЕНІ ВИСНОВКИ	8
РОЗДІЛ 3. ЗАГАЛЬНА РАМКА ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ	9
РОЗДІЛ 4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ ПОСТРАЖДАЛИМ ОСОБАМ, ЖИТЛО ЯКИХ ЗРУЙНОВАНО АБО ПОШКОДЖЕНО ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РФ ПРОТИ УКРАЇНИ	21
4.1. Міжнародні стандарти та підходи як критерії аналізу	22
4.2. Еволюція національного компенсаційного механізму (2014–2026)	24
4.3. Перешкоди в доступі до національного та міжнародного компенсаційних механізмів	27
4.4. Висновки	34
4.5. Рекомендації для подолання бар'єрів доступу	35
РОЗДІЛ 5. ЕФЕКТИВНІСТЬ НАЯВНИХ АЛГОРИТМІВ ДІЙ ЗАХИСТУ ПОСТРАЖДАЛИХ, ПОЗБАВЛЕНИХ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ – ВІД ЗАКОНОДАВЧИХ РАМОК ДО РЕІНТЕГРАЦІЇ	39
5.1. Проблемні питання імплементації та шляхи удосконалення законодавства у сфері соціального і правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок війни Російської Федерації проти України, та членів їхніх сімей	39
5.2. Ефективність наявних процедур прийняття рішень з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи: Комісія як механізми доступу до захисту	49
5.3. Реабілітація та реінтеграція осіб, постраждалих внаслідок позбавлення особистої свободи внаслідок війни Російської Федерації проти України	60
РОЗДІЛ 6. УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	74
РОЗДІЛ 7. ДОДАТКИ ДО РОЗДІЛУ № 4	78

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АТО – Антитерористична операція
БПД – безоплатна правнича допомога
ВРУ – Верховна Рада України
ВПО – внутрішньо переміщені особи
ГО – громадська організація
ДРРП – Державний реєстр речових прав на нерухоме майно
ЄРДР – Єдиний державний реєстр досудових розслідувань
ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини
ЖК – Женевська конвенція
ЗМІ – засоби масової інформації
ЗС РФ – збройні сили Російської Федерації
ЗСУ – Збройні Сили України
Збройна агресія проти України – Збройна агресія Російської Федерації проти України
ЄКПЛ – Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод
ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини
КЕП – Кваліфікований електронний підпис
КМУ – Кабінет Міністрів України
Коордштаб – Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими
МГП – міжнародне гуманітарне право
МОМ – Міжнародна організація з міграції
НІБ – Національне інформаційне бюро
НУО – неурядова організація
ОГП – Офіс Генерального прокурора
ОМС – органи місцевого самоврядування
ООС – Операція об'єднаних сил
РПЗМ – Реєстр пошкодженого та знищеного майна
РФ – Російська Федерація
СБУ – Служба безпеки України

ТОТ – тимчасово окупована територія
УГСПЛ – Українська Гельсінська спілка з прав людини

ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади

Уповноважений/Омбудсман – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

Закон № 2010 – Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей».

Комісія – Комісія з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України

Постанова № 1281 – постанова Кабінету Міністрів України від 15.11.2022 р. № 1281 «Деякі питання виконання Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей»

Постанова № 1775 – постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2025 року № 1775 «Про затвердження Порядку проведення першочергових заходів з підтримки цивільних осіб, постраждалих у зв'язку з позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»

Постанова № 296 – постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2024 року № 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»

ВСТУП

Від початку збройної агресії проти України у 2014 році та окупації частини її територій, Російська Федерація здійснює системні й цинічні порушення міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини. Російські воєнні злочини та злочини проти людяності мають масштабний характер і охоплюють практично всі прояви протиправної поведінки стосовно цивільного населення: від окупації територій та цілеспрямованого руйнування інфраструктури до депортації дітей, катувань та незаконного позбавлення волі громадян України.

Попри те, що гаряча фаза збройного конфлікту триває, постраждалі особи вже зараз потребують ефективного захисту, поновлення прав та відшкодування збитків. Ефективне подолання таких масштабних наслідків війни неможливе без застосування комплексного підходу. *Саме тому першочерговим завданням для держави є формування загальної рамки перехідного правосуддя (transitional justice), яка дозволяє збалансувати процеси притягнення винних до відповідальності, встановлення правди та відшкодування збитків.*

У межах цієї моделі перехідного правосуддя особливої актуальності набуває реалізація права на відшкодування шкоди (репарацій) осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України.

Першим гострим викликом в умовах щоденних невибіркових обстрілів є спроможність національного компенсаційного механізму забезпечити реальні та швидкі гарантії особам, чиє житло та майно було пошкоджено або повністю зруйновано.

Другим, не менш критичним викликом, залишається державна політика щодо захисту прав, встановлення факту перебування в полоні та подальшої реінтеграції цивільних осіб, які були незаконно позбавлені особистої свободи. Сьогодні звільнені з місць несвободи громадяни (особливо ті, хто утримувався на тимчасово окупованих територіях України або на території РФ) стикаються із серйозними бюрократичними перешкодами. Зокрема, йдеться про необґрунтовані відмови у встановленні факту позбавлення особистої свободи, вимоги доводити «політичні мотиви» затримання або надавати документи, які фізично неможливо було отримати в умовах окупації чи утримання *incommunicado*.

Метою цього дослідження є комплексний аналіз загальних засад перехідного правосуддя в Україні через призму ефективності поточних національних механізмів: як у сфері компенсації за пошкоджене майно, так і в контексті правового захисту та реінтеграції цивільних осіб, звільнених з російського полону.

Це дослідження покликане виявити розрив між задекларованими правами постраждалих осіб та реальними механізмами їх реалізації, щоб перетворити абстрактне «право бути почутим» на працюючі державні алгоритми.

РОЗДІЛ 1.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для досягнення поставленої мети та забезпечення комплексності аналізу у період з квітня по червень 2026 року було застосовано поєднання кабінетних (desk research) та емпіричних методів дослідження. Збір та аналіз даних здійснювався за двома ключовими тематичними напрямками: компенсаційні механізми за пошкоджене/зруйноване майно та захист і реінтеграція цивільних осіб, позбавлених особистої свободи.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження склали:

- 1. Аналіз нормативно-правової бази та вторинних даних (desk research):** Опрацьовано чинне українське законодавство, міжнародні стандарти у сфері перехідного правосуддя, а також наявні аналітичні звіти, публікації у відкритих джерелах та дослідження профільних неурядових організацій за вказаною проблематикою.
- 2. Анкетне опитування зацікавлених сторін:** З метою збору первинних даних було розроблено та поширено спеціалізовані анкети-опитувальники, адаптовані до специфіки кожної з цільових груп. Опитування охопило три ключові категорії респондентів:
 - **Постраждалі особи** (оцінка безпосереднього досвіду взаємодії з державними інституціями та виявлення бар'єрів);
 - **Адвокати та правозахисники** (аналіз правозастосовчої практики, системних юридичних колізій та судових тенденцій);
 - **Державні службовці** (фіксація інституційних та ресурсних викликів з боку органів, що реалізують державну політику).
- 3. Аналіз офіційної статистики та відповідей на запити про доступ до публічної інформації:** Направлено низку запитів на отримання публічної інформації до Міністерства розвитку громад та територій України, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків Офісу Генерального прокурора. Зокрема, отримано та проаналізовано статистичні дані щодо динаміки та результатів діяльності Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та проведення оцінки потреб постраждалих осіб.
- 4. Фокус-групові дискусії та експертне обговорення:** проведено **три фокус-групи** (окремо за темами зруйнованого майна та цивільних заручників 8, 15 та 20 травня 2026 року), а також **експертне обговорення** «Постраждалі особи у фокусі перехідного правосуддя: представлення проміжних результатів дослідження доступу до гарантій для осіб, позбавлених особистої свободи, та осіб, житло яких пошкоджене або зруйноване внаслідок збройної агресії РФ проти України» (23 червня 2026 року). Обговорення та дискусії в рамках проведених заходів дозволили верифікувати результати анкетування, глибше дослідити причинно-наслідкові зв'язки існуючих проблем, а також спільно з експертами та практиками напрацювати та структурувати рекомендації щодо короткострокових і середньострокових змін у профільних державних системах.
- 5. Збір практичної інформації:** під час тренінгів для публічних службовців «Застосування механізмів перехідного правосуддя в державній та місцевих політиках у сфері компенсацій та захисту майнових прав постраждалих осіб», які проводились у партнерстві з Вищою школою публічного управління в межах проекту Міжнародної організації з міграції (МОМ) за підтримки Державного департаменту США.

Загалом у роботі трьох фокус-групах участь взяли 71 учасник/учасниця, з них 53 жінки та 18 чоловіків.

В експертному обговоренні участь взяли 41 особа, з них 32 жінки та 9 чоловіків.

Анкетне опитування пройшли – 244 особи.

Серед учасників заходів та анкетних опитувань представники громадських і правозахисних організацій, адвокати, юристи, представники державних органів, органи місцевого самоврядування та постраждалі особи.

РОЗДІЛ 2.**УЗАГАЛЬНЕНІ ВИСНОВКИ**

Держава Україна в безпрецедентно складних умовах спрямовує зусилля на відновлення гідності та прав постраждалих осіб. Система підтримки постраждалих осіб, і, зокрема, національний компенсаційний механізм за зруйноване чи пошкоджене житло, створюються з використанням сучасних цифрових технологій. Водночас цей механізм наразі не забезпечує повною мірою реалізацію права на реституцію житла. Його ефективність обмежується надмірними бар'єрами щодо підтвердження права власності на житло та відсутністю належного персоналізованого супроводу для вразливих категорій громадян. Система виключає мешканців ТОВ (хоча окремі виключення вже запроваджені) та постраждалих періоду 2014–2021 років із процесу реального відновлення прав. Орієнтованість на постраждалих залишається недостатньою через різну практику роботи комісій на місцях та складні, малоефективні шляхи оскарження рішень. Доступ до міжнародного компенсаційного механізму обмежено, переважно, через низьку обізнаність і постраждалих, і публічних службовців.

Чинна система державної підтримки осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії РФ, залишається фрагментарною та не забезпечує своєчасного, рівного і безперервного доступу всіх постраждалих до необхідної медичної, психологічної, соціальної та правової допомоги. Подальший розвиток державної політики має бути спрямований на створення комплексної людиноцентричної системи реабілітації та реінтеграції, яка поєднуватиме ранню підтримку незалежно від статусу особи, міжвідомчу координацію, персоналізований супровід і провідну роль територіальних громад у відновленні прав та соціальній інтеграції постраждалих.

Рекомендації щодо перегляду законодавства та практики:**■ у політиках компенсацій за житло.**

Для досягнення цілей відшкодування в контексті перехідного правосуддя, держава має перейти від жорсткого адміністрування та надмірних вимог доказування права до гнучкого підходу, зосередженого на підтвердженні права та факту завдання шкоди в реаліях війни. Доцільно масштабувати успішні практики на рівні громад. Посилити інформаційну, методичну підтримку та координацію місцевих інституцій з боку профільних міністерств. Для подолання бар'єрів, пов'язаних з прогалинами в міжвідомчій взаємодії, доцільно розглянути запровадження інтегрального підходу у забезпеченні гарантій постраждалим особам.

■ у політиках щодо осіб, незаконно позбавлених особистої свободи.

У законодавчій сфері: гармонізація українського законодавства із принципами перехідного правосуддя. Необхідно чітко розмежувати статуси та потреби військовополонених і цивільних осіб, незаконно позбавлених особистої свободи, ліквідувати юридичні «сірі зони» у виплатах та компенсаціях, а також спростити процедуру встановлення факту позбавлення особи особистої свободи.

Комісія потребує переведення на постійну професійну основу із чітко визначеними стандартами обґрунтування рішень та відкритим кадровим відбором. Це є необхідною передумовою для подолання кризи довіри та забезпечення ефективного захисту прав постраждалих осіб.

У практичній сфері: необхідний перехід від «паперово-бюрократичного» підходу до людиноцентричного. Запровадження системи довгострокового (мультидисциплінарного) моніторингу стану здоров'я та соціалізації постраждалих замість надання одноразової допомоги після звільнення.

РОЗДІЛ 3.

ЗАГАЛЬНА РАМКА ПЕРЕХІДНОГО ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

Українська модель правосуддя перехідного періоду формується як відповідь на два історичні виклики: подолання спадщини **радянського тоталітаризму** та протидію **збройній агресії проти України**. Україна еволюціонує від ситуативних рішень до системної архітектури справедливості, що базується на визначених ООН п'яти «стовпах» перехідного правосуддя: Правда, Справедливість, Відшкодування збитків (Репарації), Меморіалізація та Гарантії неповторення. Ці «стовпи» є фундаментом для відновлення верховенства права та визнання гідності постраждалих.^{1,2}

- **Правда:** полягає у встановленні обставин масових чи систематичних порушень прав людини. Реалізується через роботу комісій зі встановлення істини, розсекречення архівів та документування фактів, що дозволяє суспільству отримати повну історичну картину подій.
- **Справедливість:** передбачає кримінальне переслідування та покарання осіб, відповідальних за грубі порушення прав людини та серйозні порушення міжнародного гуманітарного права. Це ключовий інструмент боротьби з безкарністю та відновлення довіри до правових інститутів.
- **Відшкодування збитків (Репарації):** комплекс заходів (матеріальних та символічних), спрямованих на усунення наслідків порушень. Включає реституцію, компенсацію, реабілітацію та сатисфакцію.
- **Меморіалізація:** виступає як самостійний «п'ятий стовп», що забезпечує збереження пам'яті про постраждалих та запобігає запереченню фактів минулого. Це засіб суспільного визнання страждань та інструмент побудови культури миру.
- **Гарантії неповторення:** орієнтовані на майбутні заходи, що включають інституційні реформи (зокрема, перевірку (веттинг) держслужбовців), зміни у законодавстві та освіті, щоб усунути структурні причини конфлікту та запобігти новим злочинам.

Зазначені «стовпи» об'єднують в собі каталог прав і гарантій постраждалих, які держава зобов'язана забезпечити та захистити через судові та позасудові механізми, а саме:

1. Право на правду: полягає в невід'ємному праві постраждалих та їхніх сімей знати правду про минулі події, що стосуються скоєння жаклих злочинів, а також про обставини та причини, що призвели, через масові або систематичні порушення, до скоєння цих злочинів. Це вважається життєво важливим запобіжником від повторення порушень. Серед іншого, право на правду включає невід'ємне право родин знати про долю їх рідних (близьких), зниклих безвісти, обставин зникнення та хід розслідувань. Це право має не лише індивідуальний, а й колективний вимір для всього суспільства, та є частиною ширшого права на ефективний засіб правового захисту.³ В умовах застосування Російською Федерацією технології гібридної війни проти України,^{4,5} право на правду має включати також протидію дезінформації та інформаційним операціям.

Фундамент права на правду було закладено Законом України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» 1991 року. Пізніші спроби подолати наслідки комуністичного тоталітарного режиму, знайшли своє відображення, зокрема, у рішеннях щодо

1 <https://digitallibrary.un.org/record/4017879?v=pdf>;

2 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/transitionaljustice/sg-guidance-note/2023_07_guidance_note_transitional_justice_en.pdf;

3 Там само;

4 https://www.president.gov.ua/documents/6852021-41069?utm_source=chatgpt.com;

5 https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/4005-IX?utm_source=chatgpt.com#Text;

забезпечення прав кримськотатарського народу та національних меншин, які були депортовані й добровільно повертаються в Україну⁶, створенні Українського інституту національної пам'яті,⁷ а також у визнанні Голодомору 1932-1933 років злочином геноциду Українського народу.⁸ Протягом 2010–2015 років відбувалося розсекречення⁹ (а з 2015 року – системне розсекречення) архівів КДБ. Політика правди, так само як політика меморіалізації в Україні, почала системно формуватися після Революції Гідності 2014 року, коли Верховною Радою України були ухвалені так звані декомунізаційні закони¹⁰. Усі згадані інструменти можуть бути віднесені як до механізму відшкодування збитків (як заходи моральної сатисфакції для жертв комуністичного тоталітарного режиму та їх нащадків), так і до механізмів меморіалізації та гарантій неповторення.

Реалізація права на правду щодо осіб, зниклих безвісти, а також їх рідних і близьких розпочалася у 2018 році з прийняттям Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», до якого після 2022 року було внесено низку суттєвих змін. З 2022 року, після повномасштабного вторгнення, було створено Національне інформаційне бюро¹¹, запроваджено посаду Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин¹², а також розпочав роботу Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Усі ці інституції покликані, серед іншого, забезпечити комунікацію з рідними та близькими осіб, зниклих безвісти.

У березні 2022 року розпочав свою роботу Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими, а з 2024 року Штаб також здійснює комунікацію з родичами цивільних осіб, незаконно позбавлених особистої свободи, а також із рідними осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.¹³ Наразі фіксується низка системних проблем у міжвідомчій координації, функціонуванні реєстрів, а також комунікації з родичами та близькими осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.¹⁴

2. Право на справедливість (покарання винних): передбачає право на ефективний засіб судового захисту, швидке та неупереджене розслідування і притягнення винних до відповідальності. Включає доступ до правосуддя без дискримінації та дотримання стандартів справедливого суду.^{15,16}

У контексті перехідного правосуддя, зокрема в ситуаціях переходу від авторитарних режимів до демократії, правосуддя відіграє не лише юридичну, а і символічну роль. Так, у 2010 році, судом було встановлено, що Голодомор 1932–1933 років був злочином геноциду українського народу, встановлено осіб, відповідальних за його організацію та вчинення (Йосип Сталін та ін.), а також зафіксована кількість жертв.¹⁷

З 2014 року, після початку збройної агресії проти України, поступово формується спеціалізація органів прокуратури щодо злочинів, пов'язаних зі збройним конфліктом

6 https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1660-14?utm_source=chatgpt.com#Text;

7 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/764-2006-%D0%BF#Text>;

8 <https://holodomormuseum.org.ua/postanova-sudu/>;

9 <https://surli.cc/pyvtku>;

10 Закони України від 2014-2015 років «Про очищення влади», «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років». Такі «акти про декомунізацію» ухвалювались переважно в країнах Центральної та Східної Європи з початку 90-х років XX століття після початку геополітичних процесів переходу від тоталітарних комуністичних режимів, <https://www.ucipr.org.ua/publicdocs/amnesty2020.pdf>;

11 https://nib.gov.ua/?utm_source=chatgpt.com; НІБ виконує вимоги міжнародного гуманітарного права щодо збору інформації про військовополонених; цивільних осіб; депортованих; осіб, зниклих безвісти;

12 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/511-2022-%D0%BF#n15>;

13 <https://koordshtab.gov.ua/about>;

14 <https://cedos.org.ua/shlyah-rodyn-znyklyh-bezvisty-vijskovykh-dosvid-trudnoshhi-ta-potreby/>; <https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/2-22042026-0951-shchorichna-dopovid-upovnovazhenogo-2025.pdf>;

15 <https://digitallibrary.un.org/record/4017879?v=pdf>;

16 https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/transitionaljustice/sg-guidance-note/2023_07_guidance_note_transitional_justice_en.pdf;

17 <https://holodomormuseum.org.ua/postanova-sudu/>;

(згодом — з повномасштабною збройною агресією проти України).^{18 19} Після 24 лютого 2022 року ця спеціалізація була посилена завдяки міжнародній технічній допомозі, проведенню навчання прокурорів і слідчих з питань міжнародного гуманітарного права, міжнародного кримінального права, використання методів OSINT, збору доказів та розслідування воєнних злочинів. Також було розроблено стандарти розслідування воєнних злочинів.²⁰

Законодавство України переглядається з метою імплементації стандартів і принципів міжнародного гуманітарного та міжнародного кримінального права.^{21 22}

Гарантії належного поводження з постраждалими забезпечуються, зокрема, через діяльність Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків, створеного Офісом Генерального прокурора.²³ Водночас держава Україна здійснює окрему системну роботу, спрямовану на притягнення держави-агресора РФ та її вищого політичного і військового керівництва до відповідальності в межах міжнародних юрисдикцій.^{24,25,26}

Важливим внеском в розвиток української моделі перехідного правосуддя є створення Спеціального трибуналу щодо злочину агресії проти України.

3. Право на відшкодування збитків та шкоди (репарації): право на отримання негайного, адекватного та ефективного відшкодування за заподіяну шкоду.²⁷

Першими інструментами відшкодування шкоди у формі репарацій (матеріальних і символічних) можна вважати заходи підтримки жертв політичних репресій комуністичного режиму.²⁸ Згодом, як було зазначено вище, до заходів символічного відшкодування шкоди можна віднести визнання депортації кримських татар з Криму у 1944 році геноцидом кримськотатарського народу та визнання Голодомору 1932–1933 років злочинном геноциду українського народу.

З 2014 року, у зв'язку зі збройною агресією проти України, держава почала робити окремі категорії постраждалих осіб «видимими». За відсутності національної концепції (рамкового документа або державної політики) перехідного правосуддя, наразі важко ідентифікувати критерії, за якими держава визначила саме ці групи осіб такими, що потребують невідкладного відшкодування шкоди (невідкладних проміжних репарацій). Водночас, враховуючи цілі перехідного правосуддя, можна стверджувати, що Україна послідовно забезпечує гарантії для постраждалих від грубих порушень міжнародного права прав людини (МППЛ) та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права (МГП).

18 https://ark.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=424728;

19 https://zmina.info/news/prokuratura-ar-krym-utrychi-zbilshyla-kilkist-obvynuvalnyh-aktiv-i-vdesyatero-kilkist-vyrokov-pidsumky-pyaty-rokiv-roboty1/?utm_source=chatgpt.com;

20 https://justgroup.com.ua/wp-content/uploads/2023/05/standart-rozsliduvannya_zagalna-chastyna.pdf?utm_source=chatgpt.com;

21 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0704-17#Text>;

22 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4012-20#Text>;

23 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0263905-24#Text>;

24 Станом на липень 2026 року Україна ініціювала або підтримує щонайменше 16 ключових міжнародних проваджень / механізмів відповідальності проти РФ та її посадовців. Якщо рахувати лише судові провадження, де Україна є формальною стороною-заявником проти РФ, — це приблизно 10 справ: 2 у Міжнародному суді ООН, 5 міждержавних заяв у ЄСПЛ, 2 морські арбітражі/ITLOS <https://www.icj-cij.org/case/182>;

25 <https://www.echr.coe.int/w/grand-chamber-judgment-in-an-inter-state-case-1>; <https://pca-cpa.org/fr/cases/149/>; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/06/russia-ukraine-icc-arrest-warrants-for-senior-russian-officials-a-crucial-step-towards-justice/>;

26 станом на 2026 рік публічно повідомлено про 6 ордерів на арешт у ситуації в Україні: Володимир Путін — 17 березня 2023 року; Марія Львова-Белова — 17 березня 2023 року; Сергій Кобилас — 5 березня 2024 року та інші https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and?utm_source=chatgpt.com;

27 Міжнародні правові стандарти, що лежать в основі принципів перехідного правосуддя. Звіт Спеціального доповідача з питань сприяння істині, справедливості, відшкодуванню збитків та гарантіям неповторення. А/HRC/54/24. 2023. <https://docs.un.org/en/A/HRC/54/24>;

28 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-12#Text>;

Так, для законодавства є «видимими», зокрема, такі категорії постраждалих осіб:

- постраждалі, житлові будинки (квартири) яких було зруйновано або пошкоджено внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією;
- внутрішньо переміщені особи (ВПО);
- діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів (так звані «діти війни»);
- особи, позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- особи, постраждалі від сексуального насильства, пов'язаного зі збройним конфліктом та інші.

Одним з ключових інструментів доступу до відшкодування шкоди для всіх категорій постраждалих осіб є безоплатна правнича допомога (насамперед вторинна), яка розглядається як складова реабілітації²⁹ та необхідна передумова ефективного засобу правового захисту³⁰.

На міжнародному рівні формується міжнародний компенсаційний механізм, який стане інструментом документування злочинів Росії, притягнення її до відповідальності та відшкодування збитків і шкоди постраждалим особам, громадам, бізнесу та державі України. Перший етап цього механізму вже створено — Реєстр збитків для України.³¹ Наступний етап — Компенсаційна комісія — наразі перебуває у процесі створення.³² Створення Компенсаційної комісії та, у подальшому Компенсаційного фонду також залежить від ефективності національного компенсаційного механізму.

4. Меморіалізація (Пам'ять).³³ Процеси пам'яті охоплюють усі аспекти повного відшкодування – особливо аспекти сатисфакції та гарантії неповторення – як нове зобов'язання, що виникає внаслідок скоєних порушень.³⁴ Відповідальність держав за збереження і передачу пам'яті про скоєні порушення впливає з обов'язку держав гарантувати невід'ємне право всіх осіб знати правду про такі порушення та обов'язку зберігати архіви та інші докази щодо таких порушень.³⁵

На розвиток описаних в п.1 «Право на правду» кроків політика пам'яті передбачала встановлення пам'ятних дат, присвячених трагічним подіям минулого. Наприклад, Дня пам'яті жертв політичних репресій³⁶ та Дня пам'яті жертв геноциду кримськотатарського народу³⁷. Події збройної агресії проти України також знаходять своє відображення в політиці пам'яті.³⁸ Державна політика пам'яті включає законодавство, формування культури поваги до Захисників України та загиблих цивільних осіб³⁹, пам'ятні дати, меморіальні простори⁴⁰, музеї, цифрові архіви, рекомендації для громад⁴¹, освітні заходи тощо.

29 Принцип 21, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>;

30 Принципи 12-14, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>;

31 <https://rd4u.coe.int/uk/>;

32 <https://surl.li/xdzzav>;

33 Міжнародні правові стандарти, що лежать в основі принципів перехідного правосуддя. Звіт Спеціального доповідача з питань сприяння істині, справедливості, відшкодування збитків та гарантіям неповторення. A/HRC/54/24. 2023. <https://docs.un.org/en/A/HRC/54/24>;

34 <https://docs.un.org/en/A/HRC/45/45>;

35 A/HRC/54/24. 2023. <https://docs.un.org/en/A/HRC/54/24>;

36 <https://uinp.gov.ua/istorychnyy-kalendar/traven/19/2019-den-pamyati-zhertv-politychnyh-represiy>;

37 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-19#Text>;

38 <https://www.facebook.com/lomako.oleksandr/posts/pfbid027an5VrgNG7mNfqsthWuUiRp5PRzbLtKaxVZwVF1vEEtLCiMVe9uHqBPgUPgcZGayl>;

39 День пам'яті захисників України; Загальнонаціональна хвилина мовчання;

40 Національне військове меморіальне кладовище; місцеві меморіали;

41 https://uinp.gov.ua/memorializaciya/9-pryncypiv-memorializaciyi-yakoyu-mozhe-buty-pamyat-pro-yyynu?utm_source=chatgpt.com;

У 2025 році Законом було визначено правову основу державної політики національної пам'яті Українського народу. Для цілей політики пам'яті російсько-українську війну визначено як Війну за Незалежність України.

5. Гарантії неповторення включають право бути захищеним від повторних порушень через створення безпечного середовища, реформування сектору безпеки та зміцнення демократичних інституцій.⁴²

Цей механізм у контексті війни вимагає підготовки до процесів деокупації та реінтеграції вже сьогодні. Насамперед мають бути розроблені політики деокупації та реінтеграції деокупованих територій, зокрема розроблені підходи до врегулювання та кваліфікації колабораційної діяльності⁴³, а також переглянуто політику «абсолютної криміналізації» щодо осіб, які працюють в окупації, з метою забезпечення довіри до влади після деокупації^{44, 45}. Для впровадження ефективних і таких, що відповідають міжнародним стандартам, процесів люстрації (перевірок vetting⁴⁶) слід здійснювати постійний моніторинг ситуації на тимчасово окупованих територіях (ТОТ) та документувати події, пов'язані зі збройною агресією проти України, оскільки архіви та документи окупаційних адміністрацій стануть основою для перевірки діяльності осіб, які обіймали посади (виконували роботи чи надавали послуги) в окупаційних адміністраціях та інших структурах, створених окупаційною владою.

Моніторинг і документування.

Моніторинг і документування є базовою умовою функціонування всіх механізмів перехідного правосуддя.⁴⁷ З 2014 року документування порушень фактично здійснювали передусім правозахисні організації⁴⁸, медіа та органи досудового розслідування в межах кримінальних проваджень. Проте матеріали кримінальних проваджень мають обмежений доступ і не можуть повноцінно використовуватися для інших цілей, зокрема для формування політик реінтеграції. Окремі державні механізми існували для моніторингу ситуації на тимчасово окупованій території, однак цілісної державної системи моніторингу та документування порушень прав людини та МГП до 2022 року фактично не було створено.⁴⁹

Після 2022 року почала формуватися більш системна державна інфраструктура документування шкоди: Реєстр пошкодженого та знищеного майна⁵⁰, методики визначення шкоди та збитків⁵¹, механізм обліку нематеріальної шкоди⁵², електронна взаємодія між

42 Міжнародні правові стандарти, що лежать в основі принципів перехідного правосуддя. Звіт Спеціального доповідача з питань сприяння істині, справедливості, відшкодуванню збитків та гарантіям неповторення. A/HRC/54/24. 2023. <https://docs.un.org/en/A/HRC/54/24>;

43 <https://www.helsinki.org.ua/publications/yak-zminyty-pidkholdy-do-vidpovidalnosti-za-kolaboratsiyu-diialnist-statti-pravnykiv/>;

44 <https://www.helsinki.org.ua/publications/vprovadzhennia-osvitnikh-standartiv-derzhavy-ahresora-vidpovidalnist-za-kolaboratsionizm/>;

45 https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2026/02/steps_iii_eng_web.pdf?utm_source=chatgpt.com;

46 https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawVettingen.pdf?utm_source=chatgpt.com;

47 <https://www.ohchr.org/en/publications/policy-and-methodological-publications/rule-law-tools-post-conflict-states-archives>;

48 <https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/Mapalnet.pdf>; <https://khpg.org/1608814595>; <https://truth-hounds.org/about/#investigating>;

49 Виключенням можна вважати діяльність Постійного Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021#top>; <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-1171r>; <https://ppu.gov.ua/documents/analychno-informatsiyna-dovidka-z-pytan-ekolohichnoi-polityky-pryrodokorystuvannya-na-tot-ukrainy-v-krymu/>;

50 https://mindev.gov.ua/news/34437-uridat-zatverdiv-poriadok-vedennia-rejestru-poskodzenogo-ta-znishhenogo-maina?_cf_chl_f_tk=n4ZtnxjOIQHvi9NuOjQlbWy72cBFxEKf_obsjqynn4-1783260728-1.0.1.1-NYHLi1aw6QD5JfKYvN_r1IPeh2uEPveZGT8N7TsxRhE;

51 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1522-22#Text>;

52 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4071-20#top>;

державними реєстрами, моніторинг дотримання норм МГП⁵³ та електронна система обліку порушень МГП тощо. Водночас зберігається прогалина: системний державний моніторинг та документування ситуації на всіх тимчасово окупованих територіях досі є неповними, що ускладнює майбутню деокупацію, реінтеграцію, відновлення прав постраждалих та забезпечення гарантій неповторення.

Підсумовуючи інформацію про п'ять «стовпів» та п'ять механізмів перехідного правосуддя, вказуємо на важливе уточнення про те, що репарації можуть бути матеріальними та символічними, тому до «репарацій» включено не тільки відшкодування збитків та шкоди, а й право на правду і меморіалізація – як символічні репарації, а також гарантії неповторення як засіб запобігання майбутнім порушенням⁵⁴.

Для оцінки стану імплементації міжнародних стандартів перехідного правосуддя в українських реаліях, підкреслюємо відмінність між зобов'язаннями держави відновити порушені війною права та соціальними зобов'язаннями держави щодо осіб, які потребують підтримки через вразливість, яка не пов'язана з індивідуально завданою війною шкодою.

Наприклад, допомога ВПО на проживання, тимчасове житло для ВПО – це не репарації, а гуманітарні та соціальні заходи, оскільки не забезпечують повного відновлення прав. Натомість, ремонт пошкодженого житла, який, як мінімум, відновив первинний стан житла за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів є репарацією. Одно разова допомога звільненій з полону особі є невідкладною матеріальною підтримкою (проміжною репарацією), але не є повною компенсацією шкоди. При цьому, медична і психологічна допомога особам після полону або особам, які постраждали від СНПК є реабілітацією (видом репарацій). Встановлення «статусу» постраждалої особи є офіційним визнанням страждань і шкоди, що можна вважати заходами сатисфакції. Виходячи зі «статусу» постраждалої особи, держава визначає обсяг гарантій, які мають відповідати міжнародним зобов'язанням держав у сфері МГП та МППЛ. Кримінальні розслідування є, одночасно, реалізацією права на правду і права на справедливість (покарання винних). До гарантій неповторення можна віднести, наприклад, навчання посадовців травмотчутливому поведженню, обов'язок ЦОВВ проводити експертизу проєктів нормативно-правових актів на відповідність ЄКПЛ та практиці ЄСПЛ⁵⁵.

Нижче подається **Інформація про забезпечення в законодавстві України прав і гарантій постраждалих осіб⁵⁶, на основі міжнародних стандартів перехідного правосуддя.**

53 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2024-%D0%BF#Text>;

54 Принципи 19-23, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>;

55 Постанова КМУ від 18 липня 2007 р. № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text>;

56 Аналіз забезпечення гарантій осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України містить Розділ 5 Дослідження;

Категорія постраждалих	Права і гарантії за міжнародними стандартами перехідного правосуддя	Основні НПА України та права і механізми, які вони забезпечують	Безоплатна правнича допомога	Відповідальні державні органи
Особи, житло яких пошкоджено або знищено внаслідок збройної агресії проти України ⁵⁷	Репарації: реституція житла, землі й майнових прав; компенсація вартості матеріальної шкоди; відновлення безпечного проживання; ефективний і доступний адміністративний або судовий засіб правового захисту. Право на правду: документування факту, причин і масштабів руйнування. Сатисфакція: офіційне визнання шкоди та відповідальності держави-агресора. Гарантії неповторення: відновлення житла з урахуванням безпеки, містобудівних і будівельних стандартів.	Закон про компенсацію № 2923-IX ⁵⁸ – визначає одержувачів компенсації, об'єкти, форми компенсації, черговість, інституційне забезпечення права на компенсацію (комісії) і взаємодію з РПЗМ. Закон про компенсацію № 2923 забезпечує переважно компенсацію та елементи реституції житлового становища, але не повне відшкодування всіх видів матеріальної і моральної шкоди. Постанова КМУ № 381 від 21.04.2023 ⁵⁹ встановлює механізм компенсації – «єВідновлення» для ремонту пошкодженого житла: подання заяви, обстеження, розрахунок, рішення, спеціальний рахунок і цільове використання коштів. Постанова КМУ № 600 від 30.05.2023 ⁶⁰ встановлює компенсацію за знищене житло через житловий сертифікат або кошти для нового будівництва. Постанова КМУ № 473 від 19.04.2022 ⁶¹ регулює питання первинного документування збитків та шкоди. Закон № 1952-IV про державну реєстрацію речових прав ⁶² встановлює порядок підтвердження і відновлення реєстрації права власності, необхідного для доступу до компенсації. Постанова КМУ № 947 від 18.12.2013 ⁶³ – історично важливий механізм компенсації за житло, яке зруйноване до 24.02.2022; фактично не діє, хоча є чинним; має враховуватися при аналізі правовідносин, які виникли до прийняття Закону про компенсацію № 2923-IX.	Усі особи мають право на безоплатну первинну правничу допомогу: консультації, роз'яснення прав і допомогу зі зверненнями. Спеціальне право на безоплатну вторинну правничу допомогу (БВПД) мають громадяни України, яким необхідно встановити в суді факти, потрібні для відновлення документів і отримання компенсації за пошкоджене або знищене житло. Це включає представництво в суді та складання процесуальних документів. Крім того, БВПД може надаватися за іншими підставами: статус ВПО, дитина, низький дохід, інвалідність тощо.	Уповноважений орган щодо компенсаційного механізму визначається Урядом України в положеннях про міністерства і спеціальними порядками. Після постанови КМУ № 963 від 17.07.2026, на момент написання цього дослідження повноваження окремих міністерств перебувають у процесі перерозподілу. Практичні виконавці (державні агенти) наразі є такі: міністерство, відповідальне за відновлення і житлову політику; Мінцифри; Мін'юст; державні реєстратори; нотаріуси; ОМС і військові адміністрації та створені ними комісії з розгляду питань щодо компенсації; Пенсійний фонд у спеціальних програмах.

57 Детальний аналіз національного компенсаційного механізму містить Розділ 4 Дослідження;

58 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>;

59 Постанова КМУ від 21 квітня 2023 р. № 381 «Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «єВідновлення», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF#Text>;

60 Постанова КМУ від 30 травня 2023 р. № 600 «Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2023-%D0%BF#Text>;

61 Постанова КМУ від 9 квітня 2022 р. № 473 «Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>;

62 Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>;

63 Постанова КМУ від 18 грудня 2013 р. № 947 «Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF>;

Категорія постраждалих	Права і гарантії за міжнародними стандартами перехідного правосуддя	Основні НПА України та права і механізми, які вони забезпечують	Безоплатна правнича допомога	Відповідальні державні органи
		Важливо, що повноцінної реституції житла, землі й майнових прав законодавство про компенсацію за житло не передбачає. На «маршруті постраждалої особи» для отримання компенсації відбувається відновлення прав та документів на житло, поновлення записів у відповідних реєстрах, відбудова або ремонт житла. Проте, це лише окремі елементи права на реституцію житла, землі й майнових прав для переміщених осіб. ⁶⁴		
Внутрішньо переміщені особи	Реституція: добровільне, безпечне і гідне повернення; повернення житла і майна або компенсація, якщо повернення неможливе. Реабілітація: житло, медичні, психологічні, соціальні і правничі послуги. Недискримінація: рівний доступ до документів, пенсій, освіти, праці, виборчих і соціальних прав. Участь: залучення ВПО до розроблення рішень про повернення, інтеграцію чи переселення. Гарантії неповторення: безпечні умови повернення, розмінування, відновлення інфраструктури та недопущення повторного переміщення.	Закон № 1706-VII від 20.10.2014 ⁶⁵ – визначає статус ВПО; право на документи, соціальні виплати, зайнятість, освіту, медичну допомогу, житло, єдність сім'ї, добровільне повернення або інтеграцію. Закон забезпечує важливі елементи реабілітації, недискримінації та реституції, але більшість виплат є соціальною підтримкою, а не репараціями. Постанова КМУ № 509 від 01.10.2014 ⁶⁶ регулює порядок обліку і видачі довідки ВПО. Постанова КМУ № 332 від 20.03.2022 ⁶⁷ визначає порядок надання допомоги на проживання; це соціальна підтримка, а не компенсація за порушення права. Постанова КМУ № 495 від 29.04.2022 ⁶⁸ врегульовує питання формування фондів житла для тимчасового проживання. Це також не є репараціями, оскільки не відновлює порушене право, а є тимчасовим рішенням.	ВПО прямо мають право на всі види БВПД: представництво у судах та органах влади, складення процесуальних документів, а у передбачених законом випадках – захист. Особи, які оскаржують відмову у взятті на облік як ВПО, також мають спеціальне право на БВПД у відповідній справі.	У сфері ВПО відповідальність за політику серед органів влади є розподіленою: орган, відповідальний за політику щодо ВПО, громад і територій; Мінсоцполітики – соціальні виплати і послуги; Пенсійний фонд – призначення і виплата частини допомоги; Нацсоцслужба – контроль соціальних послуг; органи місцевого самоврядування і військові адміністрації – облік, житло, інтеграція; МОЗ, МОН, Державна служба зайнятості, ДМС – галузеві права. Після постанови КМУ № 963 від 17.07.2026, на момент написання цього дослідження повноваження міністерств перебувають у процесі перерозподілу.

⁶⁴ реституція може включати повернення особі права власності, оренди, користування або іншого житлового права;

фізичне повернення будинку, квартири, землі чи іншого майна; виселення незаконних або тимчасових вторинних користувачів за належною процедурою; скасування незаконних рішень про конфіскацію, «націоналізацію», передачу чи перереєстрацію майна; поновлення записів у земельних і майнових реєстрах; відновлення втрачених або знищених документів; повернення прав жінкам, спадкоємцям, орендарям та іншим законним користувачам, а не тільки формальним власникам; відбудову або ремонт житла, якщо без цього фактичне повернення неможливе; надання рівноцінного майна чи компенсації, якщо повернення первинного об'єкта стало неможливим, <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>;

⁶⁵ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>;

⁶⁶ Постанова КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#Text>;

⁶⁷ Постанова КМУ від 20 березня 2022 р. № 332 «Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>;

⁶⁸ Постанова КМУ від 29 квітня 2022 р. № 495 «Деякі заходи з формування фондів житла, призначеного для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2022-%D0%BF#Text>;

Категорія постраждалих	Права і гарантії за міжнародними стандартами перехідного правосуддя	Основні НПА України та права і механізми, які вони забезпечують	Безоплатна правнича допомога	Відповідальні державні органи
		Постанова КМУ № 930 від 01.09.2023 ⁶⁹ визначає порядок функціонування місць тимчасового проживання і мінімальні стандарти. Також не є репараціями, оскільки не відновлює порушене право, а є тимчасовим рішенням. Спеціальні житлові та компенсаційні програми для окремих ВПО можуть одночасно реалізовувати елементи реституції та компенсації.		
Діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів (т.зв «діти війни»)	Найкращі інтереси дитини, недискримінація, право бути вислуханою і брати участь у рішеннях. Право на правду: доступна відповідно до віку інформація про долю родини і причини порушень. Правосуддя: дружнє до дитини розслідування, спеціальний захист дитини-потерпілої або свідка. Репарації: фізична і психологічна реабілітація, соціальна реінтеграція, відновлення освіти, документів, сімейних зв'язків і житлових умов; компенсація шкоди. Сатисфакція і пам'ять: визнання досвіду дітей без їх стигматизації. Гарантії неповторення: захист від вербування, депортації, повторного насильства, індоктринації та дискримінації.	Закон України № 2402-III «Про охорону дитинства» ⁷⁰ , зокрема ст. 30 ¹ , визначає дитину, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів (т.зв. «статус»); передбачає захист, догляд, фізичне і психологічне відновлення та соціальну реінтеграцію. Постанова КМУ № 268 від 05.04.2017 ⁷¹ встановлює процедуру надання статусу «дитини війни»: підстави, документи, компетентний орган і рішення. Статус «дитини війни» є формою офіційного визнання шкоди, але сам по собі не забезпечує повного пакета репарацій. Постанова КМУ № 547 від 01.06.2023 ⁷² розширила й уточнила підстави отримання статусу «дитини війни» після повномасштабного вторгнення. Постанова КМУ № 585 від 01.06.2020 ⁷³ визначила виявлення, оцінювання потреб і соціальний захист дітей у складних життєвих обставинах. Постанова КМУ № 866 від 24.09.2008 встановлює порядок діяльності органів опіки і піклування, захист прав та влаштування дітей. Кримінальний процесуальний кодекс і спеціальні процедури «Барнахус» забезпечують елементи доступу до правосуддя та захисту від повторної травматизації.	Усі діти, незалежно від наявності статусу «дитини війни», мають право на всі види БВПД. Це охоплює представництво інтересів, складення процесуальних документів та інші передбачені законом послуги. Отже, дитина «дитини війни», дитина ВПО, дитина потерпіла у кримінальному провадженні тощо має право на БВПД.	Мінсоцполітики; Нацсоцслужба; служби у справах дітей; органи опіки та піклування; центри соціальних служб; МОЗ; МОН; Національна поліція, прокуратура і суди — щодо кримінальних проваджень. Рішення про статус «дитини війни» ухвалює орган опіки та піклування за процедурою постанови КМУ № 268.

69 Постанова КМУ від 1 вересня 2023 р. № 930 «Деякі питання функціонування місць тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб»;

70 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14#Text>;

71 Постанова КМУ від 5 квітня 2017 р. № 268 «Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2017-%D0%BF#Text>;

72 Постанова КМУ від 1 червня 2023 р. № 547 «Про внесення змін до Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/547-2023-%D0%BF#Text>;

73 Постанова КМУ від 1 червня 2020 р. № 585 «Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/585-2020-%D0%BF#Text>;

Категорія постраждалих	Права і гарантії за міжнародними стандартами перехідного правосуддя	Основні НПА України та права і механізми, які вони забезпечують	Безоплатна правнича допомога	Відповідальні державні органи
Особи, постраждалі від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією РФ	Орієнтований на постраждалу особу і гендерно чутливий підхід; конфіденційність, безпека, добровільність і недопущення повторної травматизації. Право на правду і правосуддя: ефективне розслідування, участь у провадженні, захист потерпілої особи і свідків. Репарації: невідкладні проміжні репарації; компенсація; медична, психологічна, психо-соціальна, правнича і соціальна реабілітація; відновлення документів, житла, роботи та соціального статусу. Сатисфакція: офіційне визнання шкоди, відновлення гідності, боротьба зі стигматизацією. Гарантії неповторення: притягнення винних до відповідальності, навчання слідчих, прокурорів, медиків, соціальних працівників і правників; усунення дискримінації. Міжнародні стандарти прямо вимагають спеціальних заходів для потерпілих від сексуального насильства.	Закон № 4067-IX від 20.11.2024 ⁷⁴ визначає статус постраждалої особи, включно з дітьми, народженими внаслідок СНПК; принципи конфіденційності, поваги до гідності, недискримінації, безпеки і добровільності; право на інформацію, правничу, медичну, психологічну і соціальну допомогу. Закон прямо визначає їх як комплекс заходів для задоволення нагальних потреб і відновлення порушених прав. ⁷⁵ Це перший український закон, який прямо використовує категорію « невідкладні проміжні репарації », проте Закон не встановлює повної системи репарацій, зокрема не охоплює повне відшкодування матеріальної та моральної шкоди і реституцію. Постанова КМУ №811 від 04.06.2026 ⁷⁶ затверджує порядок визнання особи постраждалою від СНПК; порядок призначення і виплати невідкладних проміжних репарацій; процедури міжвідомчої взаємодії. Постанова визначає реальний механізм виплати репарацій, право на правду (частково) і сатисфакцію через офіційне визнання державою статусу постраждалої особи, частково також гарантії неповторення через створення міжвідомчої системи реагування. Порядок подання заяви про визнання особи постраждалою визначає спосіб подання заяв, перелік документів, альтернативні способи підтвердження фактів, права заявника, строки звернення. Забезпечує доступність адміністративної процедури. Кримінальний і Кримінальний процесуальний кодекси забезпечують статус потерпілої особи, процесуальні права, розслідування і притягнення винних до відповідальності.	Особи, визнані постраждалими від СНПК, мають право на безоплатну первинну і безоплатну вторинну правничу допомогу з питань реалізації гарантій за Законом № 4067-IX. Таке право мають також особи, які оскаржують відмову у визнанні їх постраждалими. Потерпілі у кримінальних провадженнях щодо злочинів проти статевих свобод, катування або жорстокого поводження під час війни також мають спеціальні підстави для БВПД. Послуги включають представництво у судах та органах влади і складення процесуальних документів.	Мінсоцполітики; Комісія з питань визнання особи постраждалою; Нацсоцслужба; МОЗ; Мін'юст і система БПД; Національна поліція; місцеві надавачі соціальних, медичних і психологічних послуг. Офіс Генерального прокурора відповідає за процесуальне керівництво і координацію розслідування.

⁷⁴ Закон України № 4067-IX від 20.11.2024 «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», https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/4067-20?utm_source=chatgpt.com#Text;

⁷⁵ імплементація Закону № 4067-IX від 20.11.2024 суттєво затрималася, ключові підзаконні акти були прийняті лише у 2026 році, через що майже рік закон залишався переважно декларативним, <https://surl.li/qietqk>;

⁷⁶ постанова КМУ від 4 червня 2026 р. № 811 «Деякі питання визнання особи постраждалою від сексуального насильства, пов'язаного із збройною агресією Російської Федерації проти України, та призначення і виплати такій особі невідкладної грошової виплати», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/811-2026-%D0%BF#Text>;

Категорія постраждалих	Права і гарантії за міжнародними стандартами перехідного правосуддя	Основні НПА України та права і механізми, які вони забезпечують	Безоплатна правнича допомога	Відповідальні державні органи
Особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії, та члени їхніх сімей	Реституція: негайне звільнення, відновлення свободи, документів, правового статусу, роботи і сімейного життя. Право на правду: встановлення місця перебування, обставин утримання, долі особи; доступ сім'ї до інформації. Правосуддя: ефективне розслідування незаконного позбавлення свободи, катувань та інших злочинів, участь потерпілих у провадженні. Компенсація: за матеріальну і моральну шкоду, втрату доходу і можливостей. Реабілітація: медична, психологічна, соціальна, правнича, професійна і постізоляційна допомога. Сатисфакція: офіційне визнання факту, відновлення гідності, встановлення правди. Гарантії неповторення: розслідування, відповідальність, зміни практик безпеки і поведінки з постраждалими.	Закон № 2010-IX від 26.01.2022 ⁷⁷ встановлює процедуру визнання факту позбавлення особистої свободи; передбачає Єдиний реєстр, щорічну та одноразову державну грошову допомогу, медичні, реабілітаційні, психологічні, соціальні, освітні, трудові й інші гарантії для звільнених осіб та членів сімей. Збереження місця роботи, сприяння зайнятості й державна підтримка освіти є елементами реституції і реінтеграції. Закон є комплексним, але грошова допомога не дорівнює повній компенсації всієї матеріальної і моральної шкоди. Закон № 2010-IX також передбачає окремий механізм відшкодування витрат на професійну правничу допомогу, яка надавалася для захисту прав та законних інтересів особи, позбавленої свободи. Це не тотожне БВПД: ідеться про компенсацію витрат на залученого приватного адвоката за правилами спеціального законодавства. Постанова КМУ № 1281 від 15.11.2022 ⁷⁸ визначає процедуру встановлення факту, ведення реєстру, призначення і виплата допомоги. Постанова КМУ № 1775 від 24.12.2025 ⁷⁹ визначає механізм першочергової підтримки цивільних осіб після звільнення, оцінювання потреб і маршрутизація до медичних, психологічних, соціальних і правничих послуг.	мають право на всі види БВПД як під час триваючого позбавлення свободи, так і після звільнення — у справах, пов'язаних із захистом прав і законних інтересів, порушених через таке позбавлення. Фізичне звільнення не є передумовою цього права. Водночас до ухвалення Комісією рішення про встановлення факту спеціальне право на БВПД не виникає; особа та члени її сім'ї можуть користуватися безоплатною первинною правничою допомогою або БВПД за іншими передбаченими законом підставами.	Організаційне забезпечення Комісії та реєстру здійснює Міністерство розвитку громад та територій України (наразі перейменовано). Також залучені: Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими; МВС; СБУ; Міноборони; МЗС; МОЗ; Мінсоцполітики; Мін'юст і система БПД; Пенсійний фонд; Національна поліція; прокуратура; Уповноважений ВРУ з прав людини, місцеві органи. Після постанови КМУ № 963 від 17.07.2026, на момент написання цього дослідження повноваження міністерств перебувають у процесі перерозподілу.

Репарації постраждалим особам має забезпечити держава-агресор — Російська Федерація, яка несе відповідальність за завдану шкоду (збитки).⁸⁰ Проте, Україна має створити національні механізми для відшкодування шкоди та надання іншої допомоги постраждалим від грубих порушень міжнародного права прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права^{81,82} з подальшим пред'явленням вимог про відшкодування державі-агресору.⁸³

77 Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей», <https://surl.li/daakqq>;

78 Постанова КМУ від 15 листопада 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», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>;

79 Постанова КМУ від 24 грудня 2025 р. № 1775 «Про затвердження Порядку проведення першочергових заходів з підтримки цивільних осіб, постраждалих у зв'язку з позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1775-2025-%D0%BF#Text>;

80 Резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/RES/ES-11/5 від 14 листопада 2022 року "Сприяння здійсненню правового захисту і забезпечення відшкодування шкоди у зв'язку з агресією проти України" <https://digitallibrary.un.org/record/3994481?ln=ru&v=pdf>;

81 Основні принципи та керівні положення щодо права на засіб правового захисту та відшкодування збитків для жертв грубих порушень міжнародного права прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права, <https://surl.li/cpijho>;

82 Також, міжнародні стандарти, визначені в Розділі 4.1. цього Дослідження;

83 Принципи 15 і 16, <https://surl.li/fszcab>;

Національна політика (модель) перехідного правосуддя має бути розроблена та ухвалена невідкладно.

Стислий опис дій держави щодо імплементації міжнародної концепції перехідного правосуддя свідчить про високий запит суспільства на справедливість. Значна частина прийнятих рішень була ініційована, розроблена та адвокатована організаціями громадянського суспільства. Водночас процес їх ухвалення часто більше нагадував «гасіння пожеж», ніж системну та продуману державну політику.

Виходячи з підходів, заснованих на правах людини та орієнтованих на постраждалих, висловлюємо загальне застереження про те, що рішення про визначення категорій постраждалих осіб, видів невідкладних проміжних репарацій та їх поєднання із заходами соціальної підтримки та розподілу ресурсів мають базуватись на чітких зрозумілих і справедливих критеріях. Непрозорість процесу ухвалення рішень і непроведення широких громадських консультацій щодо проєктів рішень (особливо щодо законопроєктів, які вносяться, на розгляд парламенту народними депутатами України), які безпосередньо стосуються постраждалих осіб, посилюють соціальну напругу, загострюють «конкуренцію постраждалих» та створюють додаткові лінії розколу в суспільстві.

Напрацювання проєктів політик перехідного правосуддя триває з 2018 року та охоплює такі основні результати: законопроєкт про засади перехідного правосуддя, розроблений правозахисними організаціями⁸⁴, Дорожню карту перехідного правосуддя⁸⁵, законопроєкт про засади перехідного правосуддя Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини⁸⁶, проєкт концепції перехідного правосуддя (2021 рік), підготовлений Робочою групою з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій Комісії з питань правової реформи при Президенті України (нині ліквідованої); законопроєкт №5844 «Про засади державної політики перехідного періоду», розроблений Міністерствам інтеграції у 2021 році (нині ліквідованим).

Отже, існує ціла низка напрацювань, які можуть стати основою для розроблення української моделі перехідного правосуддя. Водночас процес розроблення має супроводжуватись широкими консультаціями, діалогами, оскільки сам процес формування політики також є важливою складовою перехідного правосуддя.

Окремі питання, пов'язані з реалізацією механізмів перехідного правосуддя, належать (належали в різні часи) до повноважень різних державних органів (Міністерства юстиції України, Міністерства розвитку громад та територій України, яке наразі перейменовано на Міністерство з відновлення, інфраструктури та транспорту України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства внутрішніх справ України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим та інших інституцій). Жоден із них не визначений провідним суб'єктом, відповідальним за формування, координацію та моніторинг комплексної державної політики перехідного правосуддя. За таких умов окремі механізми перехідного правосуддя розвиваються ізольовано в межах різних секторів державної політики, що не дозволяє забезпечити їхню узгодженість, взаємодоповнюваність і підхід, орієнтований на постраждалих.

Таким чином, ключовою інституційною проблемою розвитку державної політики у сфері перехідного правосуддя в Україні є відсутність уповноваженого державного органу — policy lead, який би забезпечував формування, міжвідомчу координацію, моніторинг реалізації та оцінку ефективності комплексної політики перехідного правосуддя.

84 <https://www.helsinki.org.ua/articles/uhspl-ta-ukrajinskyj-institut-prav-lyudyny-prezentuvaly-zakonoproekt-schodo-derzhpolityky-zahystu-prav-lyudyny-v-umovah-podolannya-naslidkiv-zbrojnoho-konfliktu/>;

85 <https://surl.li/teosfm>;

86 <https://www.helsinki.org.ua/articles/navishcho-ukraintsiam-perekhidne-pravosuddia-oleksandr-pavlichenko-pro-hlobalni-proiekty-uhspl/>;

РОЗДІЛ 4.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ ПОСТРАЖДАЛИМ ОСОБАМ, ЖИТЛО ЯКИХ ЗРУЙНОВАНО АБО ПОШКОДЖЕНО ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

Дослідження проблеми забезпечення житлом постраждалих осіб в Україні залишається актуальним з огляду на кілька взаємопов'язаних чинників, а саме:

- продовження зростання кількості пошкодженого та зруйнованого житла внаслідок бойових дій, пов'язаних зі збройною агресією проти України;⁸⁷
- реалізацією Європейським Союзом політики, спрямованої на добровільне поступове повернення в Україну та сталу реінтеграцію українських біженців до 4 березня 2027 року.⁸⁸ Станом на 30 квітня 2026 року в країнах Європи зареєстровано 5 213 200 біженців з України.⁸⁹ Питання житла постає одним із ключових політичних викликів для України, оскільки без доступних та безпечних житлових рішень масове повернення громадян залишатиметься нереалістичним. Тому вирішення житлового питання є стратегічною передумовою сталої реінтеграції населення, відновлення ринку праці та національної повоєнної відбудови;
- виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо забезпечення ефективних засобів правового захисту постраждалих осіб відповідно до міжнародної концепції правосуддя перехідного періоду (яка включає зобов'язання за міжнародним правом прав людини та міжнародним гуманітарним правом);^{90,91}
- наявність запиту від публічних службовців, які включені до «маршруту постраждалої особи», щодо роз'яснення законодавства з питань компенсацій за зруйноване чи пошкоджене житло, особливо так званих складних випадків (коли у заявника відсутні усі/необхідні документи, доступ до цифрових послуг або виникають інші обставини, що ускладнюють реалізацію права на компенсацію. Саме такі випадки аналізуються у цьому Дослідженні).⁹²

У Дослідженні розглядається національний компенсаційний механізм, який крізь призму міжнародної концепції перехідного правосуддя та критеріїв ефективності засобів правового захисту постраждалих осіб розглядається як інструмент відновлення їхніх прав та гідності, а не як додатковий інструмент житлової політики (наприклад, як державна іпотечна програма «eОселя» (eOselia), програм грантових або гуманітарних ремонтів, що реалізуються міжнародними організаціями, чи інвестиційних програм відновлення житлового фонду). На відміну від національного компенсаційного механізму, зазначені

87 Згідно з даними П'ятої швидкої оцінки шкоди та потреб (RDNA5), оприлюдненої у лютому 2026 року, внаслідок збройної агресії було **пошкоджено або знищено приблизно 14% усього житлового фонду країни**. Загальна кількість постраждалих житлових будівель перевищила **250 000 об'єктів**, з яких 210 000 — це приватні будинки, а 30 000 — багатоквартирні. **Прямі збитки житлового сектору на лютий 2026 року оцінюються у 61,1 млрд доларів США**, а потреби на повне відновлення протягом наступних 10 років сягають **90 млрд доларів**. Понад 3 мільйони домогосподарств безпосередньо постраждали від руйнувань, і така ж кількість людей має гостру потребу в новому житлі <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099022026094036395/pdf/P514499-22f93f3a-4278-42bc-b907-db9553d12069.pdf>;

88 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/ip_25_1391;

89 <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>;

90 Принцип 15 <https://docs.un.org/en/A/RES/60/147>;

91 ст. 91 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року. <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/api-1977?activeTab=>

92 Запити були зібрані під час тренінгів з публічними службовцями та провайдерами освітніх послуг, які проводились УГСПЛ у 2025-206 роках <https://www.helsinki.org.ua/articles/robo-ta-publichnykh-sluzhbovtziv-potrebuie-zastosuvannia-pryntsyviv-perekhidnoho-pravosuddia-10-kliuchovykh-idey-z-treninhu-dlia-treneriv/>;

програми не передбачають передачі житла у приватну власність постраждалим особам або потребують співфінансування з боку отримувачів. Водночас такі програми відіграють важливу роль у розширенні доступу постраждалих осіб до житла.

4.1. Міжнародні стандарти та підходи як критерії аналізу

Аналіз міжнародних стандартів ООН, Ради Європи та Європейського Союзу свідчить, що право на житло в умовах війни має комплексний характер і виконує одночасно кілька взаємопов'язаних функцій. Воно є:

- **невід'ємною складовою людської гідності** та умовою гідного життя (ст. 25 Загальної декларації прав людини⁹³, ст.11 МПЕСКП⁹⁴, Загальний коментар №4 Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав,⁹⁵ Хартія основних прав ЄС, ст. 34(3)⁹⁶);
- **мінімальним гуманітарним стандартом**, який держава зобов'язана забезпечити особам, постраждалим від війни, внутрішньо переміщеним особам і біженцям (Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення, принципи 18 і 21⁹⁷, Конвенція про статус біженців,⁹⁸ Загальний коментар № 4 Комітету ООН з економічних, соціальних і культурних прав⁹⁹, Європейська соціальна хартія, ст. 16 і ст. 31¹⁰⁰);
- **засобом відновлення порушених прав** у системі репарацій і перехідного правосуддя, де житло розглядається як об'єкт реституції або компенсації (Основні принципи та керівні положення щодо права на правовий захист і відшкодування,¹⁰¹ принцип 21 Принципів Пінґейру¹⁰²);
- **об'єктом права власності**, що підлягає ефективному захисту та відновленню (ЄКПЛ ст. 8¹⁰³, Протокол №1 до ЄКПЛ, ст.1¹⁰⁴, Практика ЄСПЛ¹⁰⁵, Принципи Пінґейру¹⁰⁶).

Узагальнюючи стандарти і підходи ООН, практику ЄСПЛ та підходи Ради Європи, у цю-

93 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text;

94 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text;

95 <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/committee-economic-social-and-cultural-rights>;

96 https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/34-social-security-and-social-assistance?utm_source=chatgpt.com;

97 <https://www.iom.int/guiding-principles-internal-displacement>;

98 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#top;

99 <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/committee-economic-social-and-cultural-rights>;

100 https://policehumanrightsresources.org/content/uploads/1961/01/European-Social-Charter.pdf?x36399=&utm_source=chatgpt.com;

101 https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation?utm_source=chatgpt.com;

102 <https://docs.un.org/en/E/CN.4/Sub.2/2005/17>;

103 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text;

104 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535#Text;

105 в практиці ЄСПЛ поняття «житло» не обмежується лише тим, яке перебуває в законному володінні особи або яке було законно побудоване. Це автономне поняття, яке не залежить від класифікації за національним законодавством. Для визначення певного приміщення як «житла» необхідна наявність достатніх і безперервних зв'язків із ним, що встановлюється фактичними обставинами справи. (справа «Prokhorovich v. Russia», 2004, no. 58255/00, § 36). Про «житло» може йти мова, навіть коли приміщення було у власності громади, а орендарі, які там проживали, втратили право на нього (справа «McCann v. the United Kingdom», 2008, no. 19009/04, § 46). Втрата житла є найтяжчою формою втручання в право на повагу до житла (McCann v. the United Kingdom, 2008, no. 19009/04, § 50). В аспекті компенсації Суд наголошує, що коли доступ до майна неможливий, держава зобов'язана вживати альтернативних заходів для забезпечення прав власності (Sargsyan v. Azerbaijan, 2015, no. 40167/06, § 234). При цьому такий обов'язок не залежить від того, чи можна вважати державу відповідальною за саме переміщення. Сам факт участі держави в мирних переговорах не звільняє її від обов'язку вжиття конкретних заходів для захисту майнових прав постраждалих, особливо якщо такі переговори тривають протягом довгого часу (Sargsyan v. Azerbaijan, 2015, no. 40167/06, § 236–237). Суд посилається на Резолюцію ПАРЄ 1708 (2010) щодо розв'язання майнових питань біженців та внутрішньо переміщених осіб, яка, спираючись на відповідні міжнародні стандарти, закликає держави-члени «гарантувати своєчасне та ефективне відшкодування за втрату доступу та права на житло, землю та майно, покинуте біженцями та внутрішньо переміщеними особами, попри незавершені переговори щодо врегулювання збройних конфліктів або статусу певної території». Щодо конкретних заходів, які має вжити держава, то ЄСПЛ указав на необхідність створення механізму майнових претензій, який має бути легко доступним і забезпечувати процедури, які працюють із гнучкими стандартами доказів, що дозволяє заявнику та іншим особам у його ситуації мати змогу відновити свої права власності та отримати компенсацію за втрату ними прав (Sargsyan v. Azerbaijan, 2015, no. 40167/06, § 238, Chiragov and Others v. Armenia, 2015, no. 13216/05, § 199). <https://surl.li/cfjszv>;

106 <https://docs.un.org/en/E/CN.4/Sub.2/2005/17>;

му Дослідженні як аналітичну рамку, використовуються такі *критерії щодо створення та функціонування* національного механізму компенсації за зруйноване або пошкоджене житло:

- **Правова визначеність володіння (legal security of tenure)** — правова гарантія володіння житлом, захист людей від примусового виселення та інших форм незаконного втручання.
- **Придатність для проживання (habitability)** — безпечне, придатне для життя житло.
- **Наявність базових послуг** — забезпеченість безпечною водою, електроенергією, опаленням, санітарією та іншими необхідними комунальними послугами.
- **Доступність (accessibility)** — врахування потреб осіб з інвалідністю, літніх осіб та інших вразливих категорій населення.
- **Фінансова доступність (affordability)** — компенсація має бути достатньою для реального забезпечення особи житлом без надмірного фінансового навантаження.
- **Належне місце розташування (location)** — доступ до роботи, освіти, медицини та інших базових послуг.
- **Культурна прийнятність (cultural adequacy)** — житлові рішення мають враховувати спосіб життя та потреби громади.
- **Недискримінація** — орендарі, користувачі соціального чи неприватизованого житла мають право на участь у програмах відновлення незалежно від наявності права власності; безпечне житло/прихисток без дискримінації для ВПО; права дитини на достатній життєвий рівень, включно з житлом; право осіб з інвалідністю на достатній життєвий рівень і соціальний захист, включно з доступом до державних житлових програм; заборона дискримінації жінок, рівний доступ до майна, житла, спадкування, соціального захисту.

Також важливо спиратись на систему *критеріїв «ефективності» засобів правового захисту*^{107,108}, які повинні забезпечувати реальне відновлення порушеного права, а не існувати лише формально:

- **Доступність (Accessibility)** — відсутність надмірних юридичних, фінансових та цифрових, адміністративних чи фізичних бар'єрів^{109,110};
- **Адекватність (Adequacy)** — відповідність розміру компенсації реальному масштабу шкоди, що дозволяє особі забезпечити себе житлом¹¹¹;
- **Своєчасність (Promptness)** — функціонування механізму без невиправданих затримок під час розгляду заяв та виплати компенсації.
- **Орієнтованість на постраждалих (Victim-centred)** — процедура має враховувати потреби постраждалої особи, уникаючи її повторної травматизації.

Отже, компенсаційний механізм за зруйноване чи пошкоджене житло (далі – компенсаційний механізм) має оцінюватися не лише з погляду «виплати коштів», а й з огляду на його здатність *відновити гідність людини, забезпечити реалізацію права на належне житло, поновити порушене право власності та гарантувати ефективний засіб правового захисту відповідно до міжнародних стандартів.*

107 <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26214.pdf>;

108 Основні принципи та керівні положення; <https://surl.li/yubrfm>;

109 МПГПП ст.2 (3) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text;

110 Загальний коментар № 31 [80] загального характеру щодо правового зобов'язання, що покладається на держави-учасниці Пакту, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?Lang=en&symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.13&utm_source=chatgpt.com;

111 https://peacemaker.un.org/en/documents/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation-victims-gross-violations?utm_source=chatgpt.com;

Саме така комплексна модель відповідає підходу, сформованому у документах ООН, практиці Ради Європи, Європейського суду з прав людини та сучасній концепції перехідного правосуддя.

Як свідчать результати опитування адвокатів, 62% респондентів оцінюють чинну процедуру як «дуже складну» або лише «частково доступну», що свідчить про її невідповідність критеріям доступності та простоти.

4.2. Еволюція національного компенсаційного механізму (2014–2026)

Етап «АТО і надзвичайної ситуації» (2014–2021)

До 2022 року (тобто до повномасштабного вторгнення) першим компенсаційним механізмом був Порядок № 947¹¹². На його підставі відшкодовувалися збитки та шкода постраждалим особам, чиє житло було зруйновано або пошкоджено внаслідок збройної агресії проти України в Донецькій та Луганській областях у період до 2022 року. Цей компенсаційний механізм базувався на законодавстві про цивільний захист населення, однак в перших редакціях Порядку, затвердженого Постановою КМУ № 947, не враховував особливості воєнного стану¹¹³.

Унікальними рисами цього механізму можна вважати наступні:

- уперше на нормативному рівні було визначено категорію «постраждалі особи», які стали «видимими» для держави. Зокрема, змінами до Порядку № 947 у 2019 році постраждалими особами визнано осіб, житлові будинки (квартири) яких було зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією проти України (таким постраждалим особам надається грошова компенсація)¹¹⁴;
- включення до кола отримувачів допомоги не лише власників, а й законних користувачів (наймачів) державного та комунального житла¹¹⁵;
- право на грошову допомогу та компенсацію мали не лише громадяни України¹¹⁶.

Незважаючи на важливість, цей перший компенсаційний механізм мав значні фінансові та процедурні недоліки, зокрема:

- виплати були суттєво обмеженими — компенсація за знищене житло не перевищувала 300 тис. грн, а допомога за пошкодження складала лише від тьох до п'ятнадцяти прожиткових мінімумів;
- доступ до компенсації додатково обмежувався географією конфлікту, а ВПО фактично позбавлялися права на допомогу за пошкоджене житло, якщо виїжджали з населеного пункту;
- процедура створювала юридичні ризики, оскільки тривалий час вимагала від власника припинити право власності в реєстрі ще до ухвалення остаточного рішення про виплату;

112 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF#Text>;

113 <https://www.helsinki.org.ua/articles/kompensatsii-za-zruynovane-zhytlo-chomu-milyony-ukraintsiv-ne-mozhut-otrymaty-vidshkoduvannia/>;

114 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/623-2019-%D0%BF/ed20190726#n15>; наступні зміни розмежували грошову допомогу та грошову компенсацію, та обмежили право на грошову компенсацію особам, житло яких було відновлено <https://www.helsinki.org.ua/articles/kompensatsii-za-zruynovane-zhytlo-chomu-milyony-ukraintsiv-ne-mozhut-otrymaty-vidshkoduvannia/>;

115 https://r2p.org.ua/storage/documents/72f594464e66a08830e67601f3b75cb92ebc70d6_original.pdf;

116 <https://surl.li/mitwae>;

- через хронічне недофінансування та відсутність ретроактивної дії нових компенсаційних механізмів тисячі постраждалих першого етапу збройної агресії наразі залишаються без відшкодування, опинившись у «пастці часу».¹¹⁷

Наприклад, станом на початок 2022 року в Державному бюджеті було передбачено лише 80,8 млн грн на компенсації за Порядком № 947, що при максимальній виплаті у 300 тис. грн (незалежно від площі зруйнованого житла) дозволяло забезпечити компенсацію лише незначній частині потерпілих.¹¹⁸

Перша судова практика щодо компенсації за зруйноване або пошкоджене житло почала формуватися з 2015 року на підставі чинних на той час норм Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Ця практика стосувалась стягнення з держави України компенсації за зруйноване або пошкоджене житло внаслідок вчинення терористичного акту. Також Кодекс цивільного захисту України передбачав різні види підтримки внаслідок надзвичайних ситуацій, зокрема, і воєнного характеру, на підставі згаданого вище Порядку № 947.

Судова практика у вказаній категорії справ сформувала таку правову позицію: Закон України «Про боротьбу з тероризмом» та Кодекс цивільного захисту України не поширюються на правовідносини у справах позивачів (стягнення компенсацій з держави України); Україна має виконувати позитивні обов'язки за статтею 1 Першого протоколу до ЄКПЛ перед своїми громадянами, зокрема щодо розроблення спеціального нормативно-правового акта щодо відшкодування власникові шкоди, заподіяної його об'єкту нежитлової нерухомості терористичним актом. Висновки Верховного Суду у цій справі послідовно застосовувались також у справах щодо житлової нерухомості.¹¹⁹

Після внесення у 2019 році змін до Порядку № 947, почала формуватися практика щодо оскарження рішень Комісій з розгляду питань, пов'язаних з наданням грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією проти України.

Водночас у справах щодо стягнення з держави України компенсації за зруйноване або пошкоджене житло, особливо після повномасштабного вторгнення, суди почали відмовляти в задоволенні позовних вимог до Держави Україна.¹²⁰

Після повномасштабного вторгнення остаточно сформувалася позитивна практика для постраждалих у позовах щодо стягнення шкоди проти РФ.

Із прийняттям Закону про компенсацію № 2923-IX¹²¹ та підзаконних нормативно-правових актів почала формуватися нова судова практика щодо оскарження рішень комісій з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією проти України (створення таких комісій передбачено Законом про компенсацію №2923-IX).

Таким чином, за межами нового компенсаційного механізму з 2022 року залишилися десятки тисяч людей, чиє житло постраждало у період 2014-2021 років, оскільки новий компенсаційний механізм не має ретроактивної дії.

117 https://r2p.org.ua/storage/documents/72f594464e66a08830e67601f3b75cb92ebc70d6_original.pdf;

118 https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2025/06/UKR_Kompensatsii-za-zhytlo-zruynovane-chy-poshkozhdzene-vnaslidok-rosiysko-ukrainskoi-viyny-natsionalnyy-ta-mizhnarodnyy-vymiry-1.pdf;

119 https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2025/02/Compensation_ukr-A4_100225.pdf;

120 Там же;

121 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>;

Етап «Цифрової трансформації» (2022–2026)

Закон про компенсацію № 2923-IX є правовою основою національного компенсаційного механізму за зруйноване та пошкоджене житло, яке стосується виключно пошкоджень і руйнувань, спричинених повномасштабним вторгненням в Україну 24 лютого 2022 року і після цієї дати.

Відповідно до цього Закону, наразі визначені *такі види національного компенсаційного механізму*:

1. грошова компенсація для відновлення пошкодженого житла, зокрема шляхом надання коштів на будівельну продукцію/роботи, а також шляхом відшкодування витрат на вже придбані матеріали чи виконані ремонтні роботи (механізм відшкодування витрат на вже придбані матеріали та виконані ремонтні роботи поки що залишається обмежено реалізованим на практиці) — програма «Відновлення» (далі — Порядок №381)¹²². Цей вид компенсацій включає дві категорії: виплати за дрібні (категорія А — до 200 000 грн) та капітальні ремонти (категорія В: Квартири — від 200 000 до 350 000 грн, приватні (індивідуальні) будинки — від 200 000 до 500 000 грн);
2. компенсація за знищене житло — житловий сертифікат для знищених квартир, житлових приміщень та інших об'єктів у багатоквартирних будинках. Житловий сертифікат є способом фінансування придбання житла або фінансування (інвестування) будівництва житла (далі — Порядок №600);¹²³
3. компенсація за знищений приватний будинок — кошти на спецрахунок, ця компенсація передбачена для знищеного будинку садибного типу, садового або дачного будинку, може надаватися як кошти на поточний рахунок зі спеціальним режимом використання для будівництва нового будинку (Порядок № 600);¹²⁴
4. передача у власність отримувачу компенсації об'єкта нерухомого майна, відновленого в межах місцевих програм відновлення, на заміну знищеного житла. Цей механізм було додатково внесено до Закону про компенсацію № 2923-IX лише у 2024 році, а можливість його використання значною мірою залежить від наявності відповідних місцевих програм відновлення¹²⁵;
5. окремий порядок надання ВПО компенсації за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна, визначений Порядком № 1432.¹²⁶

Стан реалізації цих видів компенсаційного механізму станом на 10 червня 2026 року є таким (за інформацією Мінрозвитку):

- компенсації отримали 206 447 родин на загальну суму 103,9 млрд грн;
- компенсації за пошкоджене житло отримали понад 138 тис. родин на загальну суму 13,6 млрд грн, загальна кількість поданих заяв за три роки дії програми — понад 223 тис.;

¹²² Процедура надання компенсації для відновлення пошкоджених об'єктів із використанням електронної послуги «Відновлення» визначена Порядком надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «Відновлення», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 р. № 381 (далі - Порядок №381), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF#Text>;

¹²³ Порядок надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2023 р. № 600 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2023-%D0%BF#Text>;

¹²⁴ Там само;

¹²⁵ Порядок надання внутрішньо переміщеним особам компенсації за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2024 р. № 1432, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1432-2024-%D0%BF#Text>;

¹²⁶ https://r2p.org.ua/storage/documents/72f594464e66a08830e67601f3b75cb92ebc70d6_original.pdf?utm_source=chatgpt.com;

- за знищене житло майже 65 тис. родин отримали сертифікати для придбання житла на загальну суму 85,2 млрд гривень. Кількість поданих заяв цієї категорії за три роки – понад 149 тис. Нове житло придбали майже 33 тис. сімей, з яких понад 11 тисяч — сім'ї внутрішньо переміщених осіб. На початку 2025 року на напрямок компенсацій для ВПО уряд окремо перерозподілив 15 млрд грн.

Тривають виплати для відбудови на власній ділянці, які стартували на початку 2025 року. Кошти першого траншу отримали 810 родин на загальну суму 972,5 млн грн. Ще 372 родини отримали кошти другого траншу на загальну суму 476 млн грн.

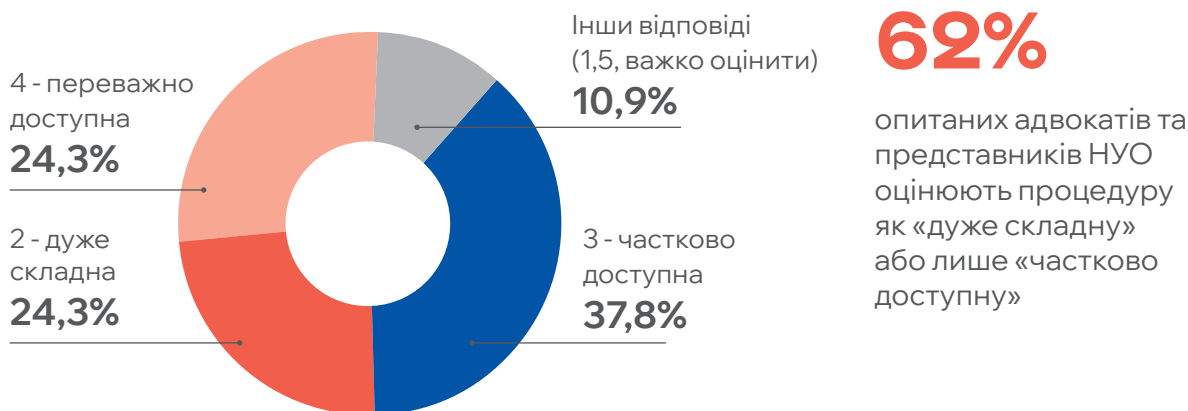
У межах програми «Відновлення» з 1 грудня 2025 року запроваджено компонент «Житло для внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій». Перший етап програми охоплює ВПО, які виїхали з ТОТ і мають статус учасника бойових дій або особи з інвалідністю внаслідок війни. Саме ці особи можуть отримати житловий ваучер на суму 2 млн грн для придбання власного житла. Наразі погоджено 3296 заявок на фінансування житлових ваучерів на загальну суму 6,59 млрд грн. Кількість родин, які вже придбали житло завдяки ваучеру, становить 1858.

Загалом за цим компонентом програми надійшло понад 41 тис. заяв, з яких більше 32 тис. уже затверджено комісіями на місцях.¹²⁷

4.3. Перешкоди в доступі до національного та міжнародного компенсаційних механізмів

Результати анкетного опитування УГСПЛ.

Доступність процедур для заявників



Узагальнення результатів фокус-групи, анкетного опитування та дискусій під час тренінгів для публічних службовців дало змогу структурувати найпоширеніші бар'єри доступу постраждалих осіб до компенсаційного механізму (системні перешкоди), а також сформулювати рекомендації щодо їх подолання.

Системні перешкоди варіюються від застарілої паперової реєстрації прав власності до технічних обмежень цифрових систем. Рекомендації щодо деяких із позицій повторюються або є схожими за змістом. Реалізація таких рекомендацій (наприклад, розроблення чек-листів для ухвалення рішень, розроблення для публічних службовців стандартних операційних процедур (SOP) та графічних схем (flowcharts), створення простих візуальних інструментів для швидкої перевірки прийнятності заяви ще на етапі первинної консультації, розроблення шаблонів пояснень щодо причини відмов) допоможе одночасно усунути декілька виявлених прогалин.

¹²⁷ За інформацією Мінрозвитку https://surl.li/yuczqu.kTqb7lo7sqvPtVw0HKSHCCks-1783176597-1.0.1.1-M0_GhkRcS_6nkSfL.MG6mmp467Xf6WV_z1MbkiQ8Bo

1. Проблеми доступу до національної компенсації

Системні перешкоди доступу до національного компенсаційного механізму, виявлені за результатами анкетного опитування:

Категорія проблеми	Хто вказав проблему	% у загальній кількості респондентів групи
Відсутність або проблеми з документами про право власності	Адвокати та НУО	86,5%
	Публічні службовці	53,1%
Неможливість обстеження житла (ТОТ / зони бойових дій)	Адвокати та НУО	86,5% / 75,7%
	Публічні службовці	56,2% — 58%
Цифрові бар'єри (відсутність навичок, інтернету, смартфонів)	Публічні службовці	58% — 62,3%
	Адвокати та НУО	51,4% — 54,1%
Проблеми зі спільною власністю та спадкуванням	Адвокати та НУО	56,8% (співвласність) / 48,6% (спадкування)
	Публічні службовці	23,5% (співвласність) / 16,7% (спадкування)
Складність законодавства та різне тлумачення процедур	Публічні службовці	54,9% (суттєвий вплив)
	Адвокати та НУО	54,1%
Відсутність даних у Державному реєстрі речових прав (ДРРП)	Адвокати та НУО	45,9%
	Публічні службовці	31,5% — 37%
Проблеми з вибором правильної категорії заяви в Реєстрі збитків	Публічні службовці	28,4%
Очікування негайної виплати (нерозуміння тривалості процедур)	Адвокати та НУО	59,5%

1.1. Ключові юридичні та технічні бар'єри

- *Відсутність державної реєстрації права власності:* 86,5% адвокатів та 53,1% службовців вважають відсутність документів або запису в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (ДРРП) головною перешкодою. Багато об'єктів нерухомості зареєстровані лише в паперових архівах БТІ (до 2013 року), які наразі знищені або недоступні на ТОТ через війну.
- *Складнощі, пов'язані зі спільною власністю та спадкуванням:* процедура вимагає згоди всіх співвласників, що стає неможливим, якщо хтось із них перебуває в РФ, в інших країнах або вважається зниклим безвісти. Також законодавство та функціонал порталу «Дія» не врегульовують випадки смерті власника в період між бронюванням коштів і придбанням житла.

Результати анкетного опитування УГСПЛ.

ВРАЗЛИВІ ГРУПИ

Хто ризикує залишитися без компенсації?

На думку публічних службовців

- Люди без цифрових навичок — 58%
- Літні люди — 56,2%
- Люди без доступу до інтернету — понад 50%
- Особи з житлом на ТОТ чи в зоні бойових дій

Адвокати та НУО додатково вказують

- Співвласників
- Спадкоємців
- Людей без зареєстрованого права власності
- Українців за кордоном

Найбільш уразливі — люди, які одночасно мають цифрові, територіальні та юридичні бар'єри.

- *Майно на ТОТ та в зонах активних бойових дій:* чинне законодавство (програма «Відновлення») фактично унеможливує виплату компенсації за майно, розташоване на ТОТ, через неможливість фізичного обстеження комісією (за окремими винятками). Дистанційне обстеження за допомогою супутникових знімків або дронів працює нестабільно і часто не приймається комісіями через «недостатність візуальних даних».
- *Адміністративна практика роботи комісій:* відсутність єдиних критеріїв оцінки призводить до того, що різні громади приймають протилежні рішення за однакових обставин пошкодження майна. Комісії часто затягують розгляд заяв (понад 3,5 місяці) або вимагають платні технічні звіти, вартість яких постраждалі не можуть оплатити.
- *Корупційні ризики:* деякі комісії навмисно вимагають платне технічне обстеження, хоча воно може бути проведено безоплатно для заявника та фінансується за рахунок органу місцевого самоврядування (Порядок № 473)^{128,129}.
- *Цифрові бар'єри:* понад 58% респондентів вказали на відсутність смартфонів та недостатній рівень цифрових навичок, необхідних для роботи з «Дією», у літніх людей та осіб з інвалідністю.
- Також фіксуються випадки припинення права власності на житло до моменту оформлення житлового сертифіката.

1.2. Законодавчий хаос та дефіцит компетенцій

- *Нашарування та складність законодавства:* закони та численні постанови ухвалювалися у різний час у відповідь на розвиток ситуації, що призвело до формування системи, складної для розуміння навіть для фахівців.
- *Часті зміни правил:* публічні службовці наголошують, що постійне оновлення законодавства суттєво впливає на швидкість і якість надання послуг.
- *Різне тлумачення норм:* через відсутність єдиних критеріїв різні громади по-різному трактують одні й ті самі пошкодження, приймаючи протилежні рішення за однакових фактичних обставин.

¹²⁸ Порядок виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 473, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>;

¹²⁹ https://biz.mlt.gov.ua/posts/229.html?utm_source=chatgpt.com;

- Недостатня компетентність членів комісій: до складу комісій часто входять особи без відповідної кваліфікації (наприклад, фахівці з питань дітей замість інженерів), а належне попереднє навчання перед початком роботи не проводиться.
- Страх відповідальності: відсутність чітких алгоритмів змушує комісії «перестраховуватися», вимагаючи від заявників додаткові платні довідки або ухвалюючи необґрунтовані рішення про відмову.
- Відсутність єдиної системи: відсутній стандартизований підхід до прийому заяв та взаємодії між різними комісіями (з обстеження, розгляду питань щодо пошкодженого та щодо знищеного майна).

Результати анкетного опитування УГСПЛ

СПІЛЬНА ОЦІНКА

Системні проблеми: де позиції збігаються

Проблема	Публічні службовці	Адвокати та НУО
Підтвердження права власності	53,1%	64,9%
Збір документів / доказів	31,5%	54,1%
Обстеження житла	24,1%	54,1%
Строки розгляду	23,5%	32,4%

ТОТ та зони бойових дій

Неможливість обстеження житла.

Спадкування та співвласність

Складність процедур для цих категорій.

Чим складніший випадок, тим більше значення мають питання доказів та обстеження.

Також учасники тренінгів з однієї з територіальних громад, розташованої поблизу зони ведення бойових дій, повідомили про проблему *неправильної правової кваліфікації* слідчими Національної поліції наслідків обстрілів (повітряних атак).

Приклад: було описано ситуацію, коли уламок збитого українською системою ППО БпЛА типу «Shahed» влучив у вантажний автомобіль Збройних Сил України (ЗСУ), який перевозив боєприпаси. Внаслідок детонації боєприпасів після влучання уламка БпЛА, було пошкоджено найближчі транспортні засоби та будівлю, а також травмовано людей. Слідчі кваліфікували цей факт як звичайну дорожньо-транспортну пригоду (ДТП). У результаті, постраждалі особи — травмовані люди та власники пошкодженого майна — не мають права на відповідні компенсації від держави, оскільки, згідно з висновками працівників правоохоронних органів (слідчих), пошкодження (руйнування) не визнаються наслідком збройної агресії проти України.

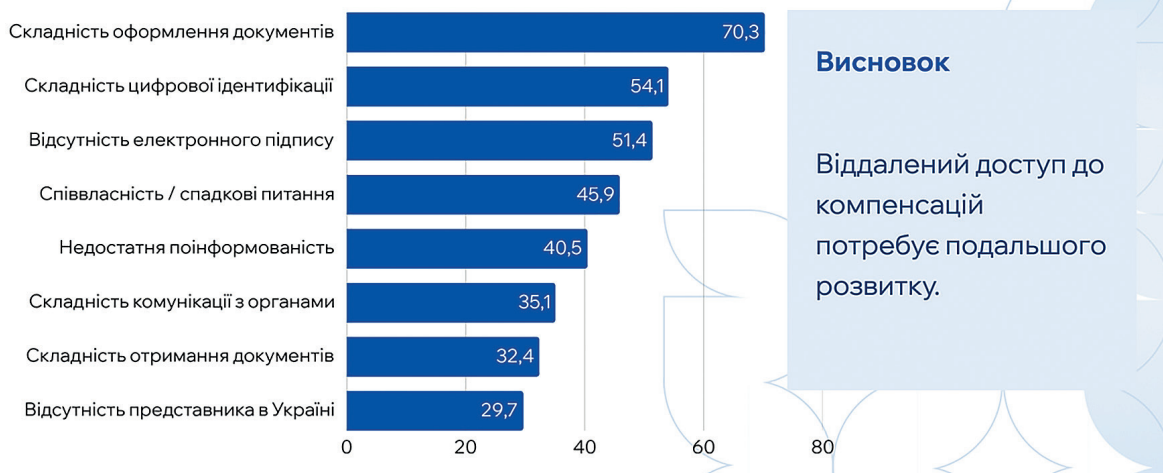
Хоча отримання компенсації за зруйноване чи пошкоджене житло наразі не залежить від наявності кримінального провадження, такі дії слідчих можуть стати перешкодою для отримання інших видів компенсації, які держава Україна запроваджуватиме на виконання своїх позитивних зобов'язань (зокрема, у межах процесів перехідного правосуддя).

1.3. Бар'єри в доступі до національних компенсацій українців, які вимушено перемістилися за кордон

Результати анкетного опитування УГСПЛ

ОКРЕМИЙ ВИКЛИК

Українці за кордоном: бар'єри доступу



- *Програма «ЄВідновлення»:* для українців, які перебувають за кордоном, процедура часто стає недоступною через територіальну віддаленість та цифрові обмеження.
- *Складність цифрової ідентифікації:* 54,1% адвокатів вважають це критичним бар'єром. Багато громадян не мають активованого «Дія.Підпису» або українського кваліфікованого електронного підпису (КЕП), що унеможливлює подання заяви онлайн.
- *проблеми представництва та оформлення довіреностей:* у консульських установах — величезні черги (очікування може тривати місяцями) та значні відстані до консульств; послуги іноземних нотаріусів є дорогими, а також потребують проставлення апостиля та нотаріального перекладу документів.
- *Системні обмеження:* система «ЄВідновлення» у деяких випадках відмовляє в реєстрації заяв, поданих довіреними особами, вимагаючи особистої присутності власника.
- *Помилки в оформленні довіреностей:* поширеною проблемою є неповний обсяг повноважень, визначених у довіреності. Наприклад, не зазначається повний перелік дій, які має право вчиняти довірена особа в межах «маршруту постраждалої особи», або неправильно зазначається особа, на ім'я якої має бути відкритий рахунок для отримання компенсації (рахунок відкривається на ім'я постраждалої особи, а не її представника).
- *Відсутність відомостей у ДРРП:* якщо право власності зареєстроване до 2013 року (у паперових архівах БТІ), воно не відображається в сервісі «Дія» автоматично. Для внесення відповідних відомостей власник має особисто звернутися до державного реєстратора або діяти через представника, що знову ж таки спричиняє потребу оформлення довіреності.
- *Проблеми, пов'язані зі спільною власністю:* якщо один зі співвласників перебуває за кордоном, не виходить на зв'язок або не бажає вчиняти необхідні дії, це блокує можливість іншим співвласникам отримати компенсацію за відповідний об'єкт.

2. Успішні практики.

Аналіз результатів фокус-групи, анкетного опитування та тренінгів дав змогу виділити низку успішних практик у сфері компенсації за житло та роботи з Реєстром збитків. Такі практики довели свою ефективність на місцях і можуть бути масштабовані в інших громадах.

Організаційні та управлінські практики на рівні громад¹³⁰:

- *Створення оперативних штабів після обстрілів*: успішні громади організовують спеціальні штаби (зокрема, за участю НУО) вже за кілька годин після руйнування об'єктів. У таких штабах постраждали можуть не лише отримати повну «дорожню карту» подальших дій, зокрема психологічну допомогу, а й тимчасове місце проживання.
- *Принцип «єдиного вікна»*: концентрація всіх сервісів (ЦНАП, юристи, органи соціального захисту, система БПД, представники органів місцевого самоврядування та НУО) в одному приміщенні. Це дозволяє забезпечити комплексну допомогу та уникнути багаторазового і хаотичного звернення до різних установ.
- *Тісна взаємодія з НУО та донорами*: громади залучають НУО та гуманітарні місії (наприклад, «Людина в біді») для оперативного виконання дрібних ремонтів (заміна вікон, дверей тощо), поки триває державна процедура за програмою «єВідновлення». Крім того, НУО надають психологічну та безоплатну правничу допомогу постраждалим особам, що значно полегшує доступ постраждалих до компенсацій.¹³¹
- *Місцеві програми компенсації*: органи місцевого самоврядування створюють власні механізми часткового відшкодування збитків за рахунок місцевого бюджету, що стає важливою підтримкою у випадках, коли державного фінансування недостатньо або процедура отримання компенсації затягується.

Цифровізація та технічні рішення¹³²:

- *Застосунок «Дія» як основний інструмент подання заяв*: подання заяв через «Дію» визнано найшвидшим і найзручнішим способом (68,5% службовців вважають цей етап найбільш зрозумілим для заявників).
- *Автоматизована взаємодія з державними реєстрами*: система автоматично отримує відомості з ДРРП, що мінімізує людський фактор та корупційні ризики на етапі підтвердження права власності.
- *Ефективна технічна підтримка Реєстру пошкодженого та знищеного майна (РПЗМ)*: команда технічної підтримки оперативно допомагає публічним службовцям вирішувати технічні проблеми та колізії, що істотно пришвидшує обробку заявок.

Забезпечення доступності для вразливих груп¹³³:

- *Мобільні ЦНАПи та виїзне консультування*: забезпечення доступу до послуг у віддалених населених пунктах та для маломобільних осіб, які не мають необхідних гаджетів¹³⁴.

¹³⁰ За інформацією, наданою учасниками (учасницями) тренінгів для публічних службовців «Застосування механізмів перехідного правосуддя в державній та місцевих політиках у сфері компенсацій та захисту майнових прав постраждалих осіб», які проводились у партнерстві з Вищою школою публічного управління в межах проєкту Міжнародної організації з міграції (МОМ) за підтримки Державного департаменту США, з м.Буча, м.Дніпро, м.Київ, м.Суми, м.Здолбунів (Рівненська обл.);

¹³¹ Збірник кращих практик громад у військовий час. 2023, <https://surl.li/cduame>;

¹³² За інформацією, наданою учасниками (учасницями) анкетного опитування (публічні службовці, адвокати та НУО). І публічні службовці, і адвокати та НУО вважають позитивними практиками об'єднання реєстрів, подання заяв через застосунок «Дія», запровадження механізму дистанційного обстеження;

¹³³ За інформацією, наданою учасниками (учасницями) тренінгів для публічних службовців «Застосування механізмів перехідного правосуддя в державній та місцевих політиках у сфері компенсацій та захисту майнових прав постраждалих осіб», які проводились у партнерстві з Вищою школою публічного управління в межах проєкту Міжнародної організації з міграції (МОМ) за підтримки Державного департаменту США, з м.Буча, м.Дніпро, м.Київ, м.Суми, м.Здолбунів (Рівненська обл.);

¹³⁴ Ці практики позитивно оцінені також учасниками (учасницями) згаданих тренінгів для публічних службовців;

- *Соціальний супровід та «соціальне таксі»:* організація підвезення людей до банку чи установ для оформлення документів, а також персональний супровід літніх осіб соціальними працівниками протягом усього «маршруту постраждалої особи».
- *Згода співвласників через застосунок «Дія»:* механізм електронного підтвердження згоди співвласників на отримання компенсації значно спрощує процедуру порівняно з паперовим нотаріальним посвідченням документів у паперовій формі.

Правова допомога та судова практика¹³⁵:

- *Активна роль БПД та правозахисників:* адвокати допомагають постраждалим у найскладніших категоріях справ (спадкування, відсутність документів, підтвердження права власності), формуючи успішну судову практику.
- *Оперативний судовий розгляд:* наявні приклади вирішення складних справ (щодо права власності або спадщини) в межах одного судового засідання протягом одного місяця.
- *Інтеграція доказів для Реєстру збитків:* практика використання актів обстеження, вже складених для національної програми «єВідновлення», як доказової бази для подання заяв до Реєстру збитків.

Гнучкість компенсаційних механізмів¹³⁶:

- *Екстериторіальність житлових сертифікатів:* можливість придбати житло в будь-якому регіоні України для мешканців зруйнованих будинків, що сприяє соціальній інтеграції ВПО та підтримує будівельну галузь.
- *Дистанційне обстеження:* використання супутникових знімків матеріалів аерофотозйомки з безпілотних літальних апаратів для фіксації руйнувань у районах, де фізичний доступ комісій неможливий.
- *Також учасники дослідження відзначили проєкт «Пліч-о-пліч»* як успішну модель міжрегіональної солідарності, у межах якої громади тилкових регіонів (наприклад, Рівненської області) допомагають відбудовувати конкретні населені пункти (наприклад, на у Херсонській області).
- *Рекомендація щодо масштабування:* усі ці практики, особливо створення мобільних груп та штабів інтегрованої допомоги, доцільно закріпити у типових стандартних операційних процедурах (SOP) та поширити на громади, де робота комісій наразі оцінюється як недостатньо ефективна.

3. Доступ до Реєстру збитків для України (RD4U)

Системні перешкоди доступу до міжнародного компенсаційного механізму, виявлені в результаті анкетного опитування:

Категорія проблеми	Хто вказав проблему	% у загальній кількості респондентів групи
Проблеми з вибором правильної категорії заяви в Реєстрі збитків	Публічні службовці	28,4%
	Адвокати та НУО	27%
Очікування негайної виплати (нерозуміння тривалості процедур)	Адвокати та НУО	59,5%
	Публічні службовці	38,9%

¹³⁵ За інформацією, наданою учасниками (учасницями) анкетного опитування (адвокати та НУО);

¹³⁶ Ці практики були оцінені як успішні і учасниками (учасницями) тренінгів для публічних службовців, і учасниками (учасницями) анкетного опитування (адвокати та НУО);

Проблеми:

- *Низька обізнаність:* 68% адвокатів зазначають, що постраждалі особи не знають про існування Реєстру збитків;
- *Плутанина між механізмами:* постраждалі особи часто вважають, що отримання компенсації за програмою «єВідновлення» позбавляє їх права звертатися до Реєстру збитків.
- *Складність доказування:* Реєстр збитків встановлює суворі вимоги до доказової бази, зокрема щодо метаданих фото (GPS-координати, дата та час створення). Скріншоти з Telegram-каналів нерідко відхиляються як неперевірені докази.
- *Технічні та мовні бар'єри:* складність заповнення анкети, а також труднощі з отриманням КЕП або «Дія.Підпис» особами, які перебувають за кордоном.

Бар'єри в доступі до Реєстру збитків українців, які вимушено перемістилися за кордон:

- *Технічні перешкоди:* 51,4% опитаних адвокатів вказують на труднощі з цифровим поданням та отриманням КЕП або «Дія.Підпис» особами, які перебувають за межами України.
- *Низька поінформованість:* українці, які перебувають за кордоном часто не знають про існування Реєстру збитків для України (67,6%) або помилково плутають його з національними компенсаційними програмами.
- *Складність збору доказів:* перебування за межами України істотно ускладнює дистанційний збір доказів (фотографій і відеозаписів із метаданими, свідчень сусідів та інших доказових матеріалів).

4.4. Висновки

1. *Україна демонструє безпрецедентну стійкість*, запровадивши під час активної фази війни масштабну цифрову систему «єВідновлення». Це є вагомим досягненням, оскільки в умовах постійних руйнувань та дефіциту ресурсів державі вдалося створити унікальний механізм прямої підтримки, який забезпечує можливість постраждалим особам відновлювати порушені права та повертатися до нормального життя.
2. *Вирішення житлового питання має стратегічне значення:* забезпечення постраждалих житлом є не лише гуманітарним завданням, а й необхідною передумовою для повернення понад 5 млн українських біженців та їхньої сталої реінтеграції в Україні до 2027 року відповідно до стратегічних підходів Європейського Союзу щодо добровільного повернення.
3. *Національний компенсаційний механізм лише частково відповідає міжнародним стандартам та підходам перехідного правосуддя.* Хоча Україна створила масштабний цифровий механізм компенсації, він фактично функціонує як система фінансового відшкодування, а не повноцінний механізм реституції житла (відновлення становища, яке існувало до порушення права). Обмеженість ресурсів перешкоджає повноцінному відновленню прав та людської гідності постраждалих осіб.
4. *Висока ефективність цифрового підходу супроводжується суттєвими бар'єрами доступу.* Програма «єВідновлення» через застосунок «Дія» продемонструвала високу ефективність, охопивши понад 206 тис родин. Водночас для 62% респондентів процедура залишається «дуже складною» або лише частково доступною через цифрові бар'єри, відсутність відомостей у державних реєстрах, складні юридичні ситуації та неоднакову адміністративну практику.

5. *Розрив у захисті прав постраждалих залежно від часу завдання шкоди:* Десятки тисяч осіб, житло яких було пошкоджене у 2014–2021 роках, залишилися поза межами нового компенсаційного механізму через відсутність ретроактивної дії чинного законодавства та хронічне недофінансування попередніх програм.
6. *Інституційні проблеми на місцевому рівні:* публічні службовці працюють в умовах складного та фрагментарного нормативного регулювання, а також дефіциту профільної компетенції (зокрема, нестачі інженерів у складі комісій), що призводить до неоднакового застосування законодавства, затримок у прийнятті рішень та надмірної обережності під час їх ухвалення у різних громадах.
7. *Обмежений доступ до міжнародного компенсаційного механізму:* Реєстр збитків для України залишається недостатньо відомим серед постраждалих осіб (68% респондентів зазначають, що заявники не знають про його існування), а суворі вимоги до цифрової бази доказів, зокрема щодо метаданих фотографій, можуть суттєво ускладнити подання заяв та створити ризик відмов під час їхнього майбутнього розгляду.

4.5. Рекомендації щодо подолання бар'єрів доступу

1. Створити інституційний інструмент моніторингу впровадження національного компенсаційного механізму. *Це могла б бути робоча група при відповідному центральному органі виконавчої влади (або, враховуючи часті зміни структури Уряду, при Комітеті Верховної Ради України з питань економічного розвитку).* Завдання робочої групи можуть бути, зокрема, такі: моніторинг реалізації Закону про компенсації та створених відповідно до нього видів компенсацій; підготовка пропозицій щодо змін до законодавства; моніторинг законодавчих ініціатив, зареєстрованих у Верховній Раді України, з питань компенсацій за житло та надання висновків щодо них; методичне забезпечення роботи Комісій з обстеження, ЦНАПів.

2. Поширювати успішні організаційні та управлінські практики на рівні громад.

3. Зміни до законодавства:

- Спрощення реєстрації прав: дозволити автоматичне внесення відомостей до ДРРП на підставі наявних паперових документів та/або відомостей від органів місцевого самоврядування без обов'язкового підтвердження з БТІ для осіб, майно яких розташоване на тимчасово окупованих територіях.
- Принцип «частки»: запровадити механізм виплати компенсації пропорційно частці у праві власності майна незалежно від згоди інших співвласників, особливо якщо вони перебувають у Російській Федерації, вважаються особами, зниклими безвісти або з ними втрачено зв'язок.

Поширеною рекомендацією респондентів є скасування вимоги щодо реєстрації всіх співвласників: «...припинити практику, коли обов'язковою умовою отримання компенсації одним співвласником (чиє право вже зареєстроване) є реєстрація прав усіх інших співвласників об'єкта».

Розглянути можливість:

- Визнання факту евакуації особи з ТОТ та її добровільної відмови від права власності на житло, розташоване на ТОТ, достатньою підставою для отримання компенсації;
- Перегляду підходу до підтвердження права власності на зруйноване житло (частку у зруйнованому житлі), оскільки після його повного знищення право власності фактично втрачає можливість реалізації. Доцільно розробити механізм, який ґрунтуватиметься не виключно на підтвердженні права власності, а й на необхідності забезпе-

чення мінімальних гуманітарних стандартів, відновлення порушених прав та людської гідності постраждалих осіб.

- *Легалізація альтернативних доказів:* закріпити на законодавчому рівні можливість використання свідчень сусідів, фото- та відеоматеріалів із геолокаційними даними як належних доказів пошкодження або знищення житла.
- *Спадкування сертифікатів:* чітко врегулювати порядок переходу до спадкоємців права на використання вже сформованого житлового сертифіката.
- *Рухоме майно:* розглянути можливість поширення механізму компенсації на особисті речі та інше рухоме майно, яке було знищене або пошкоджене разом із житлом.
- *Ретроактивність:* усунути бар'єри доступу до компенсацій для осіб, майно яких було пошкоджене або знищене до 24 лютого 2022 року.
- Розглянути можливість впровадження інтегрованого («one-stop-shop») підходу до відновлення прав постраждалих осіб, який передбачав би надання всього комплексу державних та місцевих гарантій за принципом «єдиного вікна». Такий підхід має охоплювати весь маршрут постраждалої особи — від первинної оцінки потреб до забезпечення всіх передбачених законодавством гарантій, включаючи не лише компенсацію, а й інші форми підтримки.
- У зв'язку з цим доцільно рекомендувати профільним комітетам Верховної Ради України прискорити розгляд та узгодити позиції щодо законопроектів №10053 від 15.09.2023, №10404 від 12.01.2024, №11085 від 14.03.2024, №11262 від 16.05.2024, № 11444 від 26.07.2024, № 12071 від 25.09.2024, № 12173 від 01.11.2024, № 13130 від 21.03.2025, № 13136 від 26.03.2025, № 13381 від 18.06.2025, № 14352 від 30.12.2025), які передбачають внесення зміни до Закону № 2923-IX про компенсацію.¹³⁷

Також доцільно розглянути можливість врегулювання окремих із зазначених питань шляхом внесення змін до нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

4. Актуалізація вартості будівництва та переліку матеріалів:

- *Частіше переглядати показники вартості будівництва, ремонтних робіт та будівельних матеріалів у чек-листах,* оскільки їх актуальність швидко втрачається внаслідок постійного зростання ринкових цін.
- *Актуалізація переліку робіт та матеріалів:* регулярно оновлювати перелік ремонтних робіт та будівельних матеріалів, передбачений чек-листами, з урахуванням сучасних технологій та практики відновлення житла.
- *Гнучкість звітування:* запровадити можливість підтвердження виконання нескладних ремонтних робіт шляхом завантаження фотофіксації без обов'язкового подання детальних кошторисів за кожною позицією.

5. Перегляд існуючих чек-листів для комісій.

Загалом, головною претензією до існуючих інструментів є їхня відірваність від поточних економічних реалій (зокрема щодо актуальності цін) та недостатня деталізація юридичних критеріїв для прийняття фінальних рішень. Оскільки чинні чек-листи не охоплюють низку важливих категорій шкоди, доцільно доповнити їх такими новими видами пошкоджень та об'єктів:

- *Складові домогосподарства без пошкодження основного житлового будинку:* наразі виникають проблеми, коли житловий будинок не зазнав пошкоджень, але пошкоджені допоміжні споруди або інші важливі компоненти господарства, що не завжди належним чином фіксується у чинних чек-листах.

¹³⁷ Див. також рекомендації правозахисних організацій https://r2p.org.ua/storage/documents/ba5757f896027c67bbf1186536195cbaa697d928_original.pdf;

- *Місця загального користування у багатоквартирних будинках:* зокрема, це стосується дахів, під'їздів, сходових клітин та вікон у місцях загального користування.. Часто виникає ситуація, коли квартири не пошкоджені, але місця загального користування зруйновані, і власники не можуть подати індивідуальні заяви через «єВідновлення», якщо в будинку не створено ОСББ.
- *Лоджії, балкони та інші конструктивні елементи житла:* деякі гуманітарні організації не відновлюють пошкоджені лоджії, хоча вони є частиною житла, тому такі елементи мають бути чітко відображені в чек-листах органів місцевого самоврядування для оцінки.

6. Удосконалення адміністративної практики:

- *Автоматизація верифікації:* налагодити прямий обмін даними між ДРРП та цифровими архівами БТІ, щоб зняти з публічних службовців та громадян тягар пошуку паперових підтверджень.
- *Мобільність послуг:* поширити практику роботи мобільних груп ЦНАП для виїздів у сільську місцевість та до маломобільних осіб, а також практику виїзних сервісів і створення інтегрованих «штабів» у громадах, де всі дотичні служби (ЦНАП, юристи, органи соціального захисту) працюють в одному просторі.
- *Принцип «Єдиного вікна»:* забезпечити розміщення в одному приміщенні всіх інституцій, включених до «маршруту постраждалої особи», від ЦНАП до підрозділів соціального захисту та Пенсійного фонду України.
- *Персональний супровід:* для вразливих категорій осіб (зокрема, літніх людей) найбільш ефективним інструментом є персональний соціальний супровід, а не лише надання загальних роз'яснень.

7. Впровадження інструментів стандартизації (для вирішення проблеми частих змін правил та підвищення кваліфікації відповідальних осіб рекомендується):

- *Розробити чек-листи для прийняття рішень та уніфікації практики:* чинні чек-листи існують переважно для проведення фізичного обстеження майна, проте бракує чек-листів саме для перевірки відповідності заявника та об'єкта вимогам законодавства та прийняття рішень про надання компенсації. Це також допомогло б уніфікувати практику різних громад.
- *Розробити покрокові алгоритми дій для комісій («крок за кроком»).*
- *Створити чек-листи доказів для Реєстру збитків,* які допоможуть постраждалим особам та комісіям заздалегідь перевіряти прийнятність заяви.
- *Затвердити уніфіковані алгоритми дій у складних категоріях справ.*
- *Розробити візуальні «дорожні карти» та інфографіку формату «Так/Ні» для перевірки прийнятності заяви.*

8. Усунення законодавчих та адміністративних бар'єрів доступу для українців, які вимушено перемістилися за кордон:

- *Електронна довіреність:* Запровадити в застосунку «Дія» механізм, який дозволить уповноважити родича або представника в Україні без особистого візиту до нотаріуса.
- *Розширення дистанційних послуг:* спростити електронну ідентифікацію та забезпечити можливість надсилання документів поштою.
- *Банківські рахунки:* передбачити можливість дистанційного відкриття спеціальних рахунків для ВПО, які перебувають за кордоном або перерахування частини коштів на іноземні рахунки для невідкладних витрат.
- *Інтеграція даних:* забезпечити автоматичне підтягування актів обстеження з національних систем до заяв у RD4U, щоб постраждалим особам не доводилося збирати ці документи повторно.

- *Інформаційна підтримка:* Запровадити спеціальну гарячу лінію для осіб, які перебувають за кордоном, та розробити алгоритми, оформлення представництва (коли потрібне консульське посвідчення, а коли достатньо нотаріальної довіреності).

9. Усунення бар'єрів в доступі до міжнародного компенсаційного механізму:

- *Масштабна інформаційна кампанія:* залучити національне радіо, телебачення та інші канали комунікації для роз'яснення можливостей Реєстру збитків, особливо для мешканців сільської місцевості.
- *Технічне вдосконалення «Дії»:* впровадити механізм електронної довіреності, який дозволить родичам або представникам в Україні подавати заяви від імені осіб, які перебувають за кордоном.
- *Відеоінструкції:* створити покрокові відеоролики, алгоритми, інструкції щодо подання заяв за кожною категорією Реєстру збитків.
- *Інтеграція даних:* забезпечити автоматичне використання актів обстеження, складених у межах програми «єВідновлення», як доказової бази для подання заяв до Реєстру збитків.
- *Доступність без цифрових технологій:* передбачити можливість подання заяв через ЦНАПи для осіб, які мають обмежений доступ до цифрових сервісів.

10. Експертна підтримка та підвищення кваліфікації щодо забезпечення національного механізму компенсацій:

- *Централізовані роз'яснення:* профільне міністерство має розробляти типові офіційні методичні рекомендації для громад з метою усунення дискреції та неоднакового трактування законодавства.
- *Розробка покрокових алгоритмів (SOP):* запровадження стандартних операційних процедур (SOP) та графічних схем (flow charts) для публічних службовців сприятиме уніфікації практики по всій території України.
- *Інфографіка формату «Так/Ні»:* створення простих візуальних інструментів для швидкої перевірки прийнятності заяви ще на етапі первинної консультації.
- *Шаблони пояснень відмов:* розробити стандартизовані шаблони, у яких зрозумілою мовою буде зазначено причину відмови, а також порядок оскарження або усунення недоліків.
- *Практико-орієнтоване навчання:* проводити тренінги на основі розбору реальних складних кейсів (спадкування, спільна власність, майно на ТОТ).
- *Створення бази типових питань (FAQ):* сформувати централізовану оновлену базу відповідей на нестандартні ситуації, з якими стикаються комісії.
- *Обмін досвідом між громадами:* організувати майданчики для горизонтальної комунікації між ефективними комісіями та тими, що мають труднощі у практичній роботі.

Під час тренінгів із публічними службовцями також було озвучено загальний запит на підвищення кваліфікації у форматі, запропонованому УГСПЛ: практико-орієнтоване офлайн-навчання в змішаних міжвідомчих групах за участю представників різних інституцій, включених до «маршруту постраждалої особи».

Цитата учасника тренінгу однієї з громад поблизу району ведення бойових дій: «Нас ніхто з 2022 року не збирає, ми не знаємо чи ми взагалі правильно працюємо»

РОЗДІЛ 5.

ЕФЕКТИВНІСТЬ НАЯВНИХ АЛГОРИТМІВ ДІЙ ЗАХИСТУ ПОСТРАЖДАЛИХ, ПОЗБАВЛЕНИХ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ – ВІД ЗАКОНОДАВЧИХ РАМОК ДО РЕІНТЕГРАЦІЇ.

Особи, позбавлені особистої свободи (військовополонені та цивільні заручники), є однією з найбільш вразливих категорій постраждалих від збройної агресії. Специфіка їхньої травми поєднує тривалий фізичний і психологічний тиск, ізоляцію та повну втрату контролю над власним життям.

Після звільнення вони стикаються з унікальним комплексом викликів — від тяжких медичних наслідків до складної соціальної та психологічної реінтеграції.

Дослідження алгоритмів захисту саме цієї групи є критично важливим, оскільки стандартні соціальні програми часто не враховують глибину пережитого ними досвіду.

Наразі Україна створила базову нормативно-правову основу (зокрема, Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України»), запустила роботу профільних міністерств (Мінрозвитку, Міністерство у справах ветеранів України, Мінсоцполітики) та Координаційного штабу, які в межах компетенції надають підтримку вказаним категоріям осіб. Проте на практиці алгоритми підтримки часто залишаються фрагментарними, а міжвідомча взаємодія — недостатньо скоординованою.

Водночас саме організації громадянського суспільства та волонтерські ініціативи нерідко першими заповнюють прогалини державної системи, надаючи оперативну правничу допомогу, організовуючи реабілітаційні програми та забезпечують психологічний супровід за принципом «рівний-рівному».

З метою оцінки ефективності чинних механізмів і алгоритмів захисту постраждалих, виявлення ключових проблем та формулювання практичних рекомендацій до участі у фокус-групах та анкетному опитуванні були залучені особи, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, представники державних органів, а також представники громадських організацій.

5.1. Проблемні питання імплементації та шляхи удосконалення законодавства у сфері соціального і правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей

Проблема незаконного позбавлення особистої свободи цивільних осіб у зв'язку зі збройною агресією РФ проти України виникла не після початку повномасштабного вторгнення у 2022 році, а ще з перших етапів російської агресії у 2014 році. З початком окупації Автономної Республіки Крим та частини територій Донецької і Луганської областей російські окупаційні адміністрації та підконтрольні їм збройні формування почали систематично застосовувати практику незаконних затримань цивільного населення, насильницьких зникнень, утримання в місцях несвободи, катувань та інших грубих порушень прав людини¹³⁸.

Упродовж 2014–2022 років українські правозахисні організації, міжнародні інституції, представники громадянського суспільства та журналісти¹³⁹ неодноразово звертали увагу держави на необхідність створення спеціального механізму захисту цивільних осіб, які постраждали від незаконного позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії РФ. У численних аналітичних документах, зверненнях та адвокаційних кампаніях¹⁴⁰ наголошувалося, що після звільнення такі особи залишаються без належної державної підтримки, попри серйозні наслідки пережитого утримання для фізичного та психічного здоров'я, соціальної адаптації, працевлаштування й відновлення документів.

Попри існування цієї проблеми протягом восьми років, до січня 2022 року в Україні був відсутній комплексний законодавчий механізм, який визначав би правовий статус цивільних осіб, незаконно позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії, та гарантував би їм спеціальні заходи державної підтримки. Відсутність відповідної нормативної бази фактично означала, що значна категорія постраждалих осіб залишалася поза межами цілеспрямованої державної політики та була змушена покладатися переважно на підтримку родин, громадських організацій та міжнародних партнерів.

Ухвалення **Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26 січня 2022 року № 2010-IX**¹⁴¹ (далі – Закон № 2010) стало першим системним кроком держави у напрямку визнання цієї категорії постраждалих осіб та формування механізмів їх соціального й правового захисту. Закон визначив порядок встановлення факту позбавлення особистої свободи, передбачив надання державної грошової допомоги, окремі гарантії у сфері праці, а також механізми медичної, психологічної та соціальної підтримки.

Водночас аналіз передумов прийняття Закону № 2010 свідчить, що його концепція значною мірою формувалася під впливом практики незаконних затримань, характерної для періоду 2014–2021 років (АТО/ООС). У цей період частина випадків позбавлення особистої свободи була пов'язана з переслідуванням осіб за проукраїнську позицію, громадську діяльність, журналістську роботу, участь у русі опору окупації або інші дії в інтересах України, однак не обмежувалась виключно політичним мотивом.

Прийняття Закону № 2010 та підзаконних нормативно-правових актів стало важливим кроком у формуванні державної політики у сфері захисту осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи. Водночас аналіз чинного законодавства та практики його застосування свідчить, що сформована система залишається фрагментарною, а окремі її елементи недостатньо узгоджені між собою. У результаті доступ до передбачених державою гарантій значною мірою залежить від проходження складних адміністративних процедур, тоді як першочерговим орієнтиром державної політики повинні бути потреби постраждалої особи та забезпечення своєчасної підтримки з моменту її звільнення.

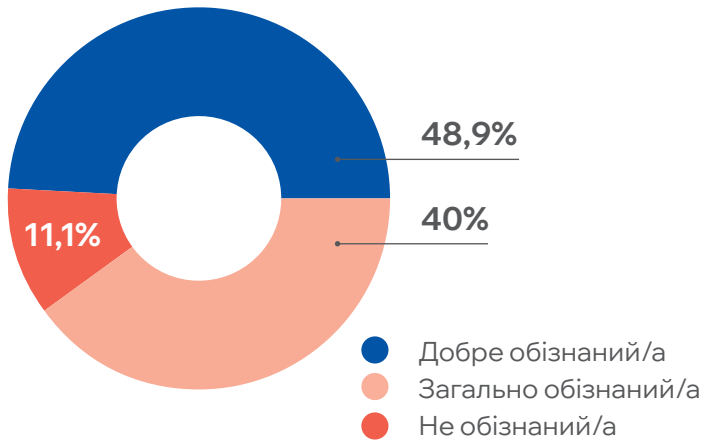
У межах опитування, проведеного командою УГСПЛ щодо проблемних питань захисту прав цивільних осіб, постраждалих у зв'язку з незаконним позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, ми прагнули з'ясувати рівень обізнаності респондентів із нормами цього Закону та розуміння ними своїх прав. Варто зазначити, що майже 89 % респондентів опитування, проведеного УГСПЛ знайомі із Законом № 2010.

139 <https://rusaggression.gov.ua/ua/pershe-zvilnennia-nezakonno-zakhoplenykh-b03e649fe9da832e34157218d763fdae.html>

140 <https://www.radiosvoboda.org/a/news-pravozakhysnuky-nazvaly-kilkist-tsyvilnykh-zaruchnykiv-v-ordlo-chyji-dani-vadalsia-vstanovyty/29658219.html>

141 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>

Наскільки Ви обізнані із Законом України № 2010-ІХ «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей?»



За результатами опитування, більшість респондентів продемонстрували достатній рівень обізнаності із Законом України № 2010-ІХ. Зокрема, 48,9 % опитаних зазначили, що добре обізнані з його положеннями, ще 40% мають загальне уявлення про зміст Закону. Водночас 11,1% респондентів повідомили про відсутність обізнаності щодо цього нормативно-правового акта.

Отримані результати свідчать про достатньо високий рівень поінформованості учасників опитування щодо законодавства у сфері соціального і правового захисту осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, що дає підстави розглядати подальші оцінки та пропозиції респондентів як такі, що ґрунтуються на належному розумінні чинного правового регулювання.

Прийняття Закону стало важливим кроком, однак саме аналіз його персональної сфери дії дозволяє виявити ключові системні обмеження.

Аналіз статті 2 Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України» свідчить, що законодавець застосував доволі вузький підхід до визначення кола осіб, на яких поширюється дія цього Закону.

Зокрема, право на заходи соціального та правового захисту, передбачені цим Законом, надано таким категоріям осіб:

1. військовополоненим та іншим особам зі складу сил безпеки і сил оборони України, які підпадають під захист міжнародного гуманітарного права;
2. цивільним особам, позбавленим особистої свободи у зв'язку з проукраїнською громадською, політичною, правозахисною, професійною діяльністю або з метою примусу України чи інших суб'єктів до певних дій чи бездіяльності;
3. іноземцям та особам без громадянства, які на момент позбавлення особистої свободи проходили військову службу у Збройних Силах України чи інших військових формуваннях, утворених відповідно до законодавства України;
4. членам сімей громадян України, стосовно яких у визначеному цим Законом порядку встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Водночас зі змісту статті 2 випливає, що дія Закону **не поширюється** на низку інших категорій осіб, які також могли бути незаконно позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії РФ. Насамперед йдеться про цивільних осіб, затриманих представниками держави-агресора без встановлення зв'язку з їхньою проукраїнською діяльністю, політичною позицією чи метою примусу третіх сторін. Поза сферою дії Закону також залишаються іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебували на території України, проживали на тимчасово окупованих територіях або опинилися під окупацією, однак не проходили військову службу у складі сил оборони України.

Разом із тим практика, що сформувалася збройної агресії Російської Федерації, свідчить, що незаконне позбавлення особистої свободи не обмежувалося виключно переслідуванням активістів, волонтерів, журналістів чи представників місцевого самоврядування. Цивільні особи нерідко ставали жертвами свавільного позбавлення особистої свободи без пред'явлення будь-яких обвинувачень або будь-якою зв'язку з діяльністю на користь України. Підставами для переслідування могли бути місце проживання, родинні зв'язки, професійна діяльність, відмова співпрацювати з окупаційною владою або навіть сама належність особи до українського цивільного населення на тимчасово окупованих територіях.

Після початку повномасштабного вторгнення у лютому 2022 року масштаби незаконного позбавлення особистої свободи цивільного населення суттєво зросли. Практика масових затримань, так званих «фільтраційних заходів» та інших форм незаконного позбавлення особистої свободи була зафіксована на значних територіях України, що перебували або продовжують перебувати під російською окупацією. Проте в нових умовах стало очевидним, що сформована законодавча модель не повною мірою відповідає реальному характеру та масштабам цих порушень.

Особливо гостро ця проблема проявляється щодо осіб, які утримувалися без будь-якого документального оформлення, перебували в умовах повної ізоляції від зовнішнього світу (*incommunicado*), були звільнені самостійно або повернулися на підконтрольну територію України поза межами офіційних процедур обміну чи повернення. Саме ці категорії осіб найчастіше стикаються з труднощами під час доведення факту незаконного позбавлення особистої свободи та реалізації права на державну підтримку.

У результаті особи, які були незаконно затримані окупаційними структурами без офіційного оформлення, за місцем проживання, через підозру у нелояльності або в межах загальної репресивної політики держави-агресора, можуть стикатися зі складнощами під час отримання статусу та доступу до передбачених законом гарантій в Україні. Відтак, чинна законодавча модель фактично передбачає, що саме незаконне позбавлення особистої свободи не завжди є достатньою підставою для отримання державного захисту.

Відповідно ключовим критерієм для застосування передбачених Законом гарантій є не сам факт незаконного позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а належність особи до визначених законом категорій. Такий підхід призводить до ситуації, коли частина постраждалих від незаконного позбавлення свободи в умовах міжнародного збройного конфлікту не може претендувати на заходи соціального та правового захисту, передбачені цим Законом, що свідчить про наявність суттєвих обмежень у його персональній сфері дії.

Таким чином, чинна редакція Закону не охоплює всіх цивільних осіб, які стали жертвами незаконного позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а встановлює спеціальний режим захисту лише для окремих категорій постраждалих, визначених законодавцем за критерієм їхнього статусу або мотивів переслідування. Як наслідок, Закон України № 2010-IX не повною мірою відповідає положенням частини першої статті 4 Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни¹⁴², яка поширює захист на всіх цивільних осіб без винятку, « які в будь-який момент і за будь-яких обставин опиняються, у разі конфлікту чи окупації, під владою сторони конфлікту або окупаційної держави, громадянами яких вони не є », не встановлюючи додаткових критеріїв для набуття такого захисту .

Окрім обмежень персональної сфери дії Закону, аналіз його положень дозволяє виокремити ще одну системну проблему. Частина третя статті 2 Закону № 2010 поширює його дію на членів сімей осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Водночас ані сам Закон № 2010, ані підзаконні нормативно-правові акти, прийняті на його виконання, не містять визна-

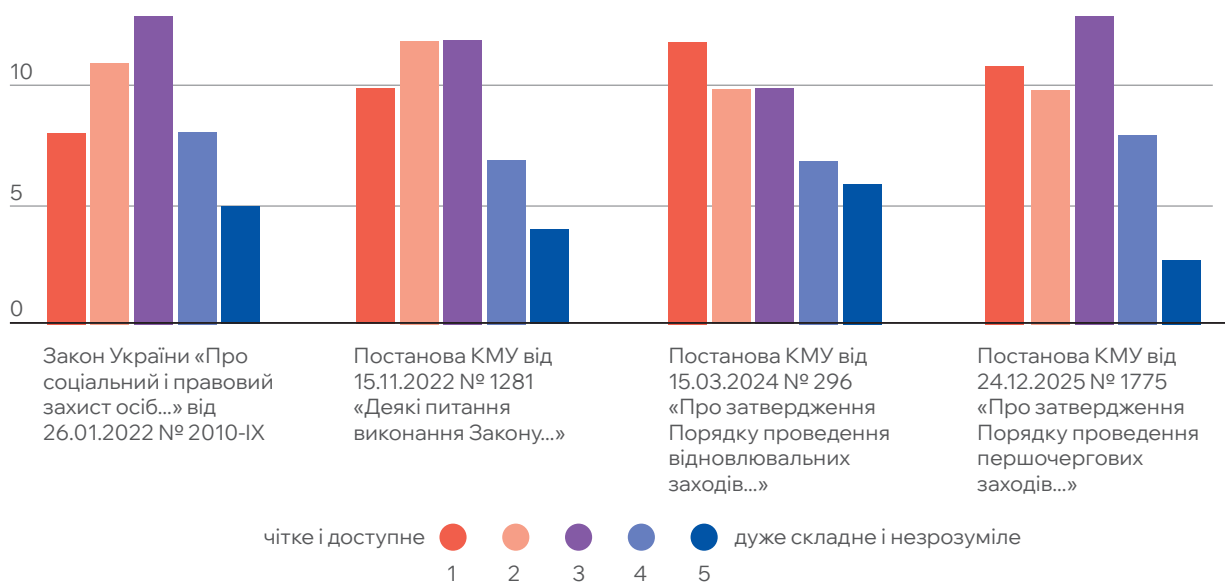
142 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text

чення поняття «члени сім'ї». Відсутнє таке визначення і в Сімейному кодексі України, який оперує ширшим поняттям «сім'я», не розкриваючи змісту категорії «члени сім'ї».

Натомість в українському законодавстві сформувалася практика визначення кола членів сім'ї окремо для кожної сфери правового регулювання залежно від мети та предмета відповідного закону. За таких умов відсутність спеціального визначення поняття «члени сім'ї» у Законі 2010 створює правову невизначеність щодо кола осіб, які можуть претендувати на передбачені ним права, гарантії та заходи підтримки.

Водночас це не єдина прогалина чинного законодавства у цій сфері. Загалом правники, експерти, представники державного та недержавного сектору, постраждалі особи, які взяли участь у опитуванні, зауважили на тому, що спеціальні нормативно-правові акти є складними для розуміння та правозастосування. Нижче наведені результати опитування.

Оцініть загальну зрозумілість законодавства



Результати опитування свідчать про наявність суттєвих труднощів із розумінням та застосуванням положень Закону № 2010. Лише 13 із 45 респондентів оцінили його як достатньо зрозумілий і доступний для застосування, обравши оцінки 4 (8 відповідей) або 5 (5 відповідей) за п'ятибальною шкалою. Водночас більшість опитаних (32 респонденти) оцінили зрозумілість Закону на рівні від 1 до 3 балів, 8 осіб поставили оцінку 1, 11 осіб – оцінку 2, а 13 осіб – оцінку 3. Ці результати свідчать, що переважна більшість респондентів сприймає законодавство як складне для розуміння та практичного застосування.

Отримані дані свідчать про можливу наявність проблем, пов'язаних із недостатньою чіткістю окремих законодавчих положень, неоднозначністю критеріїв застосування Закону та складністю передбачених ним процедур, що, своєю чергою, може впливати на ефективність реалізації прав осіб, які постраждали внаслідок незаконного позбавлення особистої свободи.

Аналогічні тенденції простежуються і щодо підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих на виконання Закону № 2010. Результати опитування свідчать, що більшість респондентів стикаються з труднощами під час їх розуміння та практичного застосування.

- Постанова № 1281 як достатньо зрозумілу та доступну оцінили лише 11 із 45 респондентів (оцінка 4 – 7 відповідей, оцінка 5 – 4 відповіді). Натомість 34 респонденти надали оцінки від 1 до 3 балів, з яких 10 осіб оцінили її на 1 бал, 12 – на 2 бали, а ще 12 – на 3 бали.

- Постанова № 296 лише 13 респондентів вважають достатньо зрозумілою (оцінка 4 – 7 відповідей, оцінка 5 – 6 відповідей), тоді як 32 респонденти оцінили рівень її зрозумілості від 1 до 3 балів (12, 10 та 10 відповідей відповідно).
- Постанова № 1775 лише 11 опитаних оцінили високими балами за критерієм зрозумілості (оцінка 4 – 8 відповідей, оцінка 5 – 3 відповідей), тоді як 34 респонденти зазначили, що мали труднощі з розумінням її положень (оцінка 1 – 11 відповідей, оцінка 2 – 10 відповідей, оцінка 3 – 13 відповідей).

Таким чином, результати опитування демонструють системну проблему сприйняття не лише базового Закону № 2010, а й підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють порядок встановлення факту позбавлення особистої свободи, надання підтримки та проведення реінтеграційних заходів.

Переважання низьких оцінок щодо всіх трьох постанов свідчить про потребу в удосконаленні нормативного регулювання шляхом підвищення чіткості правових конструкцій, спрощення процедур та забезпечення більшої доступності законодавства для його безпосередніх користувачів і фахівців, які працюють із постраждалими особами.

Попри безумовну важливість формування законодавчої бази, практика застосування Закону № 2010 та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів виявила низку системних проблем.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 року № 1281¹⁴³ (далі – постанова КМУ № 1281) було врегульовано діяльність Комісії з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та визначено порядок реалізації окремих положень Закону.

Встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України здійснюється спеціальною Комісією, що функціонує при центральному органі виконавчої влади (Міністерстві розвитку громад та територій України) та уповноважена розглядати заяви, приймати рішення про підтвердження або непідтвердження такого факту, визначати статус членів сімей постраждалих осіб, а також аналізувати практику застосування відповідного законодавства. Саме рішення Комісії є необхідною передумовою для реалізації права на державні соціальні та правові гарантії.

Водночас аналіз положень постанови № 1281 та практики її застосування свідчить про наявність низки інституційних недоліків у діяльності Комісії, зокрема у частині підтвердження факту позбавлення особистої свободи.

Які аспекти законодавства є найбільш проблемними?



143 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-n#Text>

На питання щодо найбільш складних аспектів законодавства у цій сфері 84,4% респондентів обрали відповідь щодо складної процедури підтвердження статусу «складна процедура підтвердження статусу», що стало найпоширенішою відповіддю. Це питання є ключовим, оскільки без відповідного рішення людина не може скористатися передбаченими державою соціальними та правовими гарантіями.

Детальніший аналіз діяльності Комісії та проблемних питань, що виникають у процесі її роботи, викладено в наступному розділі цього дослідження.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15 березня 2024 року № 296¹⁴⁴ (далі – Постанова № 296) затверджено 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. Однак зазначені заходи для цивільних осіб можуть бути застосовані виключно після прийняття Комісією рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи відповідно до вимог цього Порядку.

Окрім питання доступу до гарантій соціалізації, реінтеграції та відновлення, особи, які отримали відповідний статус, стикаються ще з одним системним викликом – відсутністю належної міжвідомчої координації. Попри залучення до реалізації державної політики значної кількості органів влади, взаємодія між ними залишається недостатньо врегульованою. Учасники експертних обговорень також наголошували на відсутності механізму «єдиного вікна», який дозволив би особі після звільнення отримати необхідний комплекс послуг без необхідності звернення до численних державних установ. Відсутність інтегрованого підходу призводить до дублювання процедур, втрати часу та додаткового навантаження на осіб, які вже пережили тяжкий травматичний досвід.

Проблеми координації між органами соціального захисту, системою охорони здоров'я, правоохоронними органами, органами, відповідальними за документування та іншими суб'єктами призводять до фрагментарності у наданні послуг. Зазначена розбалансованість особливо відчутна в регіонах, віддалених від столиці. Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади та структури різного підпорядкування не мають достатнього досвіду, знань і навичок для роботи з цією категорією постраждалих, а складність законодавства та залученість численних стейкхолдерів, які не взаємодіють між собою на належному рівні, лише поглиблюють прірву між постраждалими особами та системою захисту їх прав.

Усвідомлюючи існування окремих прогалин у забезпеченні доступу до державних гарантій, нормотворець здійснив спробу запровадити окремий механізм реагування шляхом прийняття **постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2025 року № 1775¹⁴⁵ (далі – постанова № 1775)**, яка передбачила проведення першочергових заходів підтримки цивільних осіб безпосередньо після їхнього звільнення.

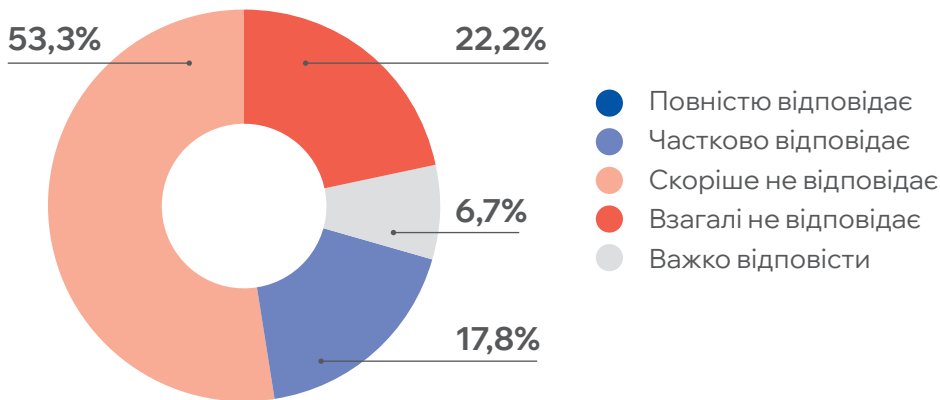
Водночас прийняття постанови № 1775 не усунуло основної проблеми, пов'язаної з доступом цивільних осіб до державної підтримки. Замість розширення сфери дії Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» або вдосконалення процедури встановлення відповідного факту було запроваджено окремий адміністративний механізм, який функціонує паралельно з уже наявним.

Попри набрання постановою чинності у січні 2026 року, механізм її реалізації станом на час підготовки цього дослідження досі не функціонує повною мірою, що не дає змоги забезпечити оперативного отримання допомоги цивільними особами після звільнення.

144 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/296-2024-n#Text>

145 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1775-2025-n#Text>

Чи відповідає чинне законодавство реальним потребам осіб, які були позбавлені особистої свободи (незалежно від встановлення факту/статусу)?



Однією з найбільш системних проблем залишається відсутність єдиного синхронізованого державного реєстру осіб, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Інформація про випадки незаконного позбавлення особистої свободи може міститися як в ЄРДР у вигляді кримінальних проваджень, так і в реєстрах Національного інформаційного бюро (НІБ) та інших інформаційних системах. Відсутність такого інструменту не лише ускладнює формування державної політики та планування заходів підтримки, а й створює труднощі у координації між органами влади. Фактично держава не має консолідованої інформаційної системи, яка б дозволяла отримувати актуальні дані щодо категорії постраждалих осіб, етапи їх повернення, потреб та отриманих ними послуги.

Водночас результати опитування свідчать про критичну оцінку респондентами здатності чинного законодавства забезпечити належний захист осіб, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії РФ, незалежно від факту встановлення відповідного статусу.

Жоден із респондентів не вважає, що чинне законодавство повністю відповідає реальним потребам таких осіб. Лише 17,8% опитаних (8 осіб) зазначили, що законодавство частково відповідає їхнім реальним потребам. Натомість переважна більшість респондентів висловила негативну оцінку: 53,3% (24 особи) вважають, що законодавство скоріше не відповідає потребам постраждалих осіб, а ще 22,2% (10 осіб) переконані, що воно зовсім не відповідає таким потребам. Лише 6,7% респондентів (3 особи) не змогли надати однозначну оцінку.

Отримані результати демонструють наявність суттєвого розриву між чинною нормативно-правовою базою та практичними потребами осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи. Показово, що сукупно 75,5% респондентів вважають, що законодавство повністю або переважно не забезпечує належного реагування на виклики, з якими стикаються постраждалі особи після звільнення.

Такі оцінки корелюють із висновками експертних обговорень щодо надмірно вузької сфери застосування Закону № 2010, складності процедур встановлення факту позбавлення особистої свободи, відсутності комплексного підходу до реабілітації та реінтеграції звільнених осіб, а також недостатньої міжвідомчої координації. Це може свідчити про необхідність подальшого перегляду чинного законодавства з метою його кращого узгодження з реальними потребами осіб, які постраждали внаслідок незаконного позбавлення особистої свободи.

Окрім цього, однією з системних проблем чинної моделі соціального і правового захисту осіб, які постраждали внаслідок незаконного позбавлення особистої свободи, є відсутність єдиного центрального органу виконавчої влади, відповідального за формування та реалізацію державної політики у цій сфері. Незважаючи на те, що окремі

повноваження розподілені між різними державними органами, жоден із них не забезпечує комплексну координацію, розвиток законодавства та моніторинг ефективності системи підтримки постраждалих осіб.

Наразі повноваження щодо формування політики у цій сфері покладені на Міністерство розвитку громад та територій України, однак вони не узгоджуються з основними завданнями та предметом відання цього органу, державна політика якого зосереджена на питаннях регіонального розвитку, місцевого самоврядування та розвитку територій. За таких умов виконання функцій щодо формування та координації політики у сфері підтримки підтримки цивільних осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, виглядає інституційно невластивим і не забезпечує належної системності державної політики.

Як наслідок, державна політика залишається фрагментарною, а міжвідомча взаємодія — недостатньо ефективною. Це ускладнює доступ постраждалих осіб до гарантованих заходів підтримки, призводить до дублювання процедур, відсутності єдиних підходів до соціального супроводу та покладає на саму особу обов'язок взаємодіяти з кількома державними органами.

З огляду на це одним із стратегічних напрямів удосконалення законодавства має стати визначення профільного центрального органу виконавчої влади або іншого уповноваженого суб'єкта, відповідального за формування та реалізацію державної політики у сфері захисту цивільних осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи. До його основних функцій доцільно віднести координацію міжвідомчої взаємодії, формування єдиної практики застосування законодавства, ведення державного реєстру постраждалих осіб, а також забезпечення формування та реалізацію політики комплексного соціального супроводу після звільнення.

У правозахисній спільноті, зокрема в аналітичних напрацюваннях Правозахисної групи «Січ»¹⁴⁶, обґрунтовується, що чинна практика розгляду заяв про встановлення факту позбавлення особистої свободи фактично наближається до кримінального стандарту доказування «поза розумним сумнівом» та вимагає надання прямих, документально підтверджених доказів утримання.

Такий підхід не враховує специфіку збройного конфлікту та об'єктивну недоступність доказів у ситуації, коли особа перебувала на тимчасово окупованій території або під контролем держави-агресора.

Ці висновки узгоджуються з міжнародною судовою практикою Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), відповідно до якої у справах про позбавлення свободи та зникнення осіб допустимим є встановлення фактів на основі сукупності непрямих доказів, контекстуальних обставин та принципу несприятливих висновків (*adverse inferences*), якщо інформація перебуває під контролем держави.

На думку експертів Правозахисної групи «Січ»¹⁴⁶, у таких умовах обґрунтованим є застосування стандарту «балансу ймовірностей» (*balance of probabilities*), за якого факт вважається доведеним, якщо він є більш імовірним, ніж його відсутність.

Ми підтримуємо цю тезу та вважаємо, що, крім зазначеного має враховуватися, що особи, які перебували на окупованих територіях і щодо яких існують ознаки зникнення, залишаються громадянами України (тобто зберігається правовий зв'язок між особою та державою), а отже держава має підвищений позитивний обов'язок щодо забезпечення захисту їхніх прав.

У сукупності це обґрунтовує необхідність застосування спрощеного підходу до доказування, орієнтованого не на формальну наявність прямих доказів, а на оцінку всієї сукупності обставин справи.

146 <https://sich-pravo.org/doslidzhennia-shcho-ne-tak-iz-zakhystom-tsyvilnykh-iaki-projshly-rosijskunevoliu/>

Таким чином, попри суттєвий прогрес у формуванні нормативно-правової бази після 2022 року, чинна система соціального і правового захисту осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, продовжує стикатися з низкою концептуальних та практичних проблем. Їх вирішення потребує не лише вдосконалення окремих процедур, а й *переосмислення загальної моделі державної політики у цій сфері з урахуванням трансформації характеру російської агресії, реальних потреб постраждалих осіб та міжнародних стандартів захисту прав людини і прав постраждалих внаслідок збройних конфліктів.*

Висновки:

1. Аналіз свідчить, що після 2022 року в Україні сформовано базову правову основу для підтримки осіб, незаконно позбавлених особистої свободи, однак вона має фрагментарний і неповний характер, оскільки тривалого часу (з 2014 року) комплексне правове регулювання фактично було відсутнє.
2. Чинна модель реалізації державних гарантій є надто формалізованою: доступ до допомоги залежить від наявності встановленого статусу, а не від факту звільнення, що звучує коло осіб, які реально потребують підтримки.
3. Попри розширення регулювання через підзаконні акти, система залишається фрагментарною, складною та адміністративно перевантаженою, характеризується дублюванням процедур і недостатньою ефективністю.
4. Експертні оцінки підтверджують системні проблеми, зокрема складність процедур, низьку доступність механізмів державної підтримки та невідповідність системи реальним потребам постраждалих.
5. Однією з ключових причин таких недоліків є відсутність єдиного профільного органу, що призводить до слабкої координації, відсутності єдиного державного реєстру та системного супроводу осіб після звільнення.
6. Подальший розвиток політики потребує переходу до людиноцентричної моделі, за якої право на підтримку виникає з моменту звільнення, а також розроблення й ухвалення комплексного законодавчого акта для системного врегулювання цієї сфери.

Пропозиції щодо удосконалення законодавства:

Короткострокова перспектива

1. внести зміни до Закону України № 2010, спрямовані на розширення сфери його застосування та усунення неоднозначного тлумачення критеріїв встановлення факту позбавлення особистої свободи;
2. удосконалити законодавство шляхом визначення орієнтовного переліку документів і доказів, запровадження механізму усунення недоліків поданих документів, встановлення обов'язку належного мотивування рішень Комісії, уніфікації строків розгляду заяв та усунення можливості фактичного неприйняття рішення через утримання членів Комісії від голосування;
3. забезпечити оприлюднення узагальненої практики діяльності Комісії з метою формування єдиного підходу до застосування законодавства та підвищення передбачуваності її рішень.

Середньострокова перспектива

1. законодавчо закріпити принцип «єдиного вікна» та механізм комплексного соціального супроводу (кейс-менеджменту) осіб після звільнення;

2. передбачити можливість надання базового пакета першочергової допомоги одразу після звільнення без очікування завершення процедури встановлення факту позбавлення особистої свободи;
3. удосконалити механізми міжвідомчої взаємодії та обміну інформацією між державними органами;
4. інтегрувати осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, до загальної системи соціального захисту осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, із забезпеченням для них спеціалізованих гарантій, що враховують наслідки пережитого досвіду.

Стратегічна перспектива

З огляду на системний характер існуючих проблем, довгострокове вдосконалення законодавства має передбачати формування цілісної державної політики у цій сфері, зокрема шляхом:

1. визначення профільного центрального органу виконавчої влади або іншого уповноваженого суб'єкта, відповідального за формування та реалізацію державної політики у сфері захисту цивільних осіб, які постраждали внаслідок незаконного позбавлення особистої свободи;
2. створення єдиного державного реєстру таких осіб із забезпеченням ефективного інформаційного обміну між уповноваженими органами;
3. комплексного перегляду Закону України № 2010 або розроблення нового базового законодавчого акта, який забезпечить єдині підходи до визначення категорій постраждалих осіб, їхнього правового статусу, системи державних гарантій, реабілітації, соціального супроводу та міжвідомчої координації;
4. запровадження людиноцентричної моделі державної політики, за якої доступ до основних заходів підтримки забезпечуватиметься з моменту звільнення особи, а не лише після завершення адміністративної процедури встановлення відповідного статусу.

5.2. Ефективність наявних процедур прийняття рішень з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи: Комісія як механізми доступу до захисту

Доступ до державної підтримки для будь-якої категорії громадян, зокрема осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії (внутрішньо переміщених осіб, дітей, власників пошкодженого чи зруйнованого майна тощо), регулюється законодавством. Цей процес передбачає обов'язкові процедури верифікації: подання визначеного пакета документів, їх розгляд та ухвалення рішення про надання статусу, призначення виплат, пільг чи соціальних послуг.

Зазначені етапи необхідні для підтвердження правового статусу особи, забезпечення адресності допомоги, а також запобігання шахрайству та нецільовому використанню бюджетних коштів. Залежно від обсягу та виду підтримки, для кожної категорії осіб встановлюються окремі процедури та переліки документів.

Для цивільних осіб, які зазнали незаконного позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, ключовим інструментом доступу до державного захисту, реабілітації та доступу до соціальних гарантій є процедура встановлення цього факту спеціальною Комісією. Йдеться про Комісію з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії про-

ти України (далі — Комісія). Вона діє на підставі Закону України № 2010¹⁴⁷ та Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 року № 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»¹⁴⁸ (далі - Постанова № 1281).

Роль цього органу є фундаментальною як з погляду юридичного та соціального захисту десятків тисяч постраждалих, так і в контексті перехідного правосуддя. Адже рішення Комісії є не просто формальним юридичним механізмом, а важливим інструментом символічного визнання пережитого людиною досвіду, відновлення її гідності та повернення відчуття справедливості.

Згідно з частиною п'ятою статті 3 Закону № 2010 завданнями Комісії є:

1. розгляд заяв та матеріалів (довідки, інформація, інші документи) щодо встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а також визнання членом сім'ї особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
2. прийняття рішень про встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, про визнання членом сім'ї особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, чи про непідтвердження факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
3. аналіз практики застосування законодавства з питань соціального та правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Наразі у відкритих джерелах відсутня будь-яка інформація щодо аналізу практики застосування Закону № 2010 з моменту його прийняття до теперішнього часу, що може свідчити про неповне виконання завдань, покладених на Комісію.

Відсутність у відкритому доступі результатів аналізу практики застосування Закону № 2010 вказує на ймовірне невиконання Комісією своїх безпосередніх функцій, визначених частиною п'ятою статті 3 цього Закону. Це обмежує доступ громадськості до інформації про стан соціального та правового захисту постраждалих осіб та свідчить про низький рівень прозорості діяльності цього державного органу.

Формування складу Комісії та прозорість діяльності

Відповідно до пункту 18 Положення про Комісію, організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії здійснює Міністерство розвитку громад та територій України.

Повноваження щодо організаційного, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності Комісії передано до Міністерства розвитку громад та територій України у 2025 році на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2025 року №35 «Про внесення змін щодо діяльності Міністерства розвитку громад та територій до деяких постанов Кабінету Міністрів України».

На запит Української Гельсінської Спілки з прав людини Міністерства розвитку громад та територій України листом від 05.05.2026 № 11592/7/10-26 (додаток 1 до розділу № 5) повідомило, що чинний персональний склад Комісії затверджено наказом Мінрозвитку від 07.02.2025 р. № 182 (додаток 2 до розділу № 5) із числа представників органів державної влади та представників громадських об'єднань, визначених відповідно до статті 3 Закону № 2010.

147 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>

148 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>

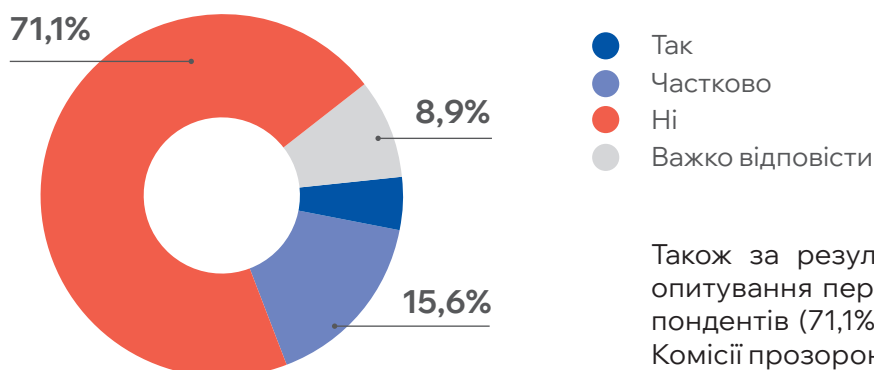
Наразі до складу Комісії входять: заступник міністра Міністерства розвитку громад та територій України (голова Комісії); представник Об'єднаного центру з координації пошуку та звільнення військовополонених, незаконно позбавлених волі осіб внаслідок агресії проти України Служби безпеки України (заступник голови Комісії); голова правління громадської організації «Кримська правозахисна група» (секретар Комісії); представник Офісу Президента України; представники Міністерства соціальної політики України, органів державної виконавчої служби Міністерства юстиції України; Секретаріату Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин Міністерства внутрішніх справ України; постійний Представник Президента в Автономній Республіці Крим; Міністерства закордонних справ України; Офісу Генерального прокурора; Міністерства охорони здоров'я України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Міністерства оборони України; Служби зовнішньої розвідки України, а також представники громадської організації «Спілка Учасників, Ветеранів, Інвалідів АТО та бойових дій», громадської організації «Блакитний птах», Меджлісу кримськотатарського народу, громадської організації «Медійна ініціатива за права людини».

В експертному середовищі питання складу Комісії, зокрема представництва громадських організацій у її складі, залишається дискусійним.

У своєму листі від 05.05.2026 № 11592/7/10-26 (додаток 1 до розділу № 5) Мінрозвитку зазначило, що представники громадських об'єднань, включаються до складу Комісії на підставі пропозицій щодо кандидатур, які надходять до міністерства. У вказаному листі зазначено лише підставу для включення представників (надходження пропозицій), проте не окреслено порядок комунікації: чи здійснюється вона у форматі відкритого оголошення, чи шляхом адресного надсилання запитів конкретним організаціям. Таке нормативно-процедурне «засліплення» нівелює принцип рівності доступу, обмежує участь громадськості та викликає обґрунтовані сумніви щодо прозорості й неупередженості процесу формування Комісії відповідно до Закону № 2010.

Під час фокус-групових обговорень висловлювалися різні підходи щодо доцільності участі громадських організацій у роботі цього колегіального органу. Частина експертів вважає, що представники громадянського суспільства можуть ефективніше виконувати функції незалежного моніторингу та громадського контролю поза межами процесу ухвалення рішень Комісією. Водночас інша частина учасників обговорень вважає, що представництво громадських організацій у роботі Комісії має залишатися, однак потребує удосконалення, зокрема шляхом визначення чіткої процедури відбору кандидатур від громадськості та запровадження періодичної ротації цієї частини членів Комісії.

Чи є діяльність Комісії з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України достатньо прозорою?



Такий показник (71,1 % респондентів, які негативно оцінюють прозорість діяльності Комісії) чітко вказує на те, що закладена процедурна непрозорість на етапі формування Комісії, призвела до втрати суспільної довіри до її діяльності. Комісія наразі сприймається не як незалежний арбітр чи платформа для діалогу, а як закрита структура, що діє в умовах правової невизначеності та інформаційної ізоляції.

Для виправлення ситуації та відновлення довіри до реалізації положень Закону № 2010 необхідно нормативно закріпити обов'язок Мінрозвитку публікувати відкриті оголошення про прийом кандидатур до складу Комісії, а також запровадити інструменти публічного моніторингу та звітності щодо поточної діяльності самої Комісії.

Розгляд заяв та прийняття рішень

За законодавством Комісія розглядає заяви про встановлення факту позбавлення особистої свободи як цивільних осіб, так і військовослужбовців.

Попри значну чисельність осіб, які постраждали внаслідок позбавлення особистої свободи через збройну агресію РФ проти України, Комісія не є постійно діючим органом. Засідання Комісії відбуваються один раз на квартал. Її члени залучаються до роботи на громадських засадах поряд з виконанням обов'язків за основним місцем роботи. Законодавство також не містить кваліфікаційних вимог до членів Комісії чи вимог щодо їх спеціальної підготовки чи досвіду роботи. Зазначені обставини не можуть не позначатися на навантаженні та якості прийняття рішень членами Комісії.

Так, за даними Мінрозвитку (додаток 1 до розділу № 5) щодо кількості звернень, розглянутих Комісією з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, у 2025 році Комісія розглянула 4364 заяви, а у 2026 році (станом на 30 квітня) під час одного засідання було розглянуто 1357 заяв.

Водночас варто зауважити, що окремі заяви можуть розглядатися Комісією на кількох засіданнях у зв'язку з необхідністю збирання та опрацювання додаткової інформації.

Проте на запит УГСПЛ про надання інформації в розрізі категорій осіб (військовослужбовці / цивільні) та статі заявників (чоловіки / жінки) Мінрозвитку повідомило, що окремий облік розглянутих Комісією заяв за такими показниками не ведеться.

Окрім інституційних аспектів діяльності Комісії, суттєві труднощі пов'язані також з процедурою встановлення факту позбавлення особистої свободи. Чинний механізм розгляду заяв значною мірою залежить від наявності доказів, які не тільки не визначені законодавством, а й в умовах окупації або тривалого перебування в місцях несвободи часто є об'єктивно недоступними для заявника. Особи, які перебували в ізоляції, зазвичай не мають документів про затримання, не можуть отримати офіційне підтвердження від окупаційних органів і нерідко позбавлені можливості залучити достатню кількість свідків для підтвердження обставин свого утримання.

Понад 90% опитаних у межах цього дослідження зазначили, що стикалися з труднощами під час подання та розгляду заяви Комісією. Із них 60% повідомили про значні труднощами, а 31,1% — про помірні. Лише по 4% респондентів зазначили, що труднощі були незначними або взагалі відсутні.

Які саме труднощі?

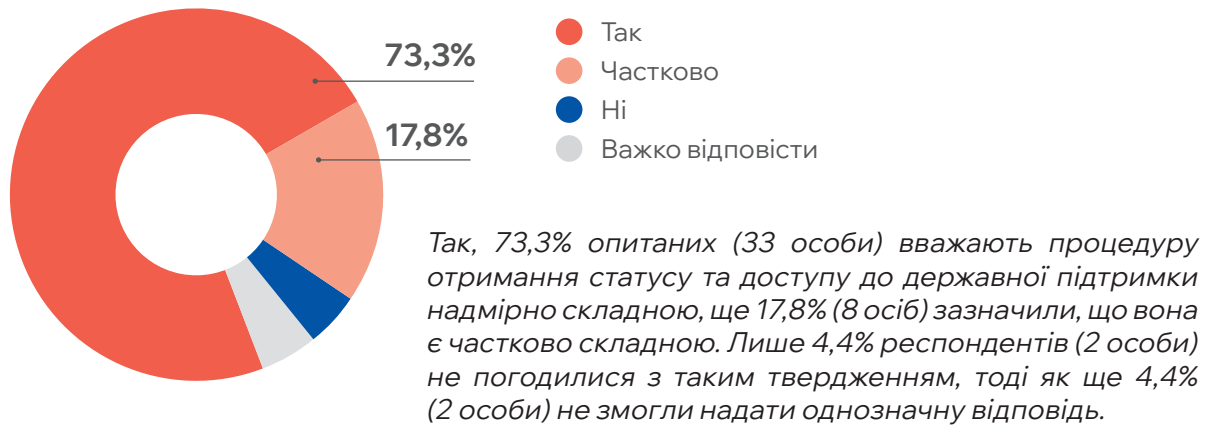


Найчастіше складнощі виникають під час збору документів або відомостей, що підтверджують факт позбавлення особистої свободи державою-агресором (77,8%), а також через невизначеність переліку документів та відомостей, які можуть бути використані

для підтвердження відповідного факту (62,2%). Також респонденти відзначили значну тривалість строків розгляду заяв Комісією (66,7%). Крім того, 57,8% опитаних відзначили труднощі у комунікації з органами влади та потребу в правовому супроводі під час подання заяви й збору документів та відомостей.

За результатами експертних обговорень та проведеного опитування переважна більшість учасників зазначили, що процедура отримання статусу особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а також пов'язаних із ним заходів державної підтримки, сприймається більшістю респондентів як надмірно складна.

Чи є процедура отримання статусу та допомоги надмірно складною?

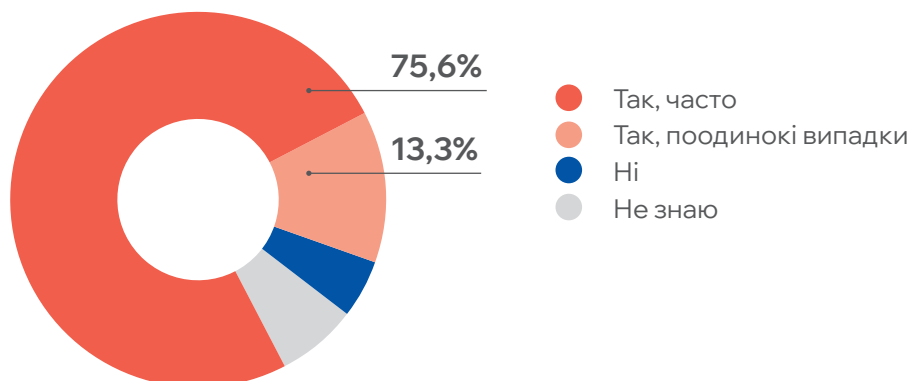


Водночас варто враховувати, що переважна більшість заяв цивільних про встановлення факту позбавлення особистої свободи завершується ухваленням негативного рішення. Так, за даними Об'єднання родичів політв'язнів Кремля, у 2025 році Комісія з питань встановлення факту незаконного позбавлення особистої свободи отримала на розгляд 4757 заяв. За результатами їх розгляду було ухвалено 3691 позитивне рішення, з яких лише 250 стосувалися цивільних осіб. Частка відмов серед цивільних заявників у 2025 року сягала 81%¹⁴⁹.

Таким чином, попри існування, хоч і недосконалої, системи підтримки осіб, позбавлених особистої свободи, переважна більшість цивільних осіб залишаються поза її межами через неможливість отримати позитивне рішення Комісії про встановлення факту позбавлення особистої свободи.

Зазначене також підтверджується результатами опитування, проведеного в рамках цього дослідження.

Чи стикалися Ви або відомі Вам особи з відмовами у визнанні статусу?



¹⁴⁹ <https://www.relativespp.org/article/4-z-5-civilnih-yaki-perezhili-rosiyske-uvyaznennya-rizikuyut-otrimati-vidmovu-u-viznanni-ta-dopomozi-derzhavi>

Переважно це зумовлено тим, що встановлення факту позбавлення особи особистої свободи значною мірою залежить від інформації, яка перебуває у розпорядженні державних органів, тоді як сам заявник часто не має можливості надати додаткові докази для підтвердження своєї позиції. Водночас відсутність чітко визначених стандартів оцінки доказів і відомостей, деталізованого переліку допустимих джерел інформації та належного мотивування рішень про відмову у встановленні факту позбавлення особи особистої свободи створює ризики неоднакового підходу до розгляду аналогічних справ.

Окремим аспектом, що потребує вдосконалення, є порядок ухвалення рішень Комісією. Чинна модель допускає ситуації, коли рішення фактично не приймається через утримання окремих членів Комісії від голосування. На думку експертів, така процедура створює додатковий бар'єр для осіб, які претендують на встановлення факту позбавлення особи особистої свободи, та потребує перегляду на нормативному рівні.

Серед ключових проблем експерти також відзначають відсутність ефективного механізму оскарження рішень Комісії по суті, недостатню врегульованість процедур діяльності та відповідальності її членів, можливість утримання від голосування під час ухвалення рішень, а також нерегулярність проведення засідань. На практиці це зумовлює тривалі строки розгляду заяв, недостатню прозорість процедури прийняття рішень та складність з'ясування мотивів відмови у встановленні факту позбавлення особи особистої свободи.

Таким чином, правозастосовна практика Комісії демонструє наявність суттєвого процедурного дисбалансу, за якого заявник є найменш захищеною стороною через неможливість самостійно зібрати необхідні докази від державних органів. Ситуація погіршується недосконалим регламентом голосування, відповідно до якого члени Комісії можуть утримуватися від голосування, що в окремих випадках унеможливорює прийняття будь-якого рішення. Загальна нерегулярність засідань, недостатній рівень прозорості та відсутність чітко визначених механізмів відповідальності членів Комісії призводять до невиправданого затягування строків розгляду заяв та можуть негативно впливати на реалізацію прав громадян на справедливий та вмотивований розгляд їхніх заяв.

Основні проблеми в роботі та оцінка діяльності Комісії

Наведені вище проблеми в роботі Комісії — від формування її складу до ухвалення рішень — не можуть не викликати невдоволення серед постраждалих осіб і правозахисників та позначаються на оцінці діяльності цього органу.

За результатами опитування, проведеного УГСПЛ у межах цього дослідження, основні проблеми в роботі Комісії, на які вказали респонденти, наведено на графіку.

Основні проблеми у роботі Комісії з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України:

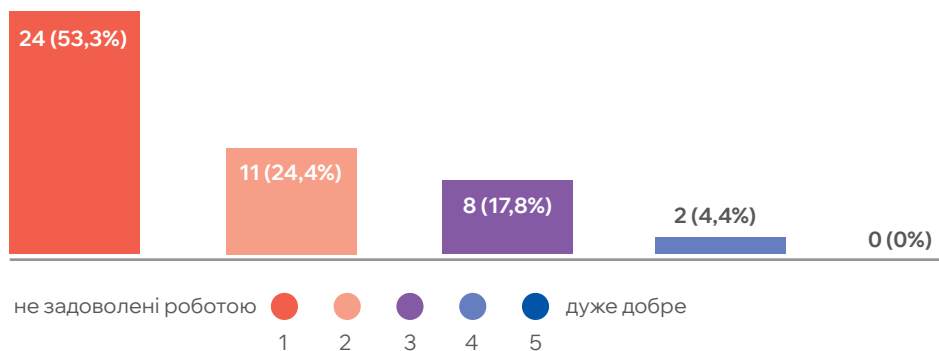


Найбільшою проблемою учасники фокус-груп і опитування вважають непрозорість прийняття рішень. На це вказали 73,3% респондентів. Також занепокоєння викликає надмірна тривалість розгляду справ. Як основну проблему її відзначили відмітили 64,4% опитаних.

Серед інших респонденти назвали недостатню комунікацію із заявниками (62,2%), упереджене ставлення до цивільних осіб, які зазнали незаконного позбавлення особистої свободи (57,8%), а також відсутність чітких критеріїв відбору членів Комісії й відсутність альтернативних судовому порядку способів оскарження рішень Комісії (по 48,9% респондентів).

На питання: «Як Ви оцінюєте роботу Комісії з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України при Мінрозвитку громад та територій?» (за п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де 1 — зовсім не задоволені роботою Комісії, а 5 — дуже добре оцінюють її роботу) відповіді розподілилися таким чином:

Як Ви оцінюєте роботу Комісії з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України



Таким чином, зафіксована у дослідженні незадоволеність роботою Комісії (**понад 53% респондентів оцінили її діяльність найнижчим балом — «1»**) свідчить про суттєву втрату довіри до цього механізму з боку постраждалих осіб та правозахисної спільноти. Сукупність проблем — від недостатньої прозорості (**73,3%**) та тривалості розгляду заяв (**64,4%**) до сприйняття упередженого ставлення до цивільних осіб (**57,8%**) — вказує на необхідність комплексного інституційного та нормативного реформування діяльності Комісії. **Без усунення цих недоліків ефективність виконання Комісією покладених на неї функцій і надалі залишатиметься обмеженою, що негативно впливатиме на реалізацію права постраждалих осіб на державний соціальний і правовий захист.**

Потреба в реформуванні роботи Комісії та можливі моделі функціонування

Системний характер описаних вище проблем — від значного інституційного навантаження до низьких оцінок діяльності Комісії за результатами соціологічного дослідження — підводить до очевидного висновку, що Комісія потребує не окремих точкових змін, а комплексного реформування.

Обґрунтування необхідності реформи:

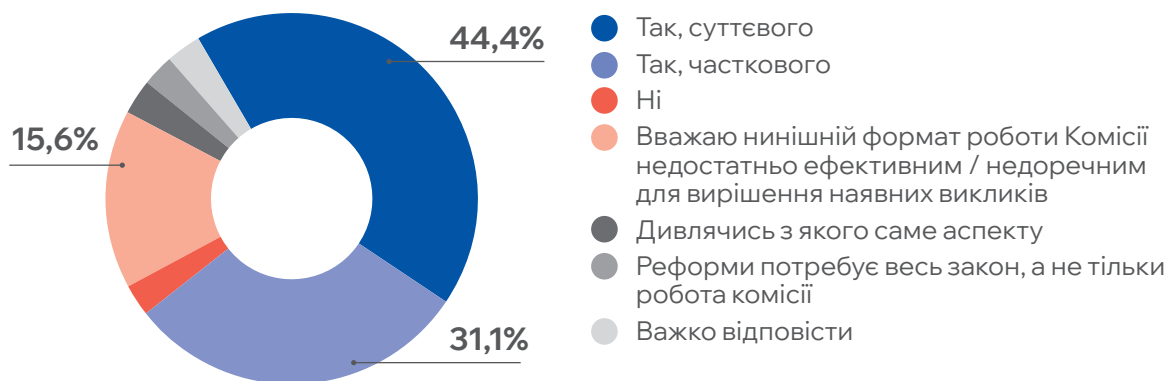
- **Інституційні обмеження:** Чинна модель не забезпечує можливості своєчасного та якісного розгляду значної кількості заяв, оскільки Комісія не є постійно діючим органом, її члени виконують свої функції паралельно з основною професійною діяльністю, а засідання проводяться лише один раз на квартал. За таких умов організаційна модель не повною мірою відповідає масштабу викликів, пов'язаних із масовими випадками незаконного позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.
- **Процесуальні недоліки:** Відсутність чітких правил оцінки доказів, визначеного переліку допустимих джерел інформації, можливість утримання членів Комісії від голосу-

вання та недостатня вмотивованість окремих рішень істотно ускладнюють реалізацію права заявників на справедливий і передбачуваний розгляд їхніх заяв.

- **Криза довіри:** Результати опитування свідчать про низький рівень суспільної довіри до діяльності Комісії. Зокрема, жоден із респондентів не оцінив її роботу найвищим балом, тоді як понад половина опитаних поставили найнижчу оцінку. Це може свідчити про необхідність перегляду як організаційної моделі роботи Комісії, так і процедур, за якими вона здійснює свої повноваження.

Про необхідність реформування Комісії висловилися також учасники анкетного опитування:

Чи потребує Комісія з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України реформування?



Більшість опитаних (75,5%) вважають, що робота Комісії потребує суттєвого або часткового реформування (44,4% та 31,1% опитаних відповідно).

Напрями необхідних змін у роботі Комісії знайшли своє відображення у результатах анкетного опитування.

Які зміни Ви підтримуєте?



Зафіксовані показники свідчать переважну підтримку у правозахисній спільноті ключових напрямів реформування Комісії. Очікування респондентів зосереджені насамперед на необхідності запровадження обов'язкового мотивування рішень про відмо-

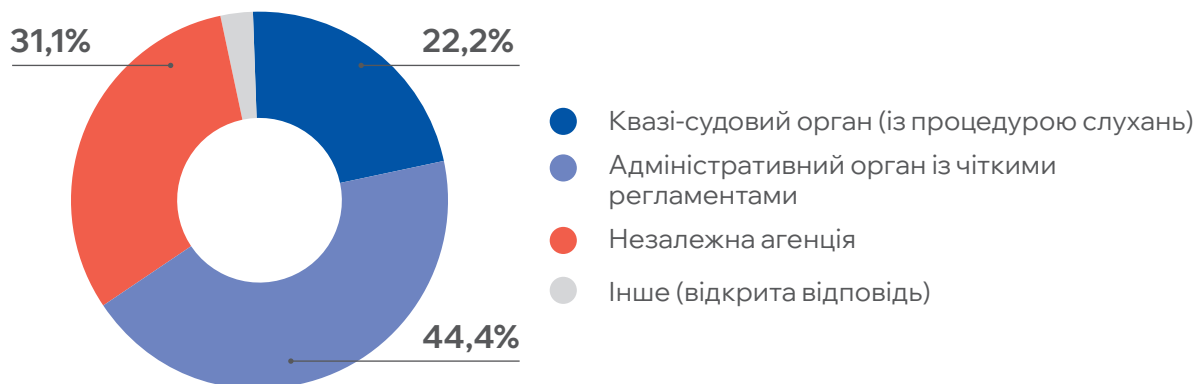
ву (**84,4%**) та забезпечення прозорого конкурсного відбору членів Комісії від громадськості (**75,6%**). Наведені дані вказують на необхідність невідкладного внесення змін до Закону № 2010 та підзаконних актів Мінрозвитку з метою підвищення прозорості, передбачуваності та відповідності діяльності Комісії принципам належного врядування.

Реформа Комісії не повинна обмежуватися лише косметичними змінами, а має базуватися на двох засадничих принципах: **обґрунтованості (вмотивованості) рішень та прозорості формування її складу**. Запит респондентів на ухвалення вмотивованих рішень (**84,4%**) та законодавче закріплення їхньої структури (**57,8%**) свідчить про наявність дефіциту правової визначеності, з яким стикаються заявники.

Водночас високий відсоток підтримки конкурсного відбору (**75,6%**) та залучення громадських організацій до роботи Комісії в консультативному статусі (**66,7%**) свідчать про суспільний запит на перегляд чинної моделі її функціонування та посилення відкритості процедур прийняття рішень. На особливу увагу заслуговує той факт, що третина опитаних (**33,3%**) вбачає системне вирішення проблеми в поширенні на роботу Комісії положень Закону України «Про адміністративні процедури». Це свідчить про запит професійної спільноти на функціонування Комісії в межах чітких, передбачуваних та таких, що відповідають європейським стандартам, адміністративних процедур.

Як можливі альтернативні моделі функціонування органу з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, учасники фокус-груп та анкетного опитування запропонували такі варіанти: квазісудовий орган (із процедурою слухань), адміністративний орган із чіткими регламентами або незалежну агенцію.

Яку модель функціонування Комісії з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України Ви вважаєте найбільш ефективною?



Таким чином, експертне середовище демонструє переважну підтримку ідеї реформування чинної моделі діяльності Комісії та її професіоналізації. Водночас погляди експертів щодо оптимальної інституційної моделі розділилися між трьома основними підходами:

- **Адміністративна модель (44,4%)** — функціонування чітко регламентованого адміністративного органу, зокрема із застосуванням положень Закону України «Про адміністративні процедури».
- **Незалежна інституція (31,1%)** — виведення Комісії з-під відомчого підпорядкування та створення окремої незалежної агенції.
- **Квазісудова модель (22,2%)** — наділення органу повноваженнями щодо проведення повноцінних процедур слухань із забезпеченням можливості заслуховування сторін.

Підсумовуючи, можна дійти загального висновку про те, що з метою подолання інституційної кризи та з урахуванням консолідованої позиції експертного середовища й бенефіціарів, рекомендується **відмовитися від нинішнього формату Комісії як тимчасового колегіального органу, що працює на громадських засадах**, та здійснити її реформування на основі такої концепції:

1. Інституційний статус (професіонізація):

Перевести діяльність Комісії (або її робочого апарату) на **постійну, професійну та оплачувану основу**. Члени Комісії повинні займатися цією діяльністю як основною професійною діяльністю, що вирішить проблему надмірного навантаження та дозволить проводити засідання регулярно (кілька разів на тиждень, а не раз на квартал).

2. Процесуальний інструментарій:

На законодавчому рівні чітко визначити Комісію як суб'єкта владних повноважень, на якого **в повному обсязі поширюється Закон України «Про адміністративні процедури»**. Це дозволить без необхідності створення додаткового спеціального нормативного регулювання:

- зобов'язати Комісію детально мотивувати кожне рішення про відмову;
- забезпечити право заявника бути заслуханим перед прийняттям несприятливого рішення;
- запровадити чіткий та зрозумілий механізм досудового оскарження.

3. Процедура розгляду (елементи квазісудового органу):

Запровадити обов'язкову процедуру **письмових або усних слухань** (зокрема, через відеоконференцзв'язок) у разі, якщо Комісія планує прийняти рішення про відмову або якщо справа є спірною. Заявник повинен мати право особисто або через представника надати свої пояснення до фінального голосування.

4. Кадрова політика:

Законодавчо закріпити **прозорий конкурсний відбір** представників правозахисних громадських організацій до складу Комісії із чіткими критеріями їхньої кваліфікації (зокрема, досвід у сфері міжнародного гуманітарного права та/або захисту прав людини). Запровадити обов'язкову часткову ротацію складу Комісії кожні два роки для запобігання професійному вигоранню та упередженості.

Висновки:

1. Закладена процедурна непрозорість на етапі формування Комісії призвела до втрати суспільної довіри до її діяльності. Комісія наразі сприймається не як незалежний арбітр чи платформа для діалогу, а як закрита структура, що діє в умовах правової невизначеності та інформаційної ізоляції.
2. Повна відсутність публічних відомостей щодо виконання Комісією її ключового завдання — аналізу правозастосовчої практики — не дозволяє об'єктивно оцінити ефективність Закону № 2010. Це дає підстави стверджувати про незадовільний стан інформування суспільства про результати діяльності Комісії або про фактичне невиконання Комісією покладених на неї законом обов'язків.
3. Існуюча організаційна структура Комісії є неефективною та не відповідає обсягам звернень. Спроба розглянути 1357 заяв за одне засідання силами осіб, які працюють на громадських засадах, нівелює якість правового захисту постраждалих. Крім того, повна відсутність статистичного розподілу даних заявників за категоріями та за статтю у базах Мінрозвитку підтверджує, що держава не володіє точною аналі-

тикою щодо профілю постраждалих осіб. Це, своєю чергою, робить систему соціального захисту «сліпою» до специфічних потреб різних груп (зокрема, цивільних заручників та жінок).

4. Попри наявну систему підтримки осіб, позбавлених особистої свободи, лівова частка цивільних осіб залишаються поза її межами через неможливість отримати позитивне рішення Комісії про встановлення факту позбавлення особистої свободи.
5. Відсутність чітко визначених стандартів оцінки доказів та відомостей, деталізованого переліку допустимих джерел інформації й обов'язку належного мотивування рішень про відмову у встановленні факту позбавлення особи особистої свободи створює ризики неоднакового підходу до розгляду аналогічних справ.
6. Чинні процедурні правила діяльності Комісії створюють суттєві системні ризики для захисту прав постраждалих осіб. Брак чітких стандартів оцінки доказів, відсутність обов'язку мотивувати відмови та практика «утримання від голосування» створюють підґрунтя для суб'єктивізму, непрозорості та правової невизначеності (зокрема, неоднакового підходу до аналогічних справ). Крім того, покладання тягаря доказування на заявника, який не має доступу до закритих державних реєстрів, у поєднанні з відсутністю дієвого механізму оскарження рішень по суті перетворює процедуру на додатковий адміністративний бар'єр, що затягує розгляд справ і знижує довіру до цього органу інституції.
7. Замість косметичних змін Комісія потребує переведення на постійну професійну основу із чітко визначеними стандартами обґрунтування рішень та відкритим кадровим відбором, що стане необхідною передумовою для подолання критичної кризи довіри до Комісії та забезпечення реального захисту прав постраждалих осіб.

Пропозиції

Короткострокова перспектива

1. Для підвищення прозорості діяльності Комісії та відновлення довіри до механізму реалізації Закону № 2010 доцільно нормативно закріпити обов'язок Мінрозвитку публікувати відкриті оголошення про збір кандидатур до складу Комісії, а також запровадити інструменти публічного моніторингу її діяльності та регулярної звітності.
2. Передбачити вимогу, згідно з якою кожне рішення про відмову у встановленні факту позбавлення особистої свободи має містити детальне обґрунтування та чіткі мотиви відмови, зокрема фактичні та юридичні підстави прийняття такого рішення.
3. Виключити з Положення про Комісію можливість членів Комісії утримуватися від голосування під час ухвалення остаточних рішень по суті. Члени Комісії повинні голосувати виключно «за» або «проти» із правом викладення окремої думки у письмовому вигляді.

Середньострокова перспектива

1. Нормативно закріпити граничні строки для розгляду заяви із моменту її реєстрації, а також встановити обов'язкову мінімальну періодичність проведення засідань Комісії (наприклад, не рідше ніж двічі на місяць замість одного разу на квартал).
2. Запровадити інститут «залишення заяви без руху» у разі виявлення технічних або формальних недоліків. Передбачити чіткий строк (наприклад, до 10 робочих днів) для їх усунення та подання додаткових документів із збереженням дати первинного подання заяви з метою забезпечення права заявника на отримання виплат чи пільг із моменту першого звернення).

3. Врегулювати на нормативному рівні процедуру та право заявника (або його законного представника) брати участь у засіданнях Комісії, у тому числі в режимі відеоконференції. Закріпити, що під час первинного розгляду участь особи забезпечується за її клопотанням, а у разі повторного розгляду заяви після її доопрацювання або за наявності суперечливих даних заслуховування особи чи її представника є обов'язковим.
4. Розробити та нормативно закріпити чіткі стандарти оцінки доказів і відомостей, визначити та затвердити вичерпний перелік допустимих джерел інформації та запровадити принцип, відповідно до якого обов'язок витребування документів і відомостей від інших державних органів покладається на Комісію або робочий орган Мінрозвитку.
5. Запровадити чіткий, прозорий та ефективний досудовий (адміністративний) порядок оскарження рішень Комісії (зокрема, шляхом створення апеляційної або експертної ради), а також чітко врегулювати питання дисциплінарної та/або іншої відповідальності членів Комісії за систематичне порушення строків розгляду заяв або невиконання покладених на них обов'язків.
6. Внести зміни до Закону № 2010, передбачивши, що при встановленні факту позбавлення особистої свободи Комісія має право брати до уваги та оцінювати відомості, що містяться в документах, виданих органами чи установами на тимчасово окупованих територіях України або органами країни-агресора). Закріпити, що врахування таких документів здійснюється виключно з метою захисту прав людини та не означає визнання законності чи легітимності відповідних органів, відповідно до підходу, сформульованого у так званому «намібійському винятку» Міжнародного суду ООН.

Стратегічна перспектива

1. На законодавчому рівні чітко визначити Комісію як суб'єкта владних повноважень, на діяльність якого в повному обсязі поширюється Закон України «Про адміністративні процедури».
2. Перевести діяльність Комісії на постійну, професійну та оплачувану основу, забезпечивши функціонування постійно діючого секретаріату (робочого апарату), достатнього кадрового забезпечення та регулярне проведення засідань.

5.3. Реабілітація та реінтеграція осіб, постраждалих внаслідок позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України

Процеси реабілітації та реінтеграції осіб, позбавлених особистої свободи, є невід'ємною частиною відновлення постраждалих від воєнних та інших міжнародних злочинів. Наразі в Україні існують механізми державної підтримки осіб, які постраждали внаслідок позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Водночас їх практична реалізація характеризується фрагментарністю та складною інституційною взаємодією, що суттєво ускладнює доступ постраждалих осіб до гарантованої державою допомоги. Загалом існуюча система підтримки не задовольняє реальні потреби цивільних заручників.

Однією з ключових проблем є те, що **більшість державних гарантій та послуг стають доступними лише після встановлення факту позбавлення особистої свободи** відповідно до законодавства. Водночас саме перші дні та тижні після звільнення є критич-

ними для відновлення людини, коли вона потребує невідкладної медичної, психологічної, правової та соціальної допомоги, сприяння у відновленні документів, забезпеченні тимчасовим житлом, а також у вирішенні інших базових життєвих потреб.

За таких умов до завершення процедури встановлення факту позбавлення особистої свободи особи часто змушені самотійно шукати інформацію про свої права, доступні послуги та органи, уповноважені їх надавати. Така ситуація не лише ускладнює доступ до державної допомоги, а й створює ризик втрати часу саме в період, коли підтримка є найбільш необхідною.

У цьому контексті варто погодитися з позицією ГО «Об'єднання родичів політив'язнів Кремля», відповідно до якої: стосовно того, що

«Первинний пакет (допомоги) має бути максимально незалежним від статусних процедур, оскільки саме в перші дні/тижні людина може бути не готова або не здатна збирати доказову базу чи проходити складні адміністративні процеси, а затримка підтримки підвищує ризики погіршення стану та соціальної дезадаптації. Це положення прямо кореспондує з міжнародними моделями мінімального універсального доступу до невідкладної допомоги для постраждалих від грубих порушень прав людини, включно з катуваннями»¹⁵⁰.

Окрему увагу варто зосередити на **різниці у доступі до державної підтримки залежно від способу повернення особи на підконтрольну Україні територію**. Особи, звільнені в межах офіційних процедур обміну, як правило, одразу потрапляють до сфери уваги державних органів (СБУ, Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими, Офіс омбудсмена тощо), отримують первинне інформування та супровід. Натомість **особи, які повернулися самотійно або поза процедурами обміну, нерідко залишаються поза системою державного інформування та реагування**.

Значна частина таких осіб, повертаючись в Україну після тривалого перебування в умовах ізоляції та інформаційного вакууму, створеного державою-агресором, не володіє інформацією про свої права, доступні механізми державної підтримки, порядок встановлення факту позбавлення особистої свободи та алгоритми отримання необхідних послуг. **Відсутність** визначених точок входу до системи допомоги та **чітко визначеного механізму інформування** призводить до того, що постраждалі можуть тривалий час не отримувати належної підтримки або взагалі залишатися поза сферою уваги компетентних органів. На практиці значну роль у виконанні функцій інформування про права таких осіб та їх доступу до державної підтримки здійснюють громадські та міжнародні організації.

Водночас проблема полягає не лише у недостатній поінформованості самих звільнених осіб. У більшості випадків вони повертаються до своїх родичів, знайомих або до територіальних громад, де планують проживати певний період. Саме тому належний рівень обізнаності щодо існуючих механізмів підтримки має бути забезпечений також серед представників органів місцевого самоврядування, центрів надання адміністративних послуг, органів соціального захисту населення, закладів охорони здоров'я та інших суб'єктів, які можуть стати першою точкою контакту зі звільненою особою. Це дозволило б своєчасно зорієнтувати людину, забезпечити її перенаправлення до компетентних органів та мінімізувати ризик втрати доступу до державної підтримки.

Окрім того, **поза системою державних гарантій залишаються цивільні особи-громадяни України, які після звільнення вирішують не повертатися на підконтрольну Україні територію, а проживати в інших державах**. Такий вибір може бути зумовлений зокрема, відсутністю інформації про підтримку, яку надає Україна, а також певними страхами, сформованими пропагандистськими наративами ворога. Попри те, що такі особи є постраждалими від міжнародного злочину, доступ до більшості передбачених

¹⁵⁰ <https://www.relativespp.org/analytic/analitichniy-zvit-pislya-nezakonnogo-pozbavlennya-svobodi-vid-vizhivannya-do-vidnovlennya>

механізмів підтримки є територіально обумовленим перебуванням в Україні, що суттєво обмежує можливість отримання ними необхідної допомоги.

Крім того, чинне законодавство та сформована система державної підтримки фактично **не враховують потреб цивільних іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебували на території України та були позбавлені особистої свободи представниками держави-агресора**. Незважаючи на те, що вони так само є потерпілими від порушень міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини, спеціальні механізми підтримки, передбачені законодавством України, переважно орієнтовані на громадян України, що створює ризик нерівного доступу постраждалих до державної допомоги залежно від їх громадянства або місця перебування після звільнення.

Під час подальшого розвитку державної політики реабілітації та реінтеграції доцільно виходити не лише з критерію громадянства чи місця перебування особи після звільнення, а насамперед із факту заподіяння їй шкоди внаслідок міжнародно-протиправних дій РФ.

Окремої уваги потребує проблема доступу до державних гарантій **осіб, щодо яких Комісією з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи прийнято рішення про відмову у встановленні такого факту**. Постанова № 1775 була покликана запровадити механізм першочергової підтримки цієї категорії осіб. Водночас результати проведеного дослідження свідчать, що станом на момент його підготовки зазначений механізм ще не набув повноцінного практичного функціонування, а тому не може розглядатися як ефективний інструмент забезпечення своєчасної підтримки.

Разом із тим цю проблему доцільно розглядати ширше, ніж лише в контексті осіб, які отримали негативне рішення Комісії. Після повернення на підконтрольну Україні територію особа не набуває автоматичного доступу до більшості державних гарантій, а змушена пройти процедуру встановлення факту позбавлення особистої свободи. Лише після її завершення особі відкривається доступ до передбачених законодавством заходів підтримки. У разі ж відмови у встановленні такого факту особа змушена звертатися до альтернативного механізму, передбаченого Постановою № 1775, який наразі перебуває на стадії практичного впровадження.

У результаті між моментом повернення особи та фактичним отриманням державної підтримки утворюється часовий розрив, протягом якого вона може залишатися без належної допомоги, незважаючи на очевидну потребу в медичній, психологічній, соціальній та правовій підтримці. Такий підхід свідчить про необхідність побудови системи, за якої базові заходи підтримки надавалися б особі вже з моменту її повернення, незалежно від тривалості адміністративних процедур, пов'язаних із встановленням факту позбавлення особистої свободи.

Однією з найбільш гострих потреб, яка виникає одразу після повернення, учасники фокус-груп визначили **недостатнє забезпечення житлом**. Значна частина цивільних осіб повертається з тимчасово окупованих територій або з території держави-агресора, не маючи житла на підконтрольній Україні території. У найкращому випадку вони можуть тимчасово проживати у родичів чи знайомих, однак далеко не всі мають таку можливість. У зв'язку з цим учасники наголосили, що держава та органи місцевого самоврядування мають бути готовими забезпечити таких осіб тимчасовим житлом або сформувати дієві механізми взаємодії з громадськими та благодійними організаціями, які можуть забезпечити їх принаймні тимчасовим притулком до вирішення житлового питання.

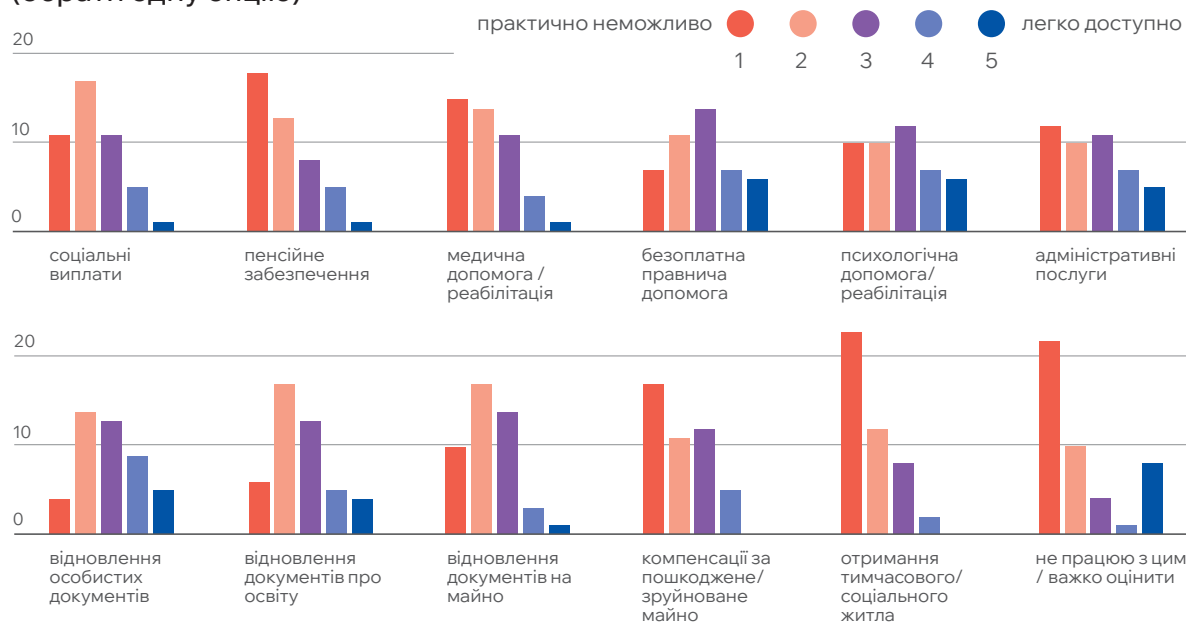
Окремою проблемою учасники дослідження назвали **відсутність єдиної системи супроводу звільнених осіб**. До процесу їхньої реабілітації та реінтеграції залучена значна кількість органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних установ, правоохоронних органів, міжнародних та громадських організацій. При цьому кожен із суб'єктів виконує окремі функції в межах власної компетенції чи поза нею, однак

відсутність єдиного координатора та чітко визначеного механізму міжвідомчої взаємодії нерідко призводить до дублювання окремих процесів або, навпаки, до виникнення прогалин у наданні допомоги. У таких умовах вирішення окремих питань нерідко здійснюється у так званому «ручному режимі», зокрема за активного сприяння Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який фактично виконує координаційну роль поза межами свого основного функціонального призначення.

Оцінка респондентами практичної доступності державних гарантій свідчить, що їх реалізація залишається суттєво ускладненою. Для більшості передбачених законодавством заходів підтримки переважають оцінки, які вказують на складність або неможливість їх отримання на практиці. Водночас окремі гарантії оцінюються як порівняно більш доступні, зокрема психологічна допомога, безоплатна правнича допомога, відновлення особистих документів та документів про освіту.

Натомість найбільш проблемними, за оцінками учасників опитування, є гарантії, пов'язані із забезпеченням житлових і майнових прав. Зокрема, респонденти відзначили значні труднощі з відновленням документів, що підтверджують право власності, отриманням компенсації за пошкоджене або зруйноване майно, а також із забезпеченням соціальним чи тимчасовим житлом. Такий розподіл відповідей свідчить, що найбільші прогалини в практичній реалізації державної політики стосуються саме тих гарантій, які мають вирішальне значення для довгострокового відновлення, соціальної стабілізації та реінтеграції постраждалих осіб.

Оцініть, наскільки з цивільним, постраждалим внаслідок позбавлення особистої свободи, реально отримати наведені нижче гарантії на практиці (обрати одну опцію)



Результати анкетного опитування свідчать, що отримання більшості передбачених державою послуг і заходів підтримки для осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, на практиці потребує професійного правового супроводу. Незалежно від виду допомоги, значна частина респондентів зазначила, що самостійне оформлення відповідних послуг є складним або неможливим без участі юриста чи адвоката. Це вказує на надмірну складність існуючих адміністративних процедур та підтверджує необхідність їх спрощення, а також забезпечення системної правової підтримки постраждалих осіб. Таким чином, процес відновлення та реінтеграції особи, яка була позбавлена особистої свободи, після звільнення не може бути повноцінно реалізованим без належного юридичного супроводу, починаючи від збору документів для підтвердження факту позбавлення особистої свободи і завершуючи отриманням компенсації за зруйноване житло.

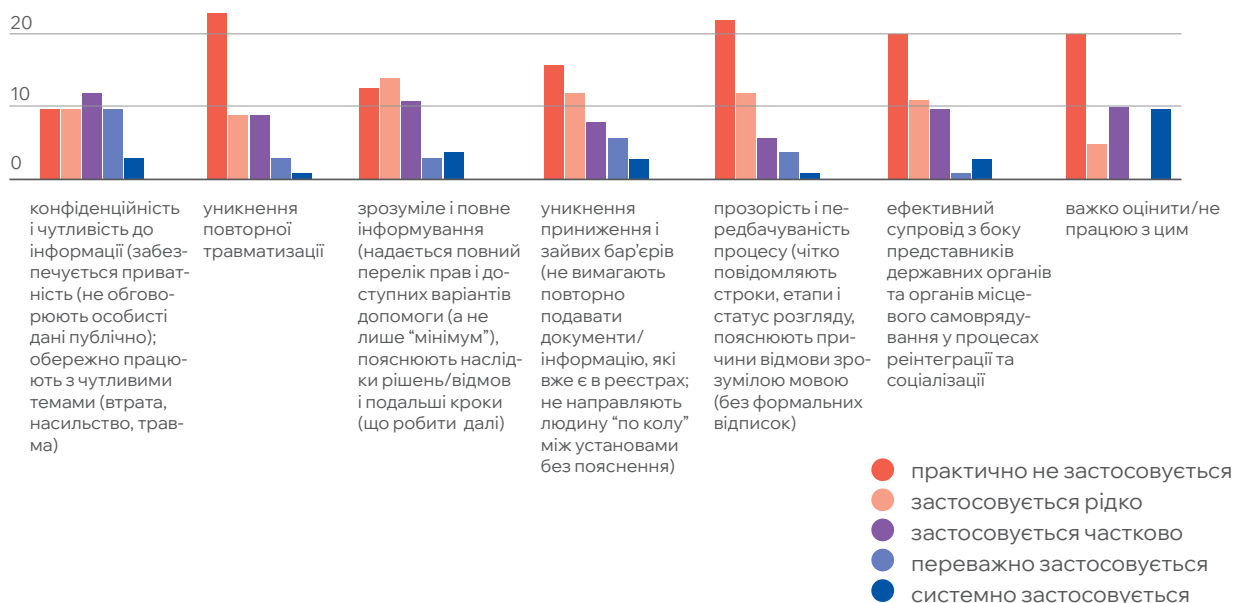
Зазначте послуги, одержання яких потребує правової допомоги (супроводу юриста, адвоката)



За таких умов особа, якій необхідно відновити документи, що посвідчують особу, документи на майно, документи про освіту, врегулювати питання отримання медичних послуг, виконання податкових зобов'язань, працевлаштування та інші життєво важливі питання, змушена самотійно взаємодіяти з кожним органом окремо. При цьому відсутній єдиний механізм супроводу або координації, який спрощував би проходження адміністративних процедур, мінімізував бюрократичні бар'єри та забезпечував ефективну комунікацію з посадовими особами, які не завжди володіють достатніми знаннями щодо особливостей роботи з особами, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи.

З метою оцінки практики взаємодії органів державної влади з цивільними особами, які постраждали внаслідок позбавлення особистої свободи, у рамках анонімного анкетного опитування експертам було запропоновано оцінити частоту застосування ключових елементів людиноцентричного підходу, орієнтованого на потреби цивільних осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи. Результати опитування засвідчили, що більшість таких практик не мають системного характеру та, за оцінками респондентів, або переважно не застосовуються, або застосовуються лише епізодично. Нижче наведена візуалізація відповідей.

Як часто у взаємодії органів влади з цивільними, постраждалими внаслідок позбавлення особистої свободи, на практиці відбувається таке:



Найбільш критично експерти оцінили практику уникнення повторної травматизації. Цю практику 23 респонденти вважають такою, що практично не застосовується, ще 9 – такою, що застосовується рідко. Лише троє опитаних зазначили, що вона переважно застосовується, і лише один — що застосовується системно. Це свідчить про відсутність травма-інформованого підходу у взаємодії державних органів із постраждалими особами.

Подібна ситуація спостерігається щодо прозорості та передбачуваності адміністративних процедур. 22 експерти зазначили, що чітке інформування про строки, етапи розгляду та причини прийнятих рішень практично не застосовується, ще 12 – що застосовується рідко. Лише 4 респонденти вважають, що така практика переважно застосовується, а лише один учасник опитування відзначив її системний характер.

Також негативно оцінено ефективний супровід постраждалих з боку органів державної влади та місцевого самоврядування під час процесів реінтеграції та соціалізації. 20 респондентів вказали, що він практично не здійснюється, 11 – що здійснюється рідко. Водночас лише один експерт обрав варіант «переважно застосовується», а 3 – «системно застосовується». Це свідчить про відсутність сталих механізмів індивідуального супроводу після звільнення.

Дещо менш критичними, але також переважно негативними є оцінки практики уникнення приниження та зайвих адміністративних бар'єрів. 16 експертів вважають, що ця практика практично не застосовується, 12 – що застосовується рідко, тоді як лише 6 відзначили її переважне застосування, а 3 – системне.

Щодо забезпечення зрозумілого та повного інформування результати також не свідчать про сформовану позитивну практику. 13 респондентів зазначили, що вона практично не застосовується, 14 – що застосовується рідко, 11 – що застосовується частково, тоді як лише 3 і 4 відповідно вказали на її переважне або системне застосування. Таким чином, значна частина постраждалих не отримує повної інформації про свої права, доступні механізми підтримки та подальші кроки.

Відносно найкращі, хоча також далекі від позитивних, оцінки отримала практика забезпечення конфіденційності та чутливості до інформації про постраждалих осіб. Водночас і тут лише троє експертів вважають, що ця практика переважно застосовується, тоді як системне застосування також відзначили лише троє респондентів. Більшість же опитаних (32 особи) оцінили її як таку, що практично не застосовується, застосовується рідко або лише частково.

Загалом результати опитування демонструють, що позитивні практики взаємодії органів влади з цивільними особами, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, досі не набули системного характеру. Особливо проблемними є питання недопущення повторної травматизації, забезпечення прозорості адміністративних процедур та індивідуального супроводу постраждалих. Це свідчить про переважання формально-адміністративного підходу над людиноцентричним підходом до надання допомоги та підтверджує необхідність інституційного впровадження травма-інформованих стандартів, єдиних протоколів взаємодії та сервісного підходу в діяльності державних органів.

З метою оцінки практичної реалізації Порядку проведення першочергових заходів з підтримки цивільних осіб, постраждалих у зв'язку з позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, затвердженого постановою № 1775, було направлено інформаційні запити до Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Українського національного центру розбудови миру та Координаційного центру підтримки потерпілих і свідків Офісу Генерального прокурора.

Аналіз отриманих відповідей свідчить, що всі три суб'єкти розпочали реалізацію покладених на них функцій. Водночас рівень інституційної готовності та зміст реалізованих заходів істотно відрізняються.

	Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків ОГП	Секретаріат Уповноваженого ВРУ з прав людини	Український національний центр розбудови миру
Нормативна підстава діяльності	абзац перший пункту 7	підпункт 1 пункту 6	
	Порядку проведення першочергових заходів з підтримки цивільних осіб, постраждалих у зв'язку з позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, затвердженого Постановою КМУ від 24.12.2025 № 1775		
Нормативне підґрунтя для безпосереднього виконання	накази Генерального прокурора від 11.04.2023 № 103 «Про організацію роботи органів прокуратури з питань підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів», від 28.10.2024 №263 «Про організацію діяльності органів прокуратури з питань підтримки потерпілих і свідків», Положення про Координаційний центр, затвердженого наказом Генерального прокурора від 24.07.2025 № 210.	Окремі внутрішні нормативні чи організаційно-розпорядчі документи не приймалися (в межах компетенції Секретаріату)	Алгоритму надання послуг/допомоги для звільнених цивільних осіб, які були позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, затвердженого рішенням Ради Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими від 01.10.2025.
Чи розпочато виконання постанови №1775	Так	Так	Так
Відповідальні підрозділи	Координаційний центр та відділи організації підтримки потерпілих і свідків у 9 обласних прокуратурах	Забезпечується відділом забезпечення прав громадян України, які перебувають за кордоном та на тимчасово окупованій території, управління додержання прав осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України та зниклих безвісти Департаменту моніторингу додержання прав у секторі оборони та прав ветеранів і військовослужбовців, полонених та членів їх родин.	До виконання залучені всі структурні підрозділи

Зміст діяльності в рамках постанови № 175	Надання консультації та практичної допомоги в оформленні документів, необхідних для отримання державної підтримки. Забезпечення перенаправлення потерпілих з метою отримання безоплатної правничої допомоги, проходження реабілітації та лікування, отримання психологічної допомоги, а також доступу до соціальних послуг у відповідності до визначених потреб.	З'ясовуються першочергові потреби звільнених цивільних осіб, уточнюються їх актуальні контактні дані, а також встановлюється потреба, зокрема, у відновленні втрачених або знищених документів, забезпеченні тимчасовим житлом, отриманні психологічної та правової допомоги, проходженні реабілітаційних заходів, а також вирішенні інших питань, пов'язаних із відновленням їхніх прав.	Оцінка потреб спільно із Секретаріатом Уповноваженого
Взаємодія	ОМС, БПД, медзаклади, соцслужби, психологічні служби, ГО	Направлення інформації до компетентних органів	Не деталізовано
Кількість оцінок потреб	126	27 (за період з 01.01.2026 по дату підготовки відповіді)	Не повідомлено
Кількість осіб на супроводі	408	Не зазначено	Не зазначено
Відповідність функцій основному функціональному призначенню органу (аналітична оцінка)	Діяльність відповідає функції підтримки потерпілих у кримінальному процесі та вже існуючій інституційній моделі. Однак має тимчасовий характер – на період роботи над кримінальним провадженням.	Соціальний супровід не є профільною функцією; основне призначення — забезпечення діяльності Уповноваженого щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина	Основною діяльністю є реалізація політики у сфері розбудови миру та соціальної згуртованості, а не індивідуальний кейс-менеджмент звільнених осіб

Найбільш розгорнуту відповідь надав Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків Офісу Генерального прокурора (*додаток 3 до розділу № 5*). Попри те, що діяльність органів прокуратури обмежена законодавчими вимогами щодо нерозголошення відомостей досудового розслідування, саме відповідь Координаційного центру виявилася найбільш змістовною та деталізованою. Вона свідчить про наявність сформованої системи оцінки потреб, супроводу постраждалих та координації надання їм необхідної допомоги. Наразі Координаційний центр можна розглядати як інституцію, яка фактично здійснює функції кейс-менеджменту щодо потерпілих у відповідних кримінальних провадженнях, хоча й на обмежений період — час здійснення кримінального провадження¹⁵¹.

Натомість відповіді Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (*додаток 4 до розділу № 5*) та Українського національного центру розбудови миру (*додаток 5 до розділу № 5*) є значно менш деталізованими. Секретаріат Уповноваженого повідомив про відсутність окремих внутрішніх документів, що регламентують виконання нових повноважень, тоді як Український національний центр розбудови миру обмежився загальним посиланням на відповідний Алгоритм, не деталізувавши порядок його реалізації.

¹⁵¹ Відповідно до Положення про Координаційний центр, затвердженого наказом Генерального прокурора від 24.07.2025 № 210: <https://ips.ligazakon.net/document/GP25027>

Отримані відповіді також порушують питання щодо відповідності покладених функцій законодавчо визначеним завданням цих інституцій. Забезпечення індивідуального соціального супроводу, оцінки потреб та кейс-менеджменту не належить до базових функцій ні Секретаріату Уповноваженого, основним призначенням якого є забезпечення парламентського контролю за додержанням прав і свобод людини і громадянина¹⁵², ні Українського національного центру розбудови миру, що виконує функцію Національного інформаційного бюро, діяльність якого спрямована на накопичення та збереження інформації про українських військовополонених, цивільних заручників та загиблих, а також на пошук безвісті зниклих.

Таким чином, аналіз практики реалізації постанови № 1775 підтверджує висновки фокус-груп. Наразі функції з оцінки потреб розподілено між кількома інституціями, для частини з яких вони не є властивими з огляду на їхнє функціональне призначення. Водночас відсутність єдиного стандартизованого механізму оцінки потреб і належного організаційного забезпечення створює ризики дублювання функцій, фрагментації відповідальності та нерівномірного доступу звільнених осіб до державної підтримки.

Окрім того, окремої уваги потребує інституційна модель реалізації постанови № 1775. Відповідно до абзацу першого пункту 5 Порядку координацію проведення першочергових заходів із підтримки цивільних осіб забезпечує Міністерство соціальної політики України. Водночас формування державної політики у цій сфері покладено на Міністерство розвитку громад та територій України.

За таких умов функції формування політики, її координації та безпосередньої реалізації розподілені між різними суб'єктами. Крім того, проведення оцінки потреб та організація підтримки покладаються на Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (за згодою), Український національний центр розбудови миру та Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків Офісу Генерального прокурора.

Така модель не визначає єдиного суб'єкта, відповідального за функціонування системи загалом. Залишається незрозумілим, хто забезпечує єдність стандартів проведення оцінки потреб, здійснює контроль за якістю надання підтримки, координує взаємодію між усіма залученими органами, аналізує ефективність реалізації державної політики та несе відповідальність за досягнення визначених результатів. Фактично окремі елементи системи функціонують паралельно, без належного механізму управління, підзвітності та контролю.

Наведені вище проблеми свідчать, що чинна модель державної підтримки переважно побудована навколо адміністративної процедури встановлення факту позбавлення особистої свободи, тоді як реальні потреби постраждалої особи виникають значно раніше та не залежать від завершення відповідних статусних процедур. У зв'язку з цим подальший розвиток державної політики доцільно орієнтувати на побудову багаторівневої системи підтримки, яка поєднувала б універсальні механізми соціального захисту для всіх постраждалих із додатковими спеціальними гарантіями для осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи.

Одним із можливих напрямів такого реформування може стати **інтеграція осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, до загальної системи соціального захисту через механізми підтримки осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах**. Такий підхід дозволив би забезпечити доступ до базових соціальних послуг, оцінювання індивідуальних потреб, соціального супроводу та інших заходів підтримки одразу після повернення особи незалежно від проходження нею процедури встановлення факту позбавлення особистої свободи або результатів її розгляду.

Зазначений підхід уже має нормативне підґрунтя. Так, відповідно до підпункту «л» пункту 15 частини першої статті 1 Закону України «Про соціальні послуги»¹⁵³, одним із

¹⁵² статті 1, 10 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁵³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

чинників, що можуть зумовити перебування особи у складних життєвих обставинах, є позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Таким чином, законодавство у сфері соціальних послуг уже визнає цивільних осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, такими, що можуть потребувати комплексної державної підтримки незалежно від проходження ними спеціальної процедури встановлення відповідного факту.

За таких умов видається доцільним використання вже наявних механізмів соціального захисту шляхом розроблення державного стандарту соціальної послуги для осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, або адаптації чинних державних стандартів соціальних послуг з урахуванням їхніх специфічних потреб. Це дозволило б забезпечити своєчасне проведення оцінки індивідуальних потреб, соціальний супровід, координацію надання необхідних послуг та доступ до базових заходів підтримки вже з моменту повернення особи.

Такий підхід також узгоджується з пропозиціями учасників фокус-груп, які наголошували на необхідності запровадження базового пакета першочергової підтримки, що надавався б одразу після звільнення незалежно від завершення процедури встановлення факту позбавлення особистої свободи. На думку учасників, до такого пакета доцільно включити первинну соціальну, психологічну та правову допомогу, проведення оцінки індивідуальних потреб, соціальний супровід, а також одноразову фінансову підтримку, підставою для надання якої могла б бути реєстрація відповідного кримінального провадження. Окремо наголошувалося на доцільності ширшого залучення громадських організацій як надавачів соціальних послуг на цьому етапі.

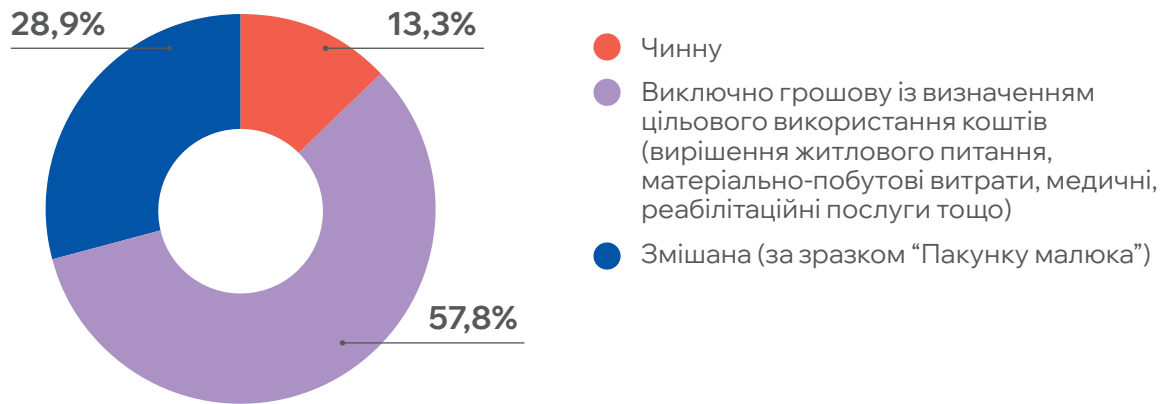
Водночас встановлення факту позбавлення особистої свободи не повинно втрачати свого правового значення, а навпаки, має відкривати доступ до спеціальних заходів державної підтримки, спрямованих на комплексну реабілітацію та реінтеграцію осіб, які постраждали внаслідок міжнародного злочину. Таким чином, статус особи доцільно розглядати не як передумову отримання базової допомоги, а як юридичну підставу для надання додаткових гарантій та спеціальних видів підтримки.

Одним із можливих елементів спеціальної системи підтримки може стати запровадження механізму цільової грошової допомоги, спрямованої на покриття індивідуальних потреб осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи. Такий підхід дозволив би забезпечити необхідну гнучкість державної підтримки, водночас зберігши контроль за її цільовим використанням. Залежно від власних потреб та життєвих обставин особа могла б спрямувати отримані кошти, зокрема, на вирішення житлового питання, оплату медичних, реабілітаційних чи психологічних послуг, здобуття освіти, професійну адаптацію або покриття інших першочергових витрат, визначених законодавством. Такий механізм поєднав би адресність державної підтримки з можливістю її індивідуалізації відповідно до реальних потреб постраждалої особи.

Учасники анкетного опитування загалом підтримали ідею надання таким особам цільової грошової допомоги. Майже 58% респондентів обрали саме цільову грошову допомогу.

Запровадження такого механізму дозволило б поєднати державні гарантії підтримки постраждалих осіб із можливістю врахування їхніх індивідуальних потреб. Надання цільової грошової допомоги із визначенням цільових напрямів її використання забезпечило б більшу гнучкість системи підтримки, дозволило б особам самостійно визначати пріоритетні напрями відновлення залежно від життєвих обставин та сприяло б більш ефективному й раціональному використанню бюджетних коштів шляхом їх спрямування на фактичні потреби отримувача. Водночас це сприяло б розвитку конкуренції серед надавачів відповідних послуг, підвищенню їх якості та ефективнішому використанню бюджетних коштів, оскільки фінансування фактично спрямовувалося б за вибором отримувача послуг.

Яку модель компенсацій для постраждалої особи Ви б обрали?



З огляду на складність реалізації підтриманої респондентами моделі, одним із можливих компромісних рішень могла б стати так звана «змішана» модель компенсації за аналогією із «пакунком малюка».

Разом із тим, ефективність запропонованих моделей підтримки значною мірою залежить не лише від нормативного врегулювання на загальнодержавному рівні, а й від спроможності забезпечити їх практичну реалізацію за місцем проживання постраждалої особи. Саме тому ключову роль у процесі реабілітації та реінтеграції доцільно відвести територіальним громадам, у яких особи після звільнення фактично відновлюють своє життя.

Територіальна громада повинна розглядатися не лише як надавач окремих соціальних послуг, а й як основний координатор процесу реінтеграції. Саме на рівні громади мають забезпечуватися проведення оцінки індивідуальних потреб особи, надання соціальних, медичних, психологічних та адміністративних послуг, вирішення питань тимчасового або постійного житла, працевлаштування, перенаправлення до спеціалізованих установ, а також взаємодія з державними органами, закладами охорони здоров'я, закладами освіти та громадськими організаціями. Такий підхід відповідає сучасній моделі інтегрованого надання соціальних послуг, за якої основні рішення приймаються максимально наближено до людини та з урахуванням її реальних потреб.

Водночас реалізація такої моделі потребує належного ресурсного забезпечення територіальних громад. Держава має передбачити механізми цільового фінансування відповідних повноважень, зокрема шляхом надання субвенцій або інших видів міжбюджетних трансфертів, що дозволять громадам забезпечити необхідний кадровий потенціал, розвиток мережі соціальних послуг і належний рівень підтримки осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи.

Важливим інструментом реалізації такої моделі може стати механізм ведення випадку (case management), уже передбачений Законом України «Про соціальні послуги». Для осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, цей механізм доцільно адаптувати до забезпечення міжвідомчої моделі взаємодії, оскільки їхня реабілітація потребує одночасного залучення не лише суб'єктів соціальної сфери, а й закладів охорони здоров'я, органів соціального захисту, центрів надання адміністративних послуг, правоохоронних органів, служб зайнятості, органів місцевого самоврядування та інших установ. Практично це може бути реалізовано за принципом «єдиного вікна», коли за кожною особою закріплюється відповідальний фахівець (кейс-менеджер), який проводить оцінку потреб, формує індивідуальний план підтримки, координує взаємодію всіх залучених суб'єктів та забезпечує супровід особи до завершення основного етапу її реабілітації й досягнення максимально можливої самостійності.

Особливого значення така модель набуває з огляду на те, що значна частина звільнених осіб після повернення не залишається у великих містах, а повертається або переїжджає до територіальних громад, де фактично розпочинає новий етап свого життя. Саме тому працівники органів місцевого самоврядування, системи соціального захисту, центрів надання адміністративних послуг, закладів охорони здоров'я та інших суб'єктів, які можуть стати першою точкою контакту для постраждалої особи, повинні володіти знаннями щодо особливостей роботи з особами, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, принципів травма-інформованого підходу, механізмів державної підтримки та алгоритмів міжвідомчої взаємодії. У зв'язку з цим одним із напрямів державної політики має стати системна підготовка та підвищення кваліфікації відповідних фахівців.

Висновки

1. Аналіз законодавства та практики його застосування свідчить, що чинна система державної підтримки не забезпечує своєчасного доступу цивільних осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, до необхідної допомоги. Більшість державних гарантій пов'язані з процедурою встановлення факту позбавлення особистої свободи, тоді як потреба в медичній, психологічній, соціальній та правовій підтримці виникає одразу після звільнення.
2. Існуючі механізми державної підтримки не охоплюють належним чином усі категорії постраждалих. Найбільші труднощі виникають в осіб, які повернулися поза процедурами офіційного обміну, очікують рішення Комісії, отримали відмову у встановленні факту позбавлення особистої свободи, перебувають за межами України або не є громадянами України.
3. Незважаючи на прийняття постанови № 1775, проблема доступу до базової підтримки залишається невирішеною. Крім того, аналіз механізму її реалізації свідчить про недостатню узгодженість повноважень суб'єктів, відповідальних за оцінку потреб і організацію допомоги, що ускладнює формування цілісної системи підтримки.
4. Законодавство у сфері соціальних послуг уже створює правові передумови для інтеграції осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, до загальної системи соціального захисту, оскільки позбавлення особистої свободи визначене як чинник, що може зумовити складні життєві обставини. Водночас потенціал цього механізму фактично не використовується для забезпечення своєчасної підтримки постраждалих.
5. Однією з ключових системних проблем залишається відсутність єдиного координатора процесу реабілітації та реінтеграції. Постраждала особа змушена самостійно взаємодіяти з численними державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, що збільшує адміністративне навантаження, ускладнює доступ до послуг і підвищує ризик повторної травматизації.
6. Реабілітація та реінтеграція осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, потребують переходу від фрагментарної системи окремих заходів підтримки до комплексної людиноцентричної моделі, що поєднуватиме базову соціальну підтримку незалежно від статусу особи, спеціальні гарантії після встановлення факту позбавлення особистої свободи, персоналізовані механізми реабілітації, міжвідомче ведення випадку (*case management*) та провідну роль територіальних громад у координації процесу відновлення.

Пропозиції**Короткострокова перспектива**

1. Забезпечити повноцінне практичне функціонування механізму підтримки осіб, щодо яких Комісія не встановила факт позбавлення особистої свободи, передбаченого постановою № 1775, зокрема шляхом розроблення єдиних алгоритмів взаємодії між усіма суб'єктами, відповідальними за оцінку потреб і організацію допомоги.
2. Запровадити базовий пакет першочергової підтримки, який надавався б особі одразу після звільнення незалежно від проходження процедури встановлення факту позбавлення особистої свободи та включав би первинну соціальну, психологічну, правову допомогу, оцінку потреб, соціальний супровід та одноразову фінансову підтримку на підставі зареєстрованого кримінального провадження.
3. Розробити єдині маршрути перенаправлення постраждалих осіб між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та надавачами соціальних послуг, а також забезпечити їхній інформаційний супровід осіб після звільнення.
4. Запровадити системне навчання працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, центрів надання адміністративних послуг, закладів охорони здоров'я та інших суб'єктів щодо особливостей взаємодії з особами, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, на засадах травма-інформованого підходу.

Середньострокова перспектива

1. Інтегрувати осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, до системи соціального захисту через механізми підтримки осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, із забезпеченням їхнього доступу до базових соціальних послуг незалежно від проходження статусних процедур.
2. Розробити окремий державний стандарт соціальної послуги для осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, або адаптувати чинні державні стандарти соціальних послуг з урахуванням потреб осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи.
3. Запровадити міжвідомчу модель ведення випадку (case management), яка забезпечуватиме індивідуальний супровід постраждалої особи та координацію взаємодії всіх суб'єктів, залучених до процесу її реабілітації та реінтеграції.
4. Посилити інституційну спроможність територіальних громад шляхом запровадження механізмів державного фінансування заходів із реабілітації та реінтеграції постраждалих осіб, зокрема щодо забезпечення їх житлом, соціальними послугами та соціальним супроводом.

Стратегічна перспектива

1. Побудувати дворівневу модель державної підтримки, у межах якої базові заходи соціального захисту надаються всім особам, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, незалежно від встановлення відповідного факту, тоді як спеціальний статус є підставою для отримання додаткових гарантій, спрямованих на комплексну реабілітацію та реінтеграцію.
2. Запровадити персоналізований механізм державної підтримки осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, із можливістю вибору між отри-

манням комплексу послуг, організованих державою, та використанням грошового еквівалента для самостійного отримання відповідних послуг у надавачів, визначених державою.

3. Сформувати людиноцентричну модель державної політики у сфері реабілітації та реінтеграції, засновану на принципах безперервності підтримки, індивідуалізації допомоги, міжвідомчої взаємодії, провідної ролі територіальних громад у координації процесу відновлення та мінімізації повторної травматизації постраждалих осіб.

РОЗДІЛ 6.

УЗАГАЛЬНЕНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

ДО РОЗДІЛУ 4. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГАРАНТІЙ ПОСТРАЖДАЛИМ ОСОБАМ, ЖИТЛО ЯКИХ ЗРУЙНОВАНО АБО ПОШКОДЖЕНО ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

Верховній Раді України:

- 1 Створити (визначити серед діючих міністерств) уповноважений державний орган — policy lead, який би забезпечував формування, міжвідомчу координацію, моніторинг реалізації та оцінку ефективності комплексної політики перехідного правосуддя.
- 2 Створити урядовий або парламентський механізм моніторингу реалізації компенсаційної політики, який забезпечуватиме, зокрема, оцінку ефективності законодавства, аналіз проблем його застосування та підготовку пропозицій щодо його вдосконалення, а також методичну підтримку комісій з обстеження та інших інституцій, включених до маршруту постраждалої особи.
- 3 Усунути законодавчі бар'єри для доступу постраждалих осіб до компенсації за пошкоджене або зруйноване житло, зокрема:
 - поширити компенсаційний механізм, запроваджений Законом України №2923-ІХ на осіб, житло яких було пошкоджене до 24 лютого 2022 року;
 - спростити підтвердження права власності та дозволити використання альтернативних доказів;
 - врегулювати питання компенсації співвласникам, спадкування житлових сертифікатів та компенсації за рухоме майно;
 - розглянути можливість компенсації за житло, що залишилося на тимчасово окупованих територіях, із використанням спеціальних механізмів підтвердження втрати.
- 4 Розглянути можливість та переваги для постраждалих осіб запровадження засад інтегрованого (принципу «єдиного вікна») підходу до відновлення їх прав та гідності, який забезпечить отримання компенсацій, соціальних, адміністративних, правових, медичних та інших державних гарантій за єдиним маршрутом.
- 5 Прискорити розгляд законопроектів, спрямованих на вдосконалення Закону про компенсації №2923-ІХ.

Кабінету Міністрів України та центральним органам виконавчої влади:

- 1 Удосконалити нормативно-правове регулювання національного компенсаційного механізму шляхом внесення змін до підзаконних актів та забезпечення їх однакового застосування.
- 2 Запровадити та постійно переглядати єдині стандарти надання послуг постраждалим особам, зокрема:
 - стандартні операційні процедури (SOP);
 - покрокові алгоритми роботи;
 - чек-листи прийняття рішень;
 - типові маршрути постраждалої особи;
 - уніфіковані форми роз'яснень та відмов.

- 3 Удосконалити цифрову взаємодію державних реєстрів, забезпечивши автоматичний обмін інформацією між ДРРП, БТІ, РПЗМ, та іншими інформаційними системами, а також Реєстром збитків для України.
- 4 Оновлювати методичні документи, зокрема:
 - показники вартості будівництва;
 - чек-листи обстеження;
 - перелік ремонтних робіт і матеріалів;
 - методики оцінки пошкоджень.
- 5 Забезпечити доступність компенсаційних механізмів, у тому числі для українців, які перебувають за кордоном, шляхом розвитку дистанційних сервісів, електронної довіреності, інформаційної підтримки та спрощення електронної взаємодії.
- 6 Посилити інформаційне забезпечення міжнародного компенсаційного механізму (Реєстру збитків для України) через інформаційні кампанії, відеоінструкції, інтеграцію національних даних та розвиток консультативної підтримки.
- 7 Запровадити системне навчання публічних службовців, яке включатиме практико-орієнтовані тренінги, аналіз складних кейсів, поширення успішних практик, централізовані методичні рекомендації та постійне оновлення бази типових рішень.

Органам місцевого самоврядування:

- 1 Поширювати успішні практики громад щодо організації роботи компенсаційних комісій, міжвідомчої взаємодії та супроводу постраждалих осіб.
- 2 Сприяти запровадженню інтегрованого маршруту постраждалої особи із забезпеченням міжвідомчої взаємодії ЦНАП, органів соціального захисту, комісій з обстеження, системи безоплатної правничої допомоги та інших служб за принципом «єдиного вікна».
- 3 Уніфікувати в громадах адміністративну практику шляхом використання чек-листів, алгоритмів прийняття рішень та єдиних підходів до оцінки пошкодженого майна.
- 4 Розширити доступність адміністративних послуг, зокрема шляхом розвитку мобільних ЦНАП, виїзних сервісів, персонального супроводу вразливих категорій населення та використання інтегрованих консультативних центрів.
- 5 Посилити інформаційну підтримку населення, забезпечивши зрозумілі роз'яснення, візуальні алгоритми, консультації щодо національного компенсаційного механізму та Реєстру збитків для України.

ДО РОЗДІЛУ 5. ЕФЕКТИВНІСТЬ НАЯВНИХ АЛГОРИТМІВ ДІЙ ЗАХИСТУ ПОСТРАЖДАЛИХ, ПОЗБАВЛЕНИХ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ – ВІД ЗАКОНОДАВЧИХ РАМОК ДО РЕІНТЕГРАЦІЇ.

Верховній Раді України:

- 1 Удосконалити законодавче регулювання у сфері захисту прав осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, зокрема шляхом удосконалення Закону України №2010-IX (або прийняття нового закону) з метою:

- усунення правових прогалин, неоднозначного тлумачення критеріїв встановлення факту незаконного позбавлення особистої свободи (усунення політичної складової та розширення кола осіб, які мають право на державну підтримку) та забезпечення правової визначеності процедур надання державної підтримки;
 - визначення Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України суб'єктом владних повноважень, на діяльність якого в повному обсязі поширюється дія Закону України «Про адміністративні процедури»;
 - зміни статусу Комісії з тимчасового дорадчого органу на постійно діючий орган (або уповноважений робочий апарат) на професійній та оплачуваній основі, передбачивши конкурсний відбір її членів (зокрема представників ГО);
 - запровадження «намібійського винятку» в доказуванні, передбачивши право Комісії брати до уваги та оцінювати відомості з документів, виданих на тимчасово окупованих територіях або органами РФ, виключно з метою захисту прав людини (без визнання легітимності окупаційних органів);
 - закріплення на законодавчому рівні принципу офіційного з'ясування обставин, за яким обов'язок щодо витребування доказової бази та відомостей від інших державних органів і спеціальних служб покладається на Комісію, а не на заявника;
 - створення механізму досудового (адміністративного) порядку оскарження рішень Комісії по суті (наприклад, шляхом створення окремої Апеляційної або Експертної ради).
- 2** Створити законодавчі засади для функціонування комплексної системи державної підтримки, що забезпечуватиме безперервність допомоги, реабілітацію, реінтеграцію та соціальний супровід осіб незалежно від проходження статусних процедур (зокрема, через інтеграцію таких осіб до системи соціального захисту та впровадження принципу «єдиного вікна»).
- 3** Забезпечити законодавчі передумови для ефективної міжвідомчої координації, обміну інформацією та функціонування цілісної державної системи підтримки постраждалих осіб.

Кабінету Міністрів України та центральним органам виконавчої влади:

- 1** Забезпечити систематичне проведення та публікацію в загальному доступі аналізу практики застосування законодавства з питань соціального та правового захисту постраждалих осіб (виконання п. 3 ч. 5 ст. 3 Закону №2010-IX).
- 2** Забезпечити реалізацію цілісної та скоординованої державної політики у сфері підтримки осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, із чітким розподілом повноважень між уповноваженими органами та ефективною міжвідомчою взаємодією (зокрема через створення спеціального ЦОВВ).
- 3** Удосконалити механізми реалізації державної підтримки, зокрема забезпечити прозорість і єдність адміністративних процедур, доступність першочергової допомоги після звільнення, розвиток соціального супроводу та реабілітаційних заходів відповідно до індивідуальних потреб постраждалих осіб.
- 4** Забезпечити формування єдиних підходів до надання допомоги, розвитку системи соціальних послуг та професійної підготовки фахівців, які працюють із постраждалими особами, на засадах людиноцентричного та травма-інформованого підходів.

- 5** Вжити заходів, спрямованих на удосконалення діяльності Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України шляхом:
- запровадження повноцінного статистичного обліку розглянутих заяв у розрізі категорій постраждалих (цивільні / військовослужбовці) та статі (чоловіки / жінки) для формування гендерно орієнтованої та адресної політики захисту;
 - нормативного закріплення граничних строків розгляду заяв постраждалих осіб від моменту їх реєстрації;
 - скасування можливості членів Комісії «утримуватися» під час голосування при прийнятті рішення;
 - затвердження чітких стандартів оцінки доказів, деталізованого та відкритого переліку допустимих джерел інформації, а також ввести вимогу щодо детального письмового мотивування кожного рішення про відмову у встановленні факту позбавлення особи особистої свободи;
 - впровадження процедури «залишення заяви без руху» для усунення формальних або технічних недоліків заяви постраждалої особи у визначений строк із збереженням дати первинного звернення для забезпечення права на соціальні виплати;
 - врегулювання порядку та права заявника (або його представника) брати участь у засіданнях Комісії (зокрема через відеоконференцзв'язок), зробивши таке за слухування обов'язковим у разі ризику ухвалення негативного рішення або за наявності суперечливих даних.
 - запровадження практики публікації відкритих оголошень про набір кандидатів від громадськості до складу Комісії;
 - запровадження практики щоквартального публічного моніторингу та звітності про діяльність Комісії та стан виконання Закону № 2010-IX;
 - налагодження оперативних електронних каналів зв'язку та обміну інформацією із СБУ, Офісом Генерального прокурора, Координаційним штабом та іншими органами для прискорення отримання підтверджувальних відомостей за запитами Комісії.

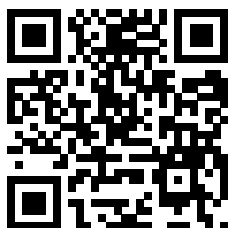
Органам місцевого самоврядування:

- 1** Забезпечити доступність комплексної підтримки осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи, включаючи соціальні, психологічні, правові та інші послуги відповідно до потреб постраждалих осіб.
- 2** Розвивати механізми комплексного соціального супроводу та координації надання допомоги на рівні територіальних громад у взаємодії з органами державної влади та надавачами соціальних послуг.
- 3** Посилювати інституційну спроможність територіальних громад щодо забезпечення реабілітації, реінтеграції та соціальної адаптації осіб, які пережили незаконне позбавлення особистої свободи (зокрема, щодо забезпечення житлом, соціальними та іншими послугами тощо).
- 4** Забезпечувати підготовку та підвищення кваліфікації працівників, які взаємодіють із особами, що пережили незаконне позбавлення особистої свободи, із застосуванням людиноцентричного та травма-інформованого підходів.

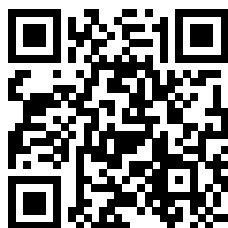
РОЗДІЛ 7.

ДОДАТКИ

ДОДАТКИ
ДО РОЗДІЛУ № 4



ДОДАТКИ
ДО РОЗДІЛУ № 5



[illegible]

