

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства,
пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України,
та невідкладні проміжні репарації»
*(реєстр. № 10132 від 09.10.2023 р.)**

Мету законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці, становить законодавче визначення правового статусу осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації (далі – РФ) проти України, членів сімей загиблих (померлих) таких осіб та правових основ надання їм невідкладних проміжних репарацій.

Суб'єктом законодавчої ініціативи пропонується, зокрема: закріпити визначення понять «сексуальне насильство, пов'язане зі збройною агресією Російської Федерації проти України», «постраждала особа», «невідкладні проміжні репарації», «невідкладна компенсація»; створити Комісію з розгляду питань, пов'язаних із визнанням осіб постраждалими, та Фонд виплати невідкладних компенсацій особам, постраждалим від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України.

Насамперед, слушно наголосити, що ця законодавча ініціатива не є спонтанною реакцією на численні факти сексуального насильства щодо цивільного населення та військовополонених під час широкомасштабного вторгнення РФ, які набули розголосу¹, а демонструє послідовність державної політики України щодо запобігання та протидії сексуальному насильству, пов'язаному зі збройним конфліктом. Так, у 2018 році у співпраці Офісу Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Міністерства закордонних справ та Міністерства юстиції України з інституціями Організації Об'єднаних націй (далі – ООН) з прав людини розроблено відповідну Стратегію². У травні 2022 року підписано Меморандум про співробітництво між Кабінетом Міністрів України та ООН щодо запобігання та протидії сексуальному насильству в умовах війни, який покликаний забезпечити оперативне реагування на випадки сексуального насильства, належну допомогу постраждалим і мобілізувати для цього необхідні ресурси³, а у вересні затверджено План реалізації Рамкової програми співробітництва між Урядом України та ООН в означеній сфері⁴.

Захист відповідної категорії осіб можна розглядати в контексті створення правового механізму відшкодування збитків у зв'язку з агресією проти України,

¹ Report of the Independent International Commission of Inquiry on Ukraine. A/77/533. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/637/72/PDF/N2263772.pdf?OpenElement>

² Стратегія запобігання та протидії сексуальному насильству, пов'язаному з конфліктом в Україні. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2020-09/crsv%20strategy%20ua_0.pdf

³ Ольга Стефанішина підписала Меморандум про співробітництво між Урядом України та ООН щодо запобігання та протидії сексуальному насильству. 03.05.2022. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/node/4572>

⁴ План реалізації Рамкової програми співробітництва між Урядом України та Організацією Об'єднаних Націй щодо запобігання та протидії сексуальному насильству, пов'язаному з конфліктом. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20PDF/2023/01.01.2023/%D0%86%D0%BC%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%2031.01.2023_doc.pdf

який формуватиметься на підставі Резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 14.11.2022⁵. Саме такий підхід пропонується запровадити деякими представниками юридичної спільноти, громадянського суспільства невідкладно. Наприклад, у численних публікаціях на сайті Асоціації жінок-юристок України «Юрфем» автори наголошують на потребі надання репарацій постраждалим від сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом, та членам їхніх сімей, які є особливо вразливою категорією серед жертв воєнних злочинів⁶.

Водночас доречно зазначити про наявність зарубіжного досвіду щодо застосування різних підходів до захисту прав осіб, постраждалих від сексуального насильства під час збройного конфлікту.

У Боснії та Герцеговині у 2023 році прийнято Закон про захист цивільних жертв війни⁷. Встановлено законодавчий механізм захисту не певної категорії постраждалих під час збройного конфлікту осіб, а всіх цивільних осіб, які зазнали (внаслідок поранення чи інших катувань на війні або внаслідок активації залишків боєприпасів після війни) ушкодження організму, у тому числі, психічного ушкодження, чи значного розладу здоров'я, зникли безвісти чи загинули (стаття 8). Законом визначено перелік цивільних осіб, які можуть отримати статус постраждалих від збройного конфлікту. Зокрема, у спеціальні категорії виокремлюються особи, які зазнали сексуального насильства чи зґвалтування під час збройного конфлікту (за умови, що на момент події вони були цивільними особами), та діти, які народжені внаслідок військового зґвалтування, незалежно від того, чи була на той час мати, яка народила таку дитину, цивільною особою. Законом встановлено широкий перелік видів соціального захисту (частина перша статті 11), фінансування яких здійснює держава (частини друга та третя статті 11). Доцільно звернути увагу на диференційований підхід щодо закріплення за різними категоріями жертв війни видів соціального захисту. Наприклад, залежно від обсягу отриманих тілесних ушкоджень, жертви війни отримують допомогу з непрацевдатності тощо (статті 18–27). Цивільні особи, які стали жертвами сексуального насильства під час війни, наділені правом на отримання щомісячної грошової допомоги (статті 28–30). Законом визначено засади адміністративної процедури, зокрема систему доказів, які мають надаватися для отримання названого статусу (стаття 40) відповідним адміністративним органам. Звернемо увагу на те, що для отримання статусу жертви сексуального насильства під час війни чи статусу дитини, народженої внаслідок військового зґвалтування, слід звернутися до Комісії з надання експертного висновку для визначення статусу особливої категорії цивільних осіб, які постраждали від війни (стаття 41). Законом також закріплено основи формування і діяльності цієї Комісії, а детальний порядок та інші питання, важливі для її роботи, передбачено унормувати відповідним

⁵ General Assembly Adopts Text Recommending Creation of Register to Document Damages Caused by Russian Federation Aggression against Ukraine, Resuming Emergency Special Session. URL: <https://press.un.org/en/2022/ga12470.doc.htm>

⁶ Наприклад, див.: Криштанович А. Актуальні напрямки роботи України у сфері реагування на сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом, та надання репарацій постраждалим. URL: <https://jurfem.com.ua/aktualni-napryamky-roboty-reahuvannya-na-snpk-reparatsii/>

⁷ ZAKON о zaštiti civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine. URL: <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/bs/propis.php?id=1053>

нормативно-правовим актом на рівні федерального міністра протягом 60 днів із дня набрання Законом чинності.

У Хорватії прийнято Закон, відповідно до якого особам, які стали жертвами сексуального насильства під час збройної агресії проти Республіки Хорватія, встановлюється особливий порядок захисту їхніх прав⁸. Доцільно наголосити, що Закон містить положення щодо: кількісного складу Комісії у справах жертв сексуального насильства; переліку сфер, які мають представляти її члени (юриспруденція, психологія, психіатрія, інфектологія, дерматовенерологія, гінекологія, онкологія тощо, захист прав людини); порядку її формування (статті 10–13). Чітко вказано підстави для надання Комісією висновку про те, що особа є жертвою: наявність відповідної медичної та іншої документації з урахуванням фактів і доказів, що встановлені у кримінальному провадженні, остаточних судових рішень у справах про вчинення сексуального насильства під час війни, інших доказів. Окрім цього, визначено адміністративну процедуру набуття статусу жертви, зокрема порядок подання клопотання про відкриття провадження, участь сторін, встановлення фактів (статті 28–34). Закон передбачає отримання зазначеною категорією осіб таких видів соціальної допомоги: психосоціальної, правової, медичної (обслуговування, реабілітація, систематичний огляд), обов'язкового та додаткового медичного страхування, розміщення в закладі підтримки та обслуговування постраждалого, грошової компенсації (статті 15–27). Зазначимо, що в Законі не лише надано перелік видів соціального захисту, а й встановлено механізм їх реалізації, зокрема фінансування за рахунок державного бюджету, якщо інше не передбачено спеціальними нормативно-правовими актами (стаття 8).

З урахуванням зарубіжного досвіду щодо захисту осіб, які стали жертвами сексуального насильства під час збройного конфлікту, та в цілому підтримуючи законодавчі ініціативи, спрямовані на захист прав осіб, постраждалих від подібних злочинів під час збройної агресії РФ проти України, вважаємо за доцільне висловити такі міркування щодо законопроекту «Про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації» № 10132 від 09.10.2023.

Законопроектом (стаття 5) пропонується створити Комісію з розгляду питань, пов'язаних із визнанням осіб постраждалими (далі – Комісія), яка надаватиме особі статус, постраждалої від сексуального насильства, вчиненого під час збройної агресії РФ проти України. При цьому невизначеними залишаються питання щодо: порядку її формування та функціонування; підконтрольності; структурного та кількісного складу; наявності в її складі представників громадських об'єднань; кваліфікаційних вимог до голови та членів, порядку їх призначення; встановлення гарантій незалежності; утворення регіональних підрозділів (складу, регіональності (обласних, районних, міських), їх підзвітності й підконтрольності; фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Законопроектом визначені завдання та повноваження Комісії,

⁸ Zakon o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije na Republiku Hrvatsku u Domovinskom ratu. N 64/15, 98/19. URL: <https://www.zakon.hr/z/794/Zakon-o-pravima-%C5%BErtava-seksualnog-nasilja-za-vrijeme-oru%C5%BEane-agresije-na-Republiku-Hrvatsku-u-Domovinskom-ratu>

однак не визначені права щодо порядку її взаємодії з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями тощо. Відповідно до пункту 3 статті 6 законопроекту пропонується перелік та обсяг відомостей, які зазначаються в заяві про визнання постраждалою особою або членом сім'ї загиблої (померлої) постраждалої особи, встановлювати та затверджувати Кабінетом Міністрів України. Враховуючи вузьку спрямованість законопроекту, вбачається за доцільне зазначені питання врегулювати саме в цьому законопроекті. Така пропозиція корелює із практикою виконання законів. Зокрема, прикладом неефективності реалізації є Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» від 23 лютого 2023 року № 2923-ІХ, з огляду на відсутність до цього часу низки нормативно-правових актів, прийняття яких передбачено статтею 15 «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного Закону.

Пропонуємо в абзаці третьому частини першої статті 7 законопроекту цифру «30» замінити цифрою «15». Це зумовлено тим, що порядок прийняття рішення про визнання особи постраждалою або про визнання особи такою, що є членом сім'ї загиблої (померлої) постраждалої особи, здійснюється в адміністративному порядку, тому з метою уникнення законодавчих колізій строки розгляду заяви про визнання постраждалою особою або членом сім'ї загиблої (померлої) постраждалої особи мають відповідати строкам, які встановлені статтею 20 Закону України «Про звернення громадян». Загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не повинен перевищувати 45 днів.

У частині п'ятій статті 7 законопроекту пропонуємо встановити строк подачі скарг на рішення Комісії. Наприклад, згідно зі статтею 17 Закону України «Про звернення громадян» скарга може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту прийняття рішення, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина із прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

У тексті законопроекту пропонуємо усунути низку редакційних неточностей, зокрема слово «репарації» виправити на слово «репарацій» (пункт 4 частини першої статті 2); словосполучення «напрямки діяльність» виправити на «напрями діяльності», слово «положення» виправити на слово «положенням» (частина четверта статті 4).

З урахуванням викладеного, варто наголосити на актуальності правового регулювання захисту прав осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України. Зарубіжний досвід демонструє прийнятність різних концептуальних підходів до вирішення зазначеної проблеми, зокрема й запропонованого законопроектом – через закріплення за названою категорією осіб права на невідкладні проміжні репарації. Водночас законодавчий акт має не лише декларувати відповідні

наміри, а й визначити дієвий та цілісний законодавчий механізм призначення і виплати невідкладної компенсації. Отже, на нашу думку, законопроект потребує доопрацювання, насамперед, у частині визначення порядку створення, формування складу та функціонування Комісії, що надає особі статус, постраждалої від сексуального насильства, вчиненого під час збройної агресії Російської Федерації проти України, а також здійснення відповідної адміністративної процедури.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*