



ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**ПАРЛАМЕНТСЬКЕ ДОСЛІДЖЕННЯ
ЩОДО ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО СОЦІАЛЬНИЙ І ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ОСІБ, СТОСОВНО ЯКИХ
ВСТАНОВЛЕНО ФАКТ ПОЗБАВЛЕННЯ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ
ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ,
ТА ЧЛЕНІВ ЇХНІХ СІМЕЙ»***

Анотація. Парламентське дослідження містить результати правового моніторингу Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». Здійснено юридичну оцінку відповідності та своєчасності прийняття підзаконних нормативно-правових актів на виконання його положень. Зроблено висновки щодо ефективності регуляторного впливу відповідних законодавчих норм на відносини зі встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а також реалізації прав зазначеної категорії осіб на підставі кількісних і якісних показників, отриманих із доступних джерел.

Ключові слова: особа, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України; правовий моніторинг; парламентський контроль; стан впровадження; регуляторний вплив; оцінка ефективності.

ЗМІСТ

Вступ	4
Основна частина	4
<i>Мета та передумови прийняття Закону.....</i>	<i>5</i>
<i>Оцінка положень Закону за суб'єктним критерієм.....</i>	<i>7</i>
<i>Способи оцінювання ефективності реалізації норм Закону</i>	<i>9</i>
<i>Юридична оцінка Закону.....</i>	<i>9</i>
<i>Оцінка регуляторного впливу (ефективності реалізації) Закону....</i>	<i>12</i>
<i>Правове регулювання діяльності Комісії</i>	<i>13</i>
<i>Стан дотримання передбачених Законом прав постраждалих осіб.....</i>	<i>15</i>
Висновки	27

Вступ.

Після повномасштабного вторгнення на окупованих територіях значно зросли обсяги свавільного позбавлення громадян України особистої свободи, що мало ознаки насильницького зникнення. Для забезпечення відновлення осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та їхніх прав актуальним є аналіз ефективності реалізації Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» № 2010-IX від 26 січня 2022 року 2020 року (далі – Закон).

Серед механізмів парламентського контролю за реалізацією законів правовий моніторинг вважається дієвим інструментом здійснення оцінки ефективності регуляторного впливу норм закону на суспільні відносини, що становлять предмет його регулювання. У дослідженні методологічну основу правового моніторингу становлять рекомендації Путівника постзаконодавчого контролю¹, зокрема щодо застосування методів оцінки і способів збору інформації про стан реалізації законодавчих норм.

Основна частина.

Ухвалені закони потребують не меншої уваги й досліджень, ніж проекти законів під час їх розробки та прийняття. На реалізацію закону впливає чимало чинників: суттєві трансформації у сфері регулювання, брак ресурсів, неефективність діяльності державних органів або інших уповноважених суб'єктів, адміністративні або структурні реформи, які можуть змінити очікувані результати дії закону або завадити досягненню передбачуваної мети законодавчого регулювання. Контроль за реалізацією закону дозволяє з'ясувати: які його положення мають позитивну практику реалізації; виконання яких норм має труднощі або неоднакове застосування; які аспекти суспільних відносин потребують удосконалення правового урегулювання; які нормативні положення доцільно змінити і з яких причин.

Згідно з опублікованими даними до Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в період з 1 вересня 2022 року до 16 лютого 2024 року включно надійшло 1808 звернень, які стосувалися порядку підтвердження факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та забезпечення прав осіб, стосовно яких такий факт встановлено, та членів їхніх сімей, а також щодо осіб, зниклих безвісти². Однак, вже протягом 2024 року кількість звернень із питань забезпечення прав цієї категорії осіб, а також щодо встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України сягнула понад 1,3 тис.³.

¹ Путівник постзаконодавчого контролю. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/public_vl/Guide_lg-publ/76161.html

² Із вересня 2022 року до Омбудсмена надійшло 1808 звернень щодо цивільних заручників та зниклих безвісти – відповідь на запит. URL: <https://zmina.info/news/z-veresnya-2022-roku-po-lyutyj-2024-roku-do-ombudsmana-zvernulos-1808-simej-cyvilnyh-zaruchnykiv-ta-znyklyh-bezvisty/>

³ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%A9%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%

У цілому, основною категорією заявників до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є члени сімей військовослужбовців, зокрема тих, які перебувають у полоні або зникли безвісти (27,3 % від загальної кількості звернень)⁴.

Аналіз динаміки кількісних показників відповідних звернень свідчить про тенденції до зростання, що вказує на існування проблемних аспектів у регулюванні відносин зі встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та щодо гарантій реалізації прав таких осіб, а також членів їхніх сімей (Рис. 1):

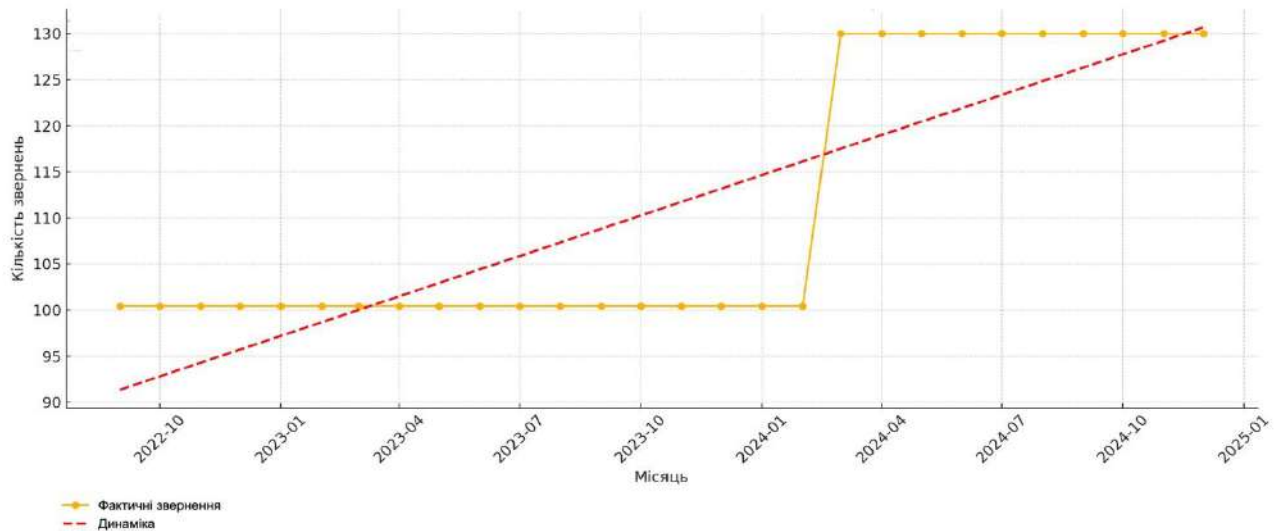


Рис. 1. Динаміка зростання кількості звернень із питань забезпечення прав та встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Слід очікувати на збереження цієї динаміки. За даними Медійної ініціативи за права людини, станом на 1 серпня 2024 року щонайменше 1770 цивільних осіб незаконно утримувалися Російською Федерацією (далі – РФ)⁵. За даними Координаційного штабу та Об'єднаного центру СБУ, кількість утримуваних цивільних осіб може становити близько 16 000 осіб. Окрім того, наведені цифри не включають дані про осіб із числа військовослужбовців.

Мета та передумови прийняття Закону. Моніторингу ефективності реалізації Закону передбачає ретроспективний огляд передумов прийняття Закону та обґрунтування його мети.

Збройна агресія РФ, як і явище свавільного позбавлення свободи тисяч громадян України на територіях, що потрапили під російську тимчасову окупацію, беруть свій початок із 2014 року. Управління процесами подолання

[D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C %D0%A3%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_2024_%D1%80%D0%BE%D1%86%D1%96.pdf](https://ombudsman.gov.ua/news_details/ombudsman-ukrayini-prezentuvav-shchorichnu-dopovid-pro-stan-doderzhannya-ta-zahistu-prav-i-svobod-lyudini-i-gromadyanina-v-ukrayini-u-2024-roci)

⁴ Омбудсман України презентував Щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році. URL: https://ombudsman.gov.ua/news_details/ombudsman-ukrayini-prezentuvav-shchorichnu-dopovid-pro-stan-doderzhannya-ta-zahistu-prav-i-svobod-lyudini-i-gromadyanina-v-ukrayini-u-2024-roci

⁵ Як встановити факт позбавлення особистої свободи внаслідок війни. URL: <https://zmina.info/instructions/yak-vstanovity-fakt-pozbavlennya-osobystovi-svobody-vnaslidok-vijny/>

наслідків перебування осіб у примусовій ізоляції (полоні)* у контексті відновлення прав людини стало викликом для нашої держави. Проблема поступово набула подвійної (політичної та соціальної) значущості та вимагала організації ефективної діяльності державних і громадських інституцій.

Із 2018 року регулювання заходів державної підтримки осіб, яких було незаконно позбавлено особистої свободи, здійснювалося на підзаконному рівні та поширювалося на відносно обмежену групу цивільних осіб, звільнених, як правило, під час офіційних обмінів за безпосередньої участі держави або за результатами міжнародних переговорів. Особи, які були звільнені з місць позбавлення волі поза офіційними процедурами обміну, здебільшого залишалися без заходів підтримки, зокрема через відсутність правового механізму доведення факту та причин позбавлення свободи. З урегулюванням у 2020 році на підзаконному рівні засад діяльності міжвідомчої комісії з розгляду питань, пов'язаних із визнанням факту позбавлення особи особистої свободи, намітився певний прогрес, але рівень захисту цивільних осіб суттєво поступався захисту військовослужбовців, звільнених із полону, попри те, що де-факто термін «військовополонений» намагалися офіційно уникати, застосовуючи до всіх узагальнене поняття «жертви збройного конфлікту»⁶.

Для врегулювання на законодавчому рівні заходів сприяння відновленню постраждалих осіб та їхніх прав⁷ прийнято Закон, який набув чинності 19 листопада 2022 року.

Цілями будь-якого закону є досягнення бажаних результатів, яких прагне отримати держава у відповідній сфері регулювання. Іншими словами, це ті зміни в суспільстві, які мають настати внаслідок дії норм закону. Основною ціллю Закону є врегулювання порядку визнання факту позбавлення особистої свободи, яке атрибується** РФ, як підстави для вжиття державою заходів правового та соціального захисту до цих осіб, а також членів їхніх сімей. До очікуваних результатів Закону віднесено створення дієвої системи гарантій реалізації прав осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, для забезпечення їх відновлення та відновлення їхніх прав.

* Примусовою ізоляцією є стан повної або часткової відсутності контактів особи з бажаним для неї середовищем, внаслідок незаконного позбавлення особи особистої свободи із застосуванням заходів фізичного, психологічного та/або іншого впливу. Правовий статус людини, яка перебуває у примусовій ізоляції (полоні), залежить від категорії осіб, до якої вона належить: військовополонений, заручник, політв'язень (стандарт НАТО STANAG 7226 Ed./APRP – 3.3.7.3 (A)).

⁶ Мухін Максим. Парламент бере заручників на себе. Чому держава не може захистити звільнених із полону на законних підставах. URL: <https://focus.ua/politics/397366>

⁷ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їх сімей (реєстр. № 6104 від 27.09.2021). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72870

** У міжнародному праві атрибуція означає встановлення зв'язку між певною дією і державою для визначення того, чи є ця дія результатом діяння цієї держави, та чи тягне за собою міжнародну відповідальність. Іншими словами, атрибуція визначає, чи можна приписати конкретну поведінку певній державі, щоб вона відповідала за неї за міжнародним правом.



Рис. 2.

Оцінка положень Закону за суб'єктним критерієм. Норми Закону є загальними щодо правового та соціального захисту всіх осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а також членів їхніх сімей.

Законодавчі положення не містять гендерних відмінностей і мають на меті однакову користь для всіх – чоловіків і жінок. Як наслідок, положення закону не передбачають підстав для врахування гендерних аспектів у регулюванні заходів відновлення та реабілітації, що не повною мірою відповідає стандартам міжнародного гуманітарного права.

Водночас положення Закону є диференційованими в частині визначення категорій осіб, на яких може поширюватися його дія. Це стосується цивільних осіб, на яких заходи державної підтримки поширюються за умов, що їх затримання було пов'язане зі здійсненням діяльності, спрямованої на вираження поглядів, цінностей, позицій щодо відстоювання державного суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності України, із конкретно діяльністю на підтримку органів влади України, а також зі здійснюваною професійною, громадською, політичною чи правозахисною діяльністю, пов'язаною з

відстоюванням державного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України тощо.

Для військовослужбовців достатньою є належність до складу сил безпеки і сил оборони України або до однієї з категорій осіб, визначених Женевською конвенцією про поводження з військовополоненими від 12 серпня 1949 року. Виключення становлять іноземці та особи без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України, крім положень, що стосуються грошового забезпечення та надання відпусток військовослужбовцям.

Такий підхід обумовлює диференціацію підстав для встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Не заперечуючи об'єктивність та необхідність такої диференціації, включення до порядку проходження процедури встановлення факту позбавлення особи особистої свободи (стаття 4 Закону) осіб із числа військовослужбовців за наявності довідки Міністерства оборони України про перебування у місцях несвободи внаслідок збройної агресії проти України або інтернування в нейтральних державах⁸ несе ризик створення штучних перепон у процедурі встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, зокрема через затягування процедур визнання факту або перевантаження Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (далі – Комісія). Зазначимо, Комісія не визначає категорію, до якої віднесено особу (цивільна або військовослужбовець), а лише встановлює факт позбавлення особи особистої свободи, що є підставою для вжиття державою заходів додаткового правового та соціального захисту.

Дія Закону поширюється на членів сімей (відповідно до Сімейного кодексу України) громадян України, стосовно яких встановлено факт позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Варто зазначити, що законодавство України не містить єдиного підходу до розуміння поняття «члена сім'ї» як суб'єкта майнових відносин соціально-захисного характеру. Базове розуміння поняття «сім'я» як інституту сімейного права міститься в Сімейному кодексі України, однак, на його основі не забезпечено формулювання похідних понять, до яких належить «член сім'ї». Як наслідок, визначення кола осіб, які формують склад сім'ї (тобто кого можна вважати «членом сім'ї»), варіюється в нормативно-правових актах залежно від галузі законодавства (сімейного, житлового, цивільного та у сфері соціального захисту).

Різний підхід до встановлення кола осіб, які входять до складу сім'ї, у різних законодавчих актах є цілком виправданим. Кожна галузь законодавства визначає, кого вважати членом сім'ї, із позиції поставлених перед нею завдань правового регулювання. Що стосується встановлення члена сім'ї особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особи особистої свободи, у випадках, коли інформація про родинні зв'язки міститься в державних реєстрах, – проблем на практиці не виникає. Щодо осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним

⁸ Порядок оформлення довідок про перебування осіб у місцях несвободи внаслідок збройної агресії проти України або інтернування в нейтральних державах : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 2023 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2023-%D0%BF#Text>

побутом, мають взаємні права та обов'язки, – зростає ризик виконання Комісією функцій з визначення кола осіб, які складають сім'ю, що є компетенцією суду.

Способи оцінювання ефективності реалізації норм Закону. Правовий моніторинг⁹ включає два виміри, які доповнюють один одного, і завданням яких є з'ясування ефективності правового регулювання суспільних відносин, зокрема в аспекті досягнення поставлених Законом мети і завдань:



Рис. 3.

Юридична оцінка Закону. Реалізація та конкретизація окремих норм Закону передбачала розробку підзаконних нормативно-правових актів або внесення змін до чинних. Відповідно до змісту норм їх загальна кількість становить 14, з яких 8 – про внесення змін до чинних актів. Згідно з принципом збереження набутих прав чинними залишилися підзаконні нормативно-правові акти (14 % від загальної кількості актів, норми яких регламентують відносини у цій сфері), що були ухвалені до введення Закону в дію (Рис. 4).



Рис. 4. Рівень оновлення досліджуваного законодавства.

⁹ Про правотворчу діяльність : Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

Вчасність прийняття підзаконних нормативно-правових актів, достатність (повнота) правового регулювання для розвитку законодавчих положень та забезпечення їх реалізації є предметом юридичної оцінки. Відповідно до статті 17 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону Кабінет Міністрів України мав вжити заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативно-правових актів органів виконавчої влади, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з набранням чинності Законом.

Моніторинг підзаконних актів на предмет дотримання встановлених Законом строків виявив факти їх порушення. Із 14 актів, що мали бути прийняті одночасно з набранням чинності Законом, вчасно ухвалено 7 актів (або 50 % від загальної кількості), із простроченням до 3 місяців – 3 акти (або 17 %), до 1 року – 2 акти (або 15,5 %), до 2 років – 2 акти (або 15,5 %). Так, підзаконні нормативно-правові акти щодо порядку надання цільової підтримки для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та щодо порядку надання соціальних послуг були прийняті через рік після набрання чинності Законом. Майже через два роки був урегульований порядок забезпечення житлом для тимчасового проживання, а також порядок надання відновлювальних (постізоляційних, реінтеграційних) заходів.

У цілому, дотримання строків прийняття підзаконних нормативно-правових актів можна охарактеризувати як незадовільне (Рис. 5).

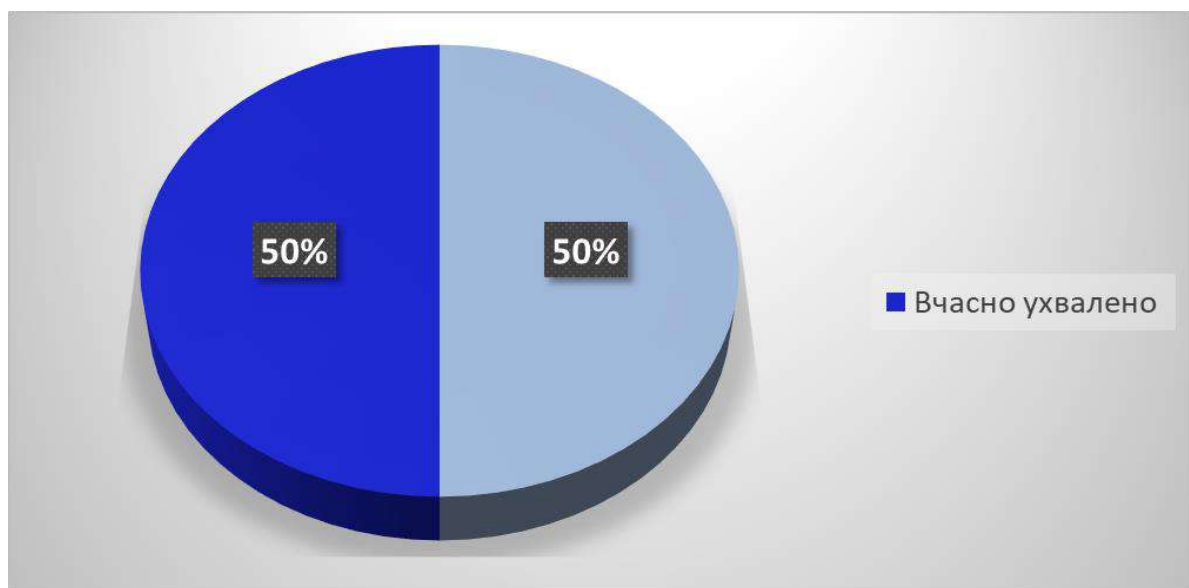


Рис. 5. Рівень дотримання строків прийняття нормативно-правових актів.

Положення деяких нормативно-правових актів не повною мірою відповідають критерію повноти (відповідності) регулювання. Так, щодо порядку забезпечення права на освіту (стаття 13 Закону) – неврегульованим є пільгове кредитування для здобуття освіти. Окремі нормативно-правові акти з об'єктивних причин потребують ухвалення додаткових актів, наприклад, щодо санаторно-курортного лікування (стаття 8 Закону) у частині щорічного встановлення граничної вартості путівки тощо. Водночас 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 звільнення¹⁰ є об'ємним, змістовно ускладненим нормами бланкетного характеру, що підвищує ризики недоступності послуг.

До критеріїв оцінювання ефективності Закону відносять результати судової практики. В Єдиному державному реєстрі судових рішень за запитом про визнання протиправним та скасування рішення Комісії (Мінреінтеграції) зі встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України виявлено 279 рішень, ухвал та постанов¹¹. Переважну більшість складають ухвали суду (щодо процедурних і процесуальних питань, зокрема встановлення певних фактів, пов'язаних зі збройною агресією). Через високу ймовірність похибки щодо точної кількості цієї категорії справ за результатами автоматизованого відбору, доцільним є не статистичний, а якісний аналіз судових рішень. Для цього з Єдиного державного реєстру судових рішень шляхом простої вибірки (методу, який дозволяє вважати висновки репрезентативними) обрано та проаналізовано понад 30 судових рішень на предмет оцінки мотивів, якими керується суд при їх ухваленні.

На думку суду, рішення Комісії є актом індивідуальної дії, тому воно має характеризуватися конкретністю (граничною чіткістю) та повнотою. Дискреційні повноваження Комісії не дають підстав для недотримання порядку прийняття рішення, а відсутність достатньої кількості голосів Комісії є результатом голосування, а не правовою підставою для прийняття рішення про непідтвердження факту. Визнання протиправними та скасування рішень Комісії відбувається через:

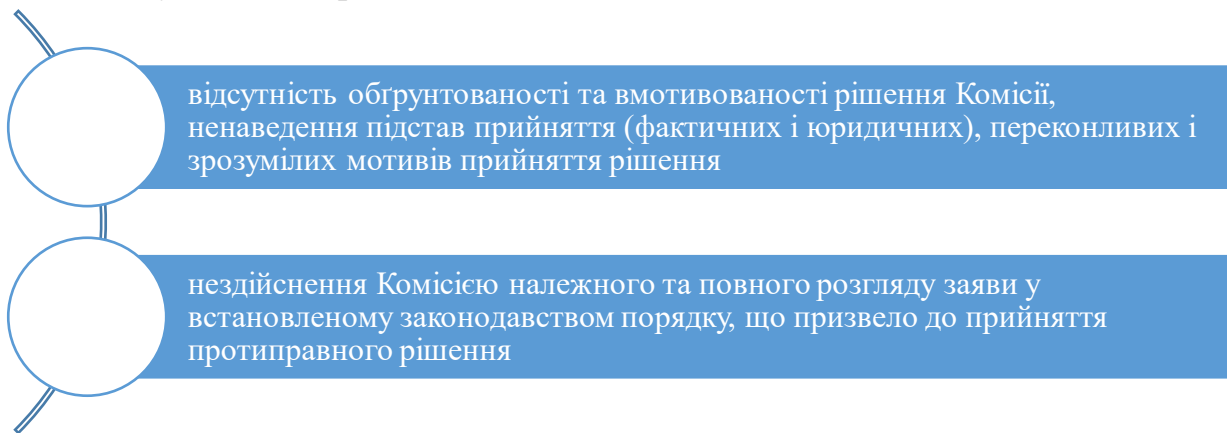


Рис. 6.

За даними правозахисних організацій, протягом останніх двох років зросла кількість заявників, які подали позови про визнання протиправним та скасування рішення Комісії або оскарження її бездіяльності. У 2024 році зафіксовано зростання кількості прийнятих судами України рішень на користь заявників. Так, із 14 поданих позовів 11 було задоволено повністю, а два –

¹⁰ 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 : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 березня 2024 р. № 296. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/296-2024-%D0%BF#n11>

¹¹ Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Page/2>

частково. Тоді як за період 2022 та 2023 років судами було розглянуто лише 9 таких справ¹².

Оцінка регуляторного впливу (ефективності реалізації) Закону.

На рівні національного законодавства України врегульовано заходи фінансової або іншої допомоги певним категоріям осіб, які зазнали шкоду внаслідок збройної агресії проти України. Однією з цих категорій є особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Проте, процедури визначення (встановлення факту) належності до певної категорії постраждалих суттєво різняться. Факт позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України встановлюється Комісією¹³. На початку 2025 року Комісія не проводила засідань через реорганізацію функцій міністерств¹⁴. Комісія перейшла з підпорядкування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (наразі Міністерство національної єдності України) до Міністерства розвитку громад та територій України¹⁵. Окрім встановлення факту позбавлення особистої свободи, Комісія уповноважена визначати дату початку строку позбавлення особи особистої свободи, а у разі звільнення особи з місць несвободи – дату її звільнення.

Згідно з даними, наведеними в Концепції вдосконалення національної системи засобів правового захисту та підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії РФ проти України¹⁶, станом на листопад 2023 року Комісією було встановлено факт позбавлення особистої свободи щодо 4 337 осіб (763 цивільних та 3 574 військових), із них 1 953 – звільнених із полону осіб (як цивільних, так і військових). До цієї цифри входять особи, які утримувалися або продовжують утримуватися РФ з 2014 року. В означений період Комісія відмовила приблизно в 30 % звернень¹⁷. Через відсутність статистичних даних щодо загальної кількості звернень і кількості заяв, розгляд яких із різних причин не відбувається, відсутня можливість встановити рівень ухвалення Комісією позитивних рішень щодо визнання означеного факту. Є випадки, коли особи навіть не отримують рішення про відмову у встановленні такого факту.

Правове регулювання діяльності Комісії. Визнання факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії РФ проти України –

¹² Як встановити факт позбавлення особистої свободи внаслідок війни. URL: <https://zmina.info/instructions/yak-vstanovyty-fakt-pozbavlennya-osobystoyi-svobody-vnaslidok-vijny/>

¹³ Положення про Комісію з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15.11. 2022 № 1281 (із змінами згідно з Постановою КМ № 35 від 14.01.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>

¹⁴ Зміни, що вносяться до Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1545-2024-%D0%BF#Text>

¹⁵ Зміни щодо діяльності Міністерства розвитку громад та територій, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2025 № 35. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2025-%D0%BF#n12>

¹⁶ Концепція удосконалення національної системи засобів правового захисту та підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії РФ проти України. URL: <https://mycloud.coe.int/s/CBdpnNiHKTtNZDr?dir=/&openfile=true>

¹⁷ Чому незаконно ув'язнені цивільні залишаються без комплексного соціального захисту від держави? Аналітичний моніторинговий звіт. К., квітень 2024. С. 31-32.

адміністративна послуга (ідентифікатор послуги – 02489)¹⁸, порядок надання якої регулюється нормами законів України «Про адміністративні послуги»¹⁹ та «Про адміністративну процедуру»²⁰. У зв'язку з цим, має місце низка зауважень щодо «докомісійного» розгляду заяв міністерством. Під час виконання функції з реєстрації заяв і документів траплялися непоодинокі випадки, коли лист-відмову в розгляді заяви надсилали заявникам не від Комісії, а від службовців міністерства. Підстави та критерії, згідно з якими направлялися такі відмови, не регламентовані. Наразі в публічному доступі відсутня інформація щодо кількості заяв, які надійшли до міністерства, були передані на розгляд Комісії та тих, що були розглянуті Комісією²¹.

Аналіз інформаційних джерел дозволяє виокремити три блоки проблем у діяльності Комісії:



Рис. 7.

Для підтвердження факту позбавлення особистої свободи особи звертаються до Міністерства розвитку громад та територій України із заявою.

¹⁸ Визнання особи позбавленої свободи внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. Портал «Дія». URL: <https://guide.diia.gov.ua/view/vyznannia-osoby-takoiu-shcho-bula-pozbavlena-svobody-vnaslidok-zbroinoi-ahresii-rosiiskoi-federatsii-proty-ukrainy-3b62872f-cd16-459f-a7ea-67d4bec71635>

¹⁹ Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

²⁰ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

²¹ Чому незаконно ув'язнені цивільні залишаються без комплексного соціального захисту від держави? URL: <https://www.relativespp.org/analytic/yak-i-chomu-derzhava-ne-zahishchaie-postrazhdalih-vid-polonu-kompleksno>

Форма заяви затверджена²², але відсутні вимоги щодо обсягу і змісту заяви, окрім обов'язкових реквізитів і додатку, в якому міститься перелік документів, передбачених Законом. Якщо мета прийняття підзаконного нормативно-правового акта – конкретизація положень норм Закону – не забезпечена повною мірою, то для зниження ризику потенційних зловживань і порушення прав заявника доцільно використовувати неправові засоби підвищення ефективності реалізації прав, зокрема офіційні роз'яснення профільного міністерства щодо:

достатності вмісту заяв про обставини позбавлення особистої свободи

документів, які вважатимуться належними й достатніми для підтвердження факту порушення норм Женевських конвенцій

Рис. 8.

За даними правозахисних організацій, формалізація процедур через затвердження типових довідок, що видаються правоохоронними органами / службою безпеки, не повністю розв'язала проблему надання необхідних документів. У низці випадків особи змушені звертатися за винесенням судового рішення, яке підтверджує відповідний (юридичний) факт. Складнощі виникають як із доведенням факту позбавлення цивільної особи свободи внаслідок збройної агресії проти України, так і з неможливістю підтвердження місця утримання особи.

Варто зазначити, що на ефективність реалізації Закону суттєво впливає дієвість норм інших законодавчих актів України щодо встановлення фактів «перебування у полоні», «зникнення безвісти за особливих обставин», а також дотримання агресором норм міжнародного гуманітарного права, зокрема Женевських конвенцій. Очікування на підтвердження інформації від РФ, за посередництва Міжнародного Комітету Червоного Хреста, може тривати місяцями, іноді роками. Таким чином, непідтверджений статус полоненого (для військовослужбовців) або позбавленого волі (для цивільних осіб) фактично унеможливорює встановлення факту позбавлення особи особистої свободи та отримання передбаченої Законом державної підтримки для членів сім'ї постраждалої особи.

Таким чином, проблеми встановлення факту позбавлення особи особистої свободи можуть бути обумовлені як вадами Закону, так і чинниками зовнішнього характеру, які виходять за межі дискреції Комісії та сфери дії Закону.

²² Про затвердження форм заяв для забезпечення соціального і правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей : Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 04.02.2025 № 177/43583. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0177-25#n6>



Рис. 9.

Рішення Комісії щодо визнання факту вносяться до Єдиного реєстру осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення свободи внаслідок збройної агресії проти України – інформаційної системи, яка створена для обліку та захисту прав таких осіб і членів їхніх сімей²³, а також для адміністрування їхніх потреб. Розпорядником та володільцем інформації цього реєстру є Міністерство розвитку громад та територій України. Адміністратором і технічним адміністратором Реєстру є державне підприємство «Український національний центр розбудови миру», що належить до сфери управління міністерства. Реєстр не є публічним, містить відомості з обмеженим доступом.

Стан дотримання передбачених Законом прав постраждалих осіб.

Положення Закону в частині надання правового та соціального захисту особам, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, мають бланкетний характер. Законом були внесені зміни до 15 законодавчих актів щодо умов забезпечення прав або про додаткові гарантії їх реалізації. Утім, для повноти регулювання гарантій у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування у 2025 році було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне

²³ Порядок створення, ведення, доступу до відомостей Єдиного реєстру осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1281 (із змінами від 14.01.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#n141>

страхування за осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України»²⁴, який вводиться в дію з 1 січня 2026 року.

У статті 7 Закону визначено види грошової допомоги особам, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, та членам сімей таких осіб. Порядком призначення та виплати допомоги особам, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членам їх сімей (далі – Порядок)²⁵ конкретизовано положення Закону та визначено розміри таких допомог. Передбачено три види грошової допомоги:

ЩОРІЧНА ДЕРЖАВНА ГРОШОВА ДОПОМОГА	• надається особі, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, або членам її сім'ї під час перебування такої особи в місцях несвободи або у разі смерті такої особи у розмірі 100 тис. гривень
ОДНОРАЗОВА ДЕРЖАВНА ГРОШОВА ДОПОМОГА	• надається особі, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, після її звільнення у розмірі 100 тис. гривень
ОДНОРАЗОВА ДЕРЖАВНА ГРОШОВА ДОПОМОГА У РАЗІ ЗАГИБЕЛІ (СМЕРТІ)	• надається членам сім'ї (батькам чи утриманцям) загиблої (померлої) особи, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, у розмірі 100 тис. гривень

Рис. 10.

Особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, мають право на отримання державної грошової допомоги після подання до Міністерства розвитку громад та територій України особистої заяви і необхідних документів. Форму заяви про отримання державної грошової допомоги й перелік необхідних документів затверджено підзаконним нормативно-правим актом²⁶.

Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо соціального і правового захисту осіб, стосовно яких

²⁴ Про внесення змін до деяких законів України щодо сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України : Закон України 27 лютого 2025 р. № 4280-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4280-20#Text>

²⁵ Порядок призначення та виплати допомоги особам, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членам їх сімей : Постанова Кабінету Міністрів України № 1281 від 15 листопада 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>

²⁶ Про затвердження форм заяв для забезпечення соціального і правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей : Наказ Міністерства розвитку громад та територій України № 76 від 21.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0177-25#n27>

встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, членів їхніх сімей, заходів з реінтеграції населення тимчасово окупованих територій, виплати державних стипендій імені Левка Лук'яненка²⁷ визначено механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Заходи щодо соціального і правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, членів їхніх сімей, заходи з реінтеграції населення тимчасово окупованих територій, виплати державних стипендій імені Левка Лук'яненка». У 2025 році на реалізацію заходів у межах згаданої програми передбачено суму 1226619,2 тис. гривень (видатки споживання)²⁸. Кількість осіб, які отримали державну грошову допомогу, пов'язану з позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії, публічно не оприлюднена.

Фінансова допомога залишається найбільш бажаною формою соціального захисту для постраждалих, оскільки дозволяє їм самостійно та швидко задовольнити свої нагальні потреби, принаймні частково. Разом із тим, існує низка проблем, що ускладнюють можливість реалізації цього права.

Певні застереження щодо розміру грошової допомоги висловлюють правозахисні організації, посиляючись на те, що розмір грошової допомоги, встановлений на рівні 100 000 гривень, не переглядався з 2018 року і не задовольняє поточні споживчі й економічні нагальні потреби.

Крім одноразової грошової допомоги після звільнення, а також щорічної грошової допомоги під час перебування в місцях несвободи, існує потреба в запровадженні (щонайменше для окремих категорій осіб) «щомісячної державної грошової допомоги після звільнення», яка є вкрай необхідною для значної кількості колишніх цивільних ув'язнених. Наразі окремі особи отримують щомісячну державну стипендію імені Левка Лук'яненка (станом на 2025 рік – 9 084 грн)²⁹.

Проблемою, з якою найчастіше стикаються члени сім'ї осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, є питання, кому саме здійснювати виплату. Відповідно до Закону щорічна державна грошова допомога особі, стосовно якої встановлено означений факт, під час перебування такої особи в місцях несвободи може надаватися одному із членів сім'ї. Тоді як Порядком встановлено, що під членами сім'ї осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, розуміються особи, які перебувають у шлюбі з такими особами, а також їх діти, зокрема повнолітні, батьки, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, особи, які перебувають під опікою чи піклуванням, а також особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають

²⁷ Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів щодо соціального і правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, членів їхніх сімей, заходів з реінтеграції населення тимчасово окупованих територій, виплати державних стипендій імені Левка Лук'яненка : Постанова Кабінету Міністрів України № 328 від 18 квітня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/328-2018-%D0%BF#Text>

²⁸ Про передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій у 2025 році : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 19-р від 10 січня 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-2025-%D1%80#Text>

²⁹ Від соціального захисту до репарацій для України: повчальний досвід на основі справ цивільних осіб, позбавлених особистої свободи в умовах збройної агресії Росії. *Східноукраїнський центр громадських ініціатив*. URL: https://www.ceasefire.org/wp-content/uploads/2025/03/CFR_Ukraine_UKR_Mar25_3.pdf

взаємні права та обов'язки. Отже, пріоритетності виплат, наприклад, утриманням, як і розподілу суми допомоги Порядком не передбачено. Виплату отримує той член родини, який звернувся до Комісії першим, незалежно від ступеня спорідненості та факту спільного проживання з особою, позбавленою особистої свободи. На практиці є випадки, коли одержувачами виплати ставали брат або сестра постраждалої особи, а дружина та неповнолітні діти або непрацездатні батьки, які перебували на його утриманні, залишалися без державної допомоги³⁰.

Відповідно до статті 8 Закону особам, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, після їх звільнення надається: медична, реабілітаційна, а також психологічна допомога, соціальна та професійна адаптація у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; соціальні послуги, зокрема влаштування до соціальних закладів (установ). Особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, після звільнення мають право на пільгове забезпечення санаторно-курортним лікуванням або одержання компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування.

Визнання факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України може бути підставою для встановлення інвалідності для тих, хто пережив незаконне утримання, катування або зазнав інших ушкоджень здоров'я внаслідок перебування в полоні. Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування медико-соціальної експертизи та впровадження оцінювання повсякденного функціонування особи»³¹ та постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання запровадження оцінювання повсякденного функціонування особи»³² ця підстава застосовується як до військовослужбовців, так і до цивільних осіб.

Із метою удосконалення організації й забезпечення потреб населення, у тому числі осіб, звільнених із полону, в отриманні психосоціальної допомоги, реабілітації для відновлення психічного здоров'я, послуг із психічної діагностики, психотерапії, психологічного консультування й подальшої психологічної допомоги, видано наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про організацію надання психосоціальної допомоги населенню»³³.

Надання реабілітаційної допомоги здійснюється закладами охорони здоров'я в порядку, визначеному Законом України «Про реабілітацію у сфері

³⁰ Аналіз ефективності впровадження та реалізації норм Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». Аналітичний моніторинговий звіт / Об'єднання родичів політв'язнів кремля. URL: <https://drive.google.com/file/d/1Z4l-uWb3R7vRmlbJh8vwAW7Y2SomPkO4/view>

³¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування медико-соціальної експертизи та впровадження оцінювання повсякденного функціонування особи : Закон України № 4170-IX від 19.12.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4170-20#Text>

³² Деякі питання запровадження оцінювання повсякденного функціонування особи : Постанова Кабінету Міністрів України № 1338 від 15 листопада 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1338-2024-%D0%BF#Text>

³³ Про організацію надання психосоціальної допомоги населенню : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 2118 від 13.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0126-24#Text>

охорони здоров'я»³⁴ та постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я»³⁵. Реабілітаційна допомога повинна бути спрямована на запобігання втрати, уповільнення втрати та/або підтримку, та/або компенсацію, та/або покращення або відновлення функціонування особи, яка потребує реабілітації. Моніторинг нормативно-правових актів виявив відсутність положень щодо порядку надання належної реабілітаційної допомоги саме цивільним особам, які пережили незаконне ув'язнення внаслідок збройної агресії проти України.

На практиці реалізація постраждалими особами свого права на медичну й реабілітаційну допомогу не завжди виправдовує їхні очікування. У державі досі немає спеціалізованих державних програм медичної допомоги для звільнених осіб. Відсутній довгостроковий моніторинг стану здоров'я постраждалих осіб після звільнення³⁶. Суттєвою проблемою є недостатня кількість закладів для реабілітації постраждалих від жорстокого поводження та відсутність досвіду роботи з такими особами.

Крім того, запроваджений механізм щодо медичної, реабілітаційної та психологічної допомоги не націлений на реабілітацію з урахуванням гендерних аспектів або таку, що налаштована на урахування особливостей окремих випадків і масштабів збитків, у тому числі з погляду тривалості позбавлення особистої волі, умов тримання в неволі, їх частого погіршення внаслідок навмисного жорстокого поводження або в поєднанні з іншими серйозними порушеннями прав людини³⁷.

Постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 р. № 187 затверджено Порядок забезпечення санаторно-курортними путівками деяких категорій громадян і виплати їм компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх утворення (крім м. Києва) рад (редакція постанови Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2023 р. № 120)³⁸. Для отримання путівки або компенсації постраждалій особі необхідно подати заяву разом з необхідними документами до органу соціального захисту населення або уповноваженим посадовим особам виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або районної військової адміністрації чи посадовим особам центру надання адміністративних послуг. Згідно з наказом Міністерства соціальної політики України «Про встановлення граничної вартості путівки

³⁴ Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я : Закон України № 1053-IX від 03.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-20#Text>

³⁵ Деякі питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я : Постанова Кабінету Міністрів України № 1462 від 16 грудня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1462-2022-%D0%BF#Text>

³⁶ Від соціального захисту до репарацій для України: повчальний досвід на основі справ цивільних осіб, позбавлених особистої свободи в умовах збройної агресії Росії. *Східноукраїнський центр громадських ініціатив*. URL: https://www.ceasefire.org/wp-content/uploads/2025/03/CFR_Ukraine_UKR_Mar25_3.pdf

³⁷ Експертний звіт про засоби правового захисту та механізми відшкодування збитків особам, які постраждали від війни в Україні (2023). URL: <https://rm.coe.int/-ouncil-of-europe-expert-report-on-reparations/1680aeae53>

³⁸ Деякі питання соціального захисту осіб з інвалідністю : Постанова Кабінету Міністрів України № 120 від 4 лютого 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/120-2023-%D0%BF#n2>

(ліжко-дня) у 2025 році»³⁹ граничну вартість путівки (ліжко-дня) за надання послуг із пільгового санаторно-курортного лікування особам, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, встановлено у розмірі 16 416,0 (912,0) гривень із податком на додану вартість.

Пунктом 10 цього Порядку визначено, що постраждалі особи мають право на забезпечення пільговим санаторно-курортним лікуванням строком на 18 календарних днів або на одержання компенсації не пізніше ніж через 12 місяців після звільнення з місць несвободи. Ці строки не враховують реальних строків прийняття рішення про факт позбавлення особистої свободи Комісією, адже особа може просто не встигнути скористатися такою пільгою.

Неврегульованим є фінансування надання соціальних послуг та санаторно-курортного лікування на достатньому рівні. Це призводить до того, що багато постраждалих осіб не мають можливості скористатися необхідними медичними послугами через їх високу вартість. Водночас недостатня прозорість у процесі призначення і виплати компенсацій може спричинити нерівність у доступі до послуг⁴⁰.

Наразі відсутні статистичні дані щодо кількості осіб, які скористалися своїм правом на пільгове забезпечення санаторно-курортним лікуванням або одержання компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування, що ускладнює моніторинг ефективності відповідних положень Закону. Варто згадати, що у звітах правозахисних організацій відмічається низький рівень обізнаності постраждалих осіб зі своїми правами, що загалом негативно впливає на можливість реалізації їхніх прав.

Тривалий час було відсутнє належне регулювання порядку проведення щодо осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, після їх звільнення відновлювальних (постізоляційних, реінтеграційних) заходів, заходів з адаптації, підтримки (супроводу). Наразі це питання врегульовано⁴¹. Дані щодо проведення стосовно постраждалих осіб таких заходів у відкритому доступі відсутні. Хоча, відповідно до інформації Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими, який здійснює збір та узагальнення відповідної інформації, кількість звільнених осіб, стосовно яких мають здійснюватися реінтеграційні заходи та постізоляційний супровід, станом на травень 2025 року складала 5757 осіб (Рис. 11)⁴².

³⁹ Про встановлення граничної вартості путівки (ліжко-дня) у 2025 році : Наказ Міністерства соціальної політики України № 147-Н від 23.03.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0503-25#Text>

⁴⁰ Аналіз ефективності впровадження та реалізації норм Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». Аналітичний моніторинговий звіт. : Об'єднання родичів політв'язнів кремля. URL: <https://drive.google.com/file/d/1Z4l-uWb3R7vRmlbJh8vwAW7Y2SomPkO4/view>

⁴¹ 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. : Постанова Кабінету Міністрів України № 296 від 15 березня 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/296-2024-%D0%BF#Text>

⁴² Звіт Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими за травень 2025 року. URL: <https://koordshtab.gov.ua/report/ksh-report-may-2025>

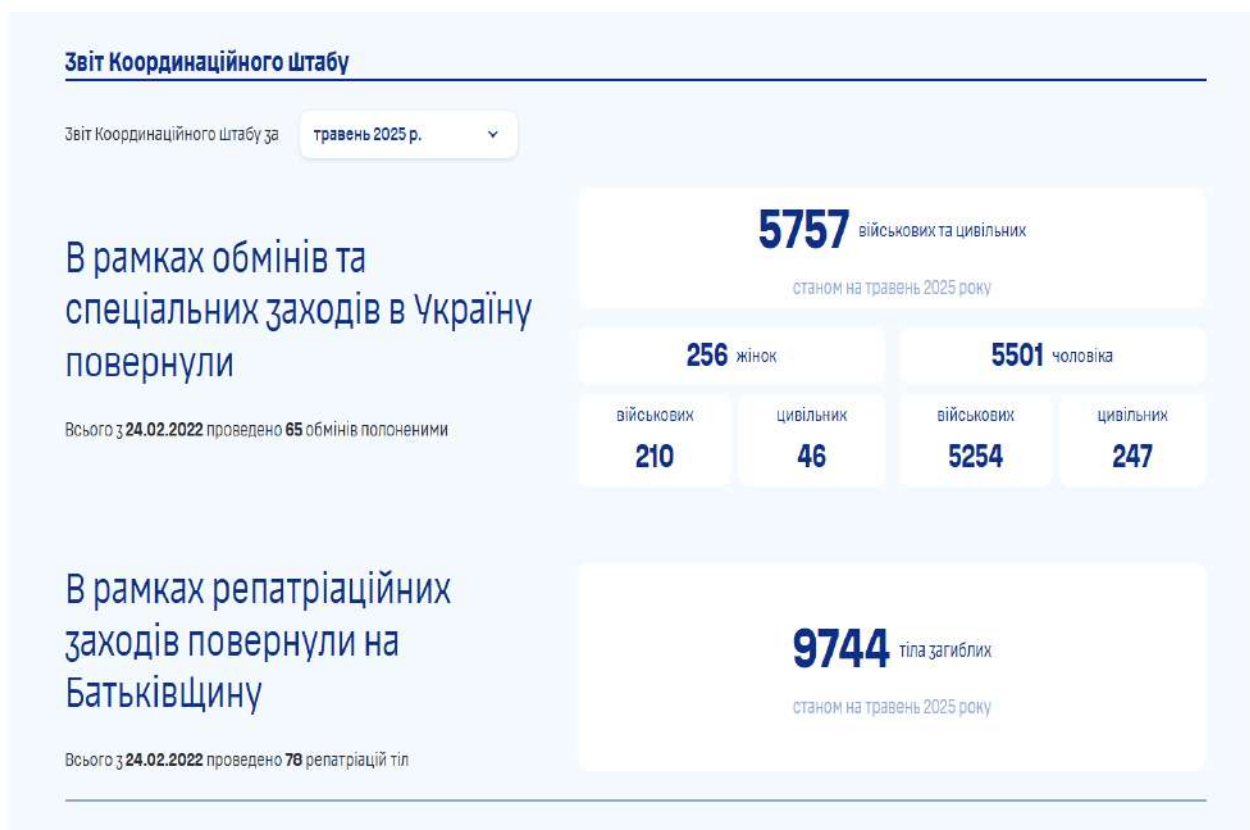


Рис. 11. Звіт Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими за травень 2025 року.

Відповідно до статті 10 Закону особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, після їх звільнення мають першочергове право на забезпечення жилими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання. Жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання надаються громадянам за умови, що для них таке житло є єдиним місцем проживання на неокупованій території України і їх сукупний дохід недостатній для придбання або найму іншого жилого приміщення.

Нормативно-правове регулювання порядку забезпечення житловими приміщеннями⁴³ запроваджено тільки наприкінці 2024 року – після зауважень представників громадськості і міжнародних партнерів.

Житлові приміщення з фондів житла для тимчасового проживання надаються громадянам за умови, якщо: таке житло є єдиним місцем проживання, а їх сукупний дохід недостатній для придбання або найму іншого житлового приміщення; середньомісячний сукупний дохід сім'ї за попередні шість місяців, розрахований виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, Київською та Севастопольською міськдержадміністраціями відповідно до Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги, менший від прожиткового мінімуму на сім'ю в розрахунку на місяць та величини регіонального показника опосередкованої вартості найму житла.

⁴³ Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання : Постанова Кабінету Міністрів України № 422 від 31 березня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/422-2004-%D0%BF#Text>

Фонди житла для тимчасового проживання формуються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, Київською і Севастопольською міськдержадміністраціями шляхом: будівництва нового житла; реконструкції існуючих житлових будинків та гуртожитків, а також переобладнання нежитлових будинків у житлові; передачі житла в комунальну власність; придбання житла.

Наразі окремими громадами розроблені й затвердженні порядки та програми забезпечення житлом для тимчасового проживання найбільш незахищених категорій населення, зокрема і осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, після їх звільнення. Наприклад, рішенням Райгородоцької сільської ради Бердичівського району Житомирської області затверджено Програму «Забезпечення тимчасовим житлом внутрішньо переміщених осіб, членів їх сімей та інших категорій соціально незахищених верств населення, які проживають на території Райгородоцької сільської ради, з фонду житла, призначеного для тимчасового проживання, на 2025–2030 роки»⁴⁴. Метою Програми є створення сприятливих умов для забезпечення тимчасовим житлом ВПО та членів їхніх сімей, які зареєстровані в єдиному реєстрі ВПО на території Райгородоцької сільської ради, та інших категорій соціально незахищених верств населення, які проживають на території громади. Згідно з Програмою першочергове право на забезпечення житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, серед інших, мають особи, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, після звільнення.

До основних завдань Програми віднесено: будівництво або придбання житла для ВПО, членів їхніх сімей та інших категорій соціально незахищених верств населення – мешканців Райгородоцької сільської ради за рахунок коштів державного бюджету, сільського бюджету, інвесторів та інших джерел, не заборонених чинним законодавством України; використання фонду житла, що належить до комунальної власності громади, для ВПО, членів їхніх сімей та інших категорій соціально незахищених верств населення – мешканців Райгородоцької сільської ради; формування організаційних засад для здешевлення вартості будівництва житлових будинків, визначення на конкурсних засадах будівельних організацій або залучення забудовників-інвесторів.

У щорічній доповіді Уповноваженого з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році⁴⁵ акцентується на проблемах, що виникають у процесі реалізації положень Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України,

⁴⁴ Про затвердження Програми «Забезпечення тимчасовим житлом внутрішньо переміщених осіб, членів їх сімей та інших категорій соціально незахищених верств населення, які проживають на території Райгородоцької сільської ради, з фонду житла, призначеного для тимчасового проживання, на 2025-2030 роки»: Рішення Райгородоцької сільської ради Бердичівського району Житомирської області № 1347 від 23.04.2025 року. URL: <https://raygorodocka-gromada.gov.ua/news/1745844795/>

⁴⁵ Щорічна доповідь Уповноваженого верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році. Уповноважений верховної Ради України з прав людини. URL: ombudsman.gov.ua

та членів їхніх сімей», зокрема в контексті реалізації права першочергового забезпечення житловими приміщеннями осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, після їх звільнення. Зокрема, за результатами дослідження, ініційованого Уповноваженим з прав людини, встановлено, що з-поміж цивільних осіб, позбавлених особистої свободи, після їх звільнення лише 8 звернулися до органів місцевого самоврядування щодо забезпечення тимчасовим житлом, та лише одній особі таке житло було надано. Така ситуація свідчить про недостатню кількість житлових приміщень у фондах житла для тимчасового проживання та низьку обізнаність постраждалих осіб щодо можливостей отримання цього виду допомоги.

Відповідно до статті 11 Закону за особою, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, зберігається місце роботи (посада) протягом усього періоду позбавлення особистої свободи, а також протягом шести місяців з дня звільнення, у разі проходження такою особою заходів із медичної, реабілітаційної, у тому числі психологічної, допомоги, санаторно-курортного лікування, інших відновлювальних (постізоляційних, реінтеграційних) заходів. Встановлено додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню. У 2022 році Урядом затверджено зміни до Порядку видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності деяких категорій громадян на ринку праці⁴⁶. Для осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, після їх звільнення, і які бажають пройти перепідготовку за робітничими професіями або здобути наступний освітній рівень, з'явилася можливість безоплатного отримання ваучера на навчання, що надає право на: перепідготовку за робітничою професією; підготовку за спеціальністю для здобуття ступеня магістра на основі ступеня бакалавра або магістра, здобутих за іншою спеціальністю; підготовку на наступному рівні освіти (крім третього (освітньо-наукового / освітньо-творчого) та наукового рівня вищої освіти); спеціалізацію та підвищення кваліфікації за професіями і спеціальностями.

Згідно з даними Державної служби зайнятості (станом на 09.06.2025) 3 особи з відповідним статусом скористалися правом на безоплатне отримання ваучера на навчання (Рис. 12)⁴⁷.

⁴⁶ Про затвердження Порядку видачі ваучерів для підтримання конкурентоспроможності деяких категорій громадян на ринку праці. : Постанова Кабінету Міністрів України №207 від 20 березня 2013 р. (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207-2013-%D0%BF#Text>

⁴⁷ Ваучери на навчання. Державна служба зайнятості. URL: <https://www.dcz.gov.ua/stat/statvoucher>



Рис. 12.

Наведена статистична інформація свідчить про низьку обізнаність постраждалих осіб зі своїми правами, зокрема встановленими державою гарантіями, спрямованими на сприяння їх працевлаштуванню.

Низьку гарантій відповідно до Закону передбачено у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування (стаття 12). Так, прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України» (вводиться в дію з 1 січня 2026 року)⁴⁸, згідно з яким Пенсійний фонд України є платником єдиного внеску за осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (крім військовослужбовців, поліцейських, осіб рядового і начальницького складу, у тому числі тих, які проходять військову службу під час особливого періоду, визначеного законами України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»⁴⁹, «Про військовий обов'язок і військову службу»⁵⁰, та отримують грошове забезпечення).

Міністерством фінансів України прийнято наказ «Про затвердження змін до Інструкції про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на

⁴⁸ Про внесення змін до деяких законів України щодо сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України: Закон України № 4280-IX від 27.02.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4280-20#Text>

⁴⁹ Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України № 3543-XII від 21.10.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>

⁵⁰ Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України № 2232-XII від 25.03.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>

загальнообов'язкове державне соціальне страхування»⁵¹ № 71 від 08.02.2023. Згідно з внесеними змінами єдиний внесок за весь період позбавлення осіб особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та протягом шести місяців після їх звільнення сплачується у розмірі, порядку і строки, встановлені Кабінетом Міністрів України, за рахунок коштів державного бюджету.

Законом гарантується забезпечення права на освіту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та дітей таких осіб (стаття 13 Закону). Відповідно до Закону державна цільова підтримка для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти у державних і комунальних закладах освіти надається: особам, стосовно яких встановлено факт позбавлення свободи, після їхнього звільнення; дітям осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення свободи; дітям осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення свободи, які загинули (померли); дітям, які навчаються за денною формою навчання у закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, – до закінчення такими дітьми закладів освіти, але не довше ніж до досягнення ними 23 років.

Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Порядок та умови надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти⁵², який визначає, що державна цільова підтримка надається для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти особам, які навчаються у державних або комунальних закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти за рішенням керівника закладу освіти.

Кабінетом Міністрів України у 2018 році затверджено Порядок пільгового кредитування для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти⁵³, в якому визначено процедуру пільгового кредитування для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти особами, які зараховані на навчання за рахунок коштів фізичних (юридичних) осіб до закладів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої або вищої освіти та отримали пільговий кредит для здобуття освіти на підставі відповідної угоди. Наразі до цього нормативного акта не було внесено відповідних змін щодо забезпечення реалізації права на пільгове кредитування особам, стосовно яких встановлено факт позбавлення свободи, після їхнього звільнення та членам їхніх сімей.

Із 2024 року запроваджено надання соціальної стипендії особам, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної

⁵¹ Інструкція про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Затверджено наказом Міністерства фінансів України від 20.04.2015 № 449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0508-15#Text>

⁵² Про надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 975 від 23 листопада 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2016-%D0%BF#Text>

⁵³ Про затвердження Порядку пільгового кредитування для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 673 від 29 серпня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/673-2018-%D0%BF#Text>

агресії проти України, та їхнім дітям. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) закладів фахової передвищої та вищої освіти, затверджено постановою Кабінету Міністрів України⁵⁴. Право на соціальні стипендії мають студенти (курсанти), які навчаються за державним замовленням у закладах фахової передвищої освіти державної форми власності за денною або дуальною формою здобуття освіти, у закладах вищої освіти державної форми власності за денною формою здобуття освіти та їх структурних чи відокремлених структурних підрозділах, що не мають статусу юридичної особи, та не перебувають в академічній відпустці.

Наразі соціальні стипендії виплачуються в такому розмірі: студентам (курсантам) закладів фахової передвищої освіти – 890 гривень; студентам (курсантам) закладів вищої освіти – 1 180 гривень; студентам (курсантам) закладів фахової передвищої та вищої освіти з числа дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування (віком до 18 років) – 4 794 гривень; студентам (курсантам) закладів освіти, які є особами з числа дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, або особами, які в період навчання у віці від 18 до 23 років залишилися без батьків (батьки яких померли/оголошені померлими, загинули або пропали безвісти) (віком від 18 років до 23 років) – 4 542 гривень⁵⁵.

Зауважимо, що зазначена постанова набрала чинності з 1 січня 2024 року, у 2023 році при вступі до закладів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти абітурієнти з числа незаконно позбавлених волі та їхні діти не належали до пільгової категорії й державної підтримки не отримували⁵⁶.

Неврегульованим залишається порядок зупинення навчання здобувачем фахової передвищої або вищої освіти на період позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України і відновлення після визволення зі збереженням місця навчання та стипендії для здобувачів освіти, які навчаються за кошти державного бюджету, та врахування попередньо сплачених коштів у разі навчання за контрактом⁵⁷.

⁵⁴ Деякі питання виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) закладів фахової передвищої та вищої освіти: Постанова Кабінету Міністрів України № 1045 від 28 грудня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-2016-%D0%BF#n16>

⁵⁵ Пенсійне забезпечення, виплати та оздоровлення для військовополонених, цивільних заручників, звільнених з полону та членів їхніх родин. *Міністерство соціальної політики України*. URL: <https://www.msp.gov.ua/press-center/news/pensiyne-zabezpechennya-vyplaty-ta-ozdorovlennya-dlya-viyskovopolonenykh-tsyvilnykh-zaruchnykiv-zvilnenykh-z-polonu-ta-chleniv-yikhnikh-rodyn>

⁵⁶ Аналіз ефективності впровадження та реалізації норм Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». Аналітичний моніторинговий звіт. *Об'єднання родичів політв'язнів кремля*. URL: <https://drive.google.com/file/d/1Z4l-uWb3R7vRmlbJh8vwAW7Y2SomPkO4/view>

⁵⁷ Щорічна доповідь Уповноваженого верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році. *Уповноважений верховної Ради України з прав людини*. URL: ombudsman.gov.ua

Висновки.

На підставі кількісних і якісних показників, отриманих із доступних джерел інформації, та із застосуванням основних критеріїв оцінювання ефективності реалізації закону (узгодженості та результативності) здійснено вимірювання переваг обраної стратегії законодавчого регулювання, виявлено законодавчі недоліки, а також з'ясовано: які положення Закону мають позитивну практику реалізації; виконання яких норм має труднощі або неоднакове застосування; які нормативні положення доцільно змінити і з яких причин.

Прийняття Закону засвідчило трансформацію державного підходу до врегулювання заходів захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, який характеризується комплексністю: положення статей 1–6 Закону опосередковують загальні засади діяльності Комісії щодо встановлення факту позбавлення особи особистої свободи; правові наслідки позитивного рішення Комісії є підставою для надання додаткових заходів правового та соціального захисту, передбачених положеннями статей 7–16 Закону. Порівняно з попереднім правовим регулюванням зазначених суспільних відносин, у Законі розширено категорії осіб, яким передбачено надання допомоги.

Наявним є прогрес у формуванні та вдосконаленні функціонування урядових інституцій, зокрема в питанні створення реєстру, а також у налагодженні взаємодії з міжнародними організаціями, вітчизняними правозахисними та громадськими об'єднаннями.

Утім, оцінка ефективності реалізації норм Закону, якими передбачено функції та повноваження Комісії, за критеріями узгодженості та результативності є невисокою. Колегіальний спосіб прийняття рішень, особливо у випадках, коли до складу Комісії делегуються представники різних відомств і організацій, завжди створює ризик бюрократизації або, навпаки, формалізації роботи, чого не уникала Комісія з огляду на оцінку її діяльності громадськими об'єднаннями⁵⁸. Звичайно, певний відсоток незадоволених роботою Комісії буде завжди через наявність відмов у встановленні факту позбавлення особи особистої свободи.

Станом на 2025 рік у публічному доступі відсутня інформація щодо чисельності осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, а також статистики кількості відмов. Це унеможливило повноцінний аналіз не тільки кількісних, а й якісних показників ефективності реалізації Закону.

На підставі оцінки правозахисних та інших громадських об'єднань, а також аналізу судових рішень можна виокремити недоліки в роботі Комісії (основного уповноваженого на виконання Закону суб'єкта), не обумовлені вадами законодавства, зокрема:

⁵⁸ Експертний аналітичний огляд та рекомендації щодо доведення факту незаконного позбавлення особистої свободи цивільних громадян України внаслідок збройної агресії РФ проти України. URL: <https://www.relativespp.org/analytic/ekspertniy-analitichniy-oglyad-ta-rekomendaciyi-shchodo-dovedennya-faktu-nezakonnogo-pozbavlennya-osobistoyi-svobodi-civilnih-gromadyan-ukrayini-vnaslidok-zbroynoyi-agresiyi-rf-proti-ukrayini>

- відсутність обґрунтованості та вмотивованості рішень Комісії, ненаведення підстав (фактичних і юридичних), переконливих і зрозумілих мотивів прийняття рішень;
- нездійснення Комісією належного та повного розгляду заяви у встановленому законодавством порядку;
- затримка ухвалення рішень, непрозорість процедур ухвалення рішень;
- низький рівень комунікації, відсутність прозорого інформування і супроводу осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, та членів їхніх сімей.

Їх подолання дозволить підвищити ефективність реалізації Закону.

Рекомендації. Комісія, яка створена для виконання передбачених Законом завдань, часто відмовляє в допомозі за заявою, повністю перекладаючи обов'язок щодо надання доказів визнання факту ув'язнення на постраждалу особу, що не відповідає Закону. Активізація міжвідомчої взаємодії для отримання необхідної інформації, посилення дискреційних повноважень стосовно доведення фактів, розробка методичних рекомендацій щодо порядку розгляду складних випадків – є основними способами підвищення ефективності реалізації Закону.

Існує потреба в урегулюванні прозорого конкурсного порядку обрання представників від громадського сектору та регулярного оновлення складу Комісії.

Із метою зниження навантаження на роботу Комісії звернення військовополонених повинні мати повідомний характер, оскільки факт їхнього полону підтверджується відповідними документами, наприклад, виданими Міністерством оборони України.

Потребують урегулювання строки розгляду заяв, оскільки така процедура не може тривати кілька місяців, а іноді років.

Наразі цивільні особи, що незаконно позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії Росії проти України, є однією з найменш захищених категорій осіб як з погляду їх визволення і повернення в Україну, так і з погляду подальшого соціального та правового захисту. Для запобігання дискримінації варто передбачити для всіх цивільних осіб, які були незаконно позбавлені особистої свободи, право на правовий і соціальний захист, який варто диференціювати залежно від обставини позбавлення свободи (підстав затримання та умов перебування).

До заходів неправового характеру підвищення ефективності реалізації Закону слід віднести забезпечення інформування постраждалих осіб та членів їхніх сімей (проведення інформаційної кампанії), створення регіональних центрів підтримки.

Необхідність проведення заходів правового та соціального захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи, а також членів їхніх сімей у субсидіарному порядку регламентовано нормами інших законів, а порядок їх реалізації – нормативно-правовими актами, прийнятими на виконання цих законів. Відсутність статистичних даних щодо обсягів реалізації цих заходів не дозволяє зробити релевантних висновків щодо ефективності реалізації Закону в цій частині. Найбільший попит мають грошові виплати. Моніторинг виконання

Закону у сфері освіти показав обмежену зацікавленість осіб щодо можливих преференцій. Лише 0,02 % постраждалих осіб скористалися пільгами в цій сфері.

Передбачені Законом заходи мають компенсаційний характер і передбачають певну допомогу у зв'язку з переважно поганим і неправомірним поведінням, серйозними порушеннями міжнародного гуманітарного права та прав людини щодо військовослужбовців і цивільних осіб. Щоправда, цей механізм не націлений на реабілітацію з урахуванням гендерних аспектів або особливостей окремих випадків і масштабів збитків, у тому числі тривалості позбавлення особистої волі, умов тримання в неволі тощо. Проте, ці факти мають вирішальне значення і враховуються наявними міжнародними механізмами та процедурами репарацій чи захисту.

*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.*