



Омбудсман України
Ombudsman of Ukraine

КОНЦЕПЦІЯ

вдосконалення національної системи
засобів правового захисту та підтримки
осіб, постраждалих внаслідок збройної
агресії проти України

КОНЦЕПЦІЯ

вдосконалення національної системи засобів правового захисту та підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України

ЗМІСТ

Вступ	7
Список скорочень	13
Візія вдосконалення національної системи засобів правового захисту та підтримки постраждалих внаслідок збройної агресії проти України	15
РОЗДІЛ 1. Загальні підходи та ключові проблеми підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України	19
РОЗДІЛ 2. Адміністративні механізми соціального захисту постраждалих осіб, програм психологічної підтримки та медико-соціальної реабілітації постраждалих : шляхи удосконалення	27
РОЗДІЛ 3. Адміністративні механізми захисту та відновлення майнових прав постраждалих осіб та компенсації матеріальних збитків	33
РОЗДІЛ 4. Кримінально-правові та судові засоби захисту постраждалих осіб: основні проблеми та шляхи вдосконалення	43

ВСТУП

Одним із наслідків триваючої збройної агресії проти України є значна кількість осіб, які зазнали шкоди - як майнової (руйнування майна, в тому числі, житла, об'єктів інфраструктури, виробництв, мінне забруднення земель, тощо), так і немайнової (шкода життю і здоров'ю, масове внутрішнє переміщення, обмеження доступу до базових послуг, екологічна шкода, тощо). При цьому на національному рівні відсутнє визначення поняття "особа, постраждала внаслідок збройної агресії", не визначений чіткий перелік категорій постраждалих, не ведеться системний облік окремих категорій осіб, які постраждали найбільше, передовсім тих, хто зазнав шкоду життю і здоров'ю.

На рівні національного законодавства України, починаючи з 2014 року поступово визначалися категорії осіб, які зазнали шкоду саме внаслідок збройної агресії проти України. Так, зокрема, до таких категорій можна віднести: (а) особи, позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та члени їхніх сімей; (б) особи, зниклі безвісти за особливих обставин, та члени їхніх сімей; (в) особи, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння; (г) діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів; (д) внутрішньо переміщені особи; (е) особи, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації; (ж) особи, постраждали внаслідок підриву греблі Каховської ГЕС. Представники цих категорій зазвичай отримують фінансову чи іншу допомогу від держави та міжнародних партнерів, для надання підтримки цим категоріям осіб розробляються окремі державні програми. Проте процедури визначення (встановлення факту) належності до однієї з названих категорій, суттєво різняться: в одних випадках йдеться про спеціальний статус, в інших – про встановлення факту; щодо певних категорій рішення приймаються комісійно, стосовно інших – уповноваженим органом.

Питання захисту прав осіб, постраждалих від збройної агресії проти України, є одним із стрижневих напрямків діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Ще у 2022 році в структурі Секретаріату Уповноваженого був сформований відповідний напрямок діяльності¹. У 2023 році Уповноважений представив Спеціальну доповідь щодо додержання прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (далі - Спеціальна доповідь Уповноваженого)², що була підготовлена за експертної підтримки Ради Європи.

У Спеціальній доповіді Уповноваженого Уряду була надана рекомендація розробити та внести на розгляд парламенту законопроект щодо правового статусу осіб, які постраждали від збройної агресії проти України, та їхніх соціальних гарантій, визначивши поняття "особа, яка постраждала від збройної агресії проти України" та категоризацію осіб, постраждалих від збройної агресії РФ, а також механізм репараційних заходів, включно з реституцією, компенсацією, реабілітацією та сатисфакцією³. Втім, ця рекомендація не була виконана.⁴

З метою здійснення аналізу поточної ситуації у сфері забезпечення відшкодування завданої збройною агресією проти України шкоди, а також напрацювання ґрунтовних пропозицій щодо законодавчого врегулювання питання запровадження комплексного механізму репарацій, наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 04.09.2023 № 98.15//23 утворено відповідну робочу групу. До робочої групи увійшли народні депутати України, представники державних органів та міжнародних та національних правозахисних організацій.⁵

¹ Щорічна доповідь про стан додержання прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/rik-roboty-upovnovazhenoho-verkhovnoi-rady-z-prav-liudyny>

² Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (за період 24 лютого – 31 жовтня 2022 р.). URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/%D0%94%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%96/bec87182-377e-4a49-a7c6-663b4f67ad3d.pdf>

³ *Ibid*

⁴ Стан виконання Спеціальної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України за період 24 лютого – 31 жовтня 2022 року. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/%D0%94%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%96/0561c794-68bb-4942-92f8-14802b53859f.pdf>

⁵ Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 04.09.2023 № 98.15//23 "Про створення робочої групи з підготовки пропозицій щодо відшкодування шкоди особам, які постраждали від збройної агресії проти України". URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%2098.15.23.pdf>

Перше засідання робочої групи відбулося в грудні 2023 року, а вже 29 лютого – 01 березня 2024 року відбулося виїзне засідання робочої групи⁶, в ході якого під час обговорення в чотирьох підгрупах були підготовлені для подальшого опрацювання наступні питання: 1) визначення основних проблем та підходів до вдосконалення національної системи засобів правового захисту, програм підтримки та механізмів компенсації завданої шкоди постраждалим особам; 2) вдосконалення адміністративних механізмів захисту та відновлення майнових прав постраждалих осіб та компенсації матеріальних збитків; 3) вдосконалення адміністративних механізмів соціального захисту постраждалих осіб, програм психологічної підтримки та медико-соціальної реабілітації постраждалих; 4) кримінально-правові та судові засоби захисту постраждалих осіб: основні проблеми та шляхи вдосконалення.

Результати плідних обговорень під час виїзного засідання та відповідні протоколи робочих підгруп були узагальнені експертами О. Луньовою, Центр прав людини ZMINA, та А. Ріпенком, Науково-дослідний інститут публічного права, за підтримки Проєкту Ради Європи «Посилення судових та позасудових засобів захисту прав осіб, постраждалих від війни в Україні», та передані Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для подальшого опрацювання та підготовки фінального проєкту Концепції до загального обговорення. При цьому було враховано напрацювання і рекомендації міжнародних заходів та експертних звітів, підготовлених міжнародними партнерами.

Так, 18-19 березня в Варшаві (Польща) Рада Європи, Міжнародна організація з міграції (МОМ) та Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) організували круглий стіл високого рівня на тему «Відшкодування збитків, втрат та травм, спричинених агресією Російської Федерації проти України»⁷.

Круглий стіл мав на меті:

- надати всебічний огляд поточного стану репарацій та заходів підтримки, які здійснюються на національному рівні, та визначити шляхи координації та узгодженості ініціатив з відшкодування збитків на місцях.
- сприяти експертним дискусіям, зосередженим на ключових питаннях, пов'язаних з репараціями та компенсаціями, а також розглянути конкретні кроки з імплементації рекомендацій, що вже були надані Радою Європи та міжнародними партнерами.

Також під час круглого столу відбулася презентація Експертного звіту Ради Європи про засоби правового захисту та механізми відшкодування збитків особам, які постраждали від війни в Україні⁸. У цьому Експертному звіті відображені національні засоби захисту та механізми підтримки, запроваджені Україною для цивільних осіб, які постраждали внаслідок поточної фази агресії Російської Федерації проти України, тобто після 24 лютого 2022 р., і сформульовано низку рекомендацій щодо їх вдосконалення⁹. Звіт має на меті сприяти зусиллям української влади забезпечити юридичні засоби захисту та відшкодування збитків, орієнтовані на постраждалих цивільних осіб, які ґрунтуються на Європейській конвенції з прав людини, практиці Європейського суду з прав людини, практиці та рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи, а також міжнародному гуманітарному та міжнародному звичаєвому праві. Виконання рекомендацій звіту має сприяти узгодженості, взаємодоповнюваності та сумісності між відповідними національними механізмами та Реєстром збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, відповідно до «Ризьких принципів».

Ця тривала робота національних та міжнародних експертів спрямована, в першу чергу, на забезпечення захисту та підтримки тих, хто постраждав внаслідок збройної агресії проти України. Втім, без загальних засад і визначення категорій постраждалих осіб, обсягу спричиненої шкоди, вибудовування принципів надання підтримки постраждалим на національному рівні та їх синхронізації із майбутнім міжнародним компенсаційним механізмом, неможливо забезпечити системну роботу із подолання негативних наслідків збройної агресії проти України.

⁶ Засідання робочої групи з підготовки пропозицій щодо відшкодування шкоди особам, які постраждали від збройної агресії проти України. URL: https://ombudsman.gov.ua/uk/news_details/zasidannya-robochoyi-grupi-z-pidgotovki-propozicij-shchodo-vidshkoduvannya-shkodi-osobam-yaki-postrazhdali-vid-zbrojnoyi-agresiyi-proti-ukrayini

⁷ Українські партнери та міжнародні експерти обговорили питання відшкодування збитків, втрат та травм, спричинених агресією Російської Федерації проти України. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/ukrainian-stakeholders-and-international-experts-discuss-reparations-for-damages-losses-and-injuries-resulting-from-the-aggression-of-the-russian-federation-against-ukraine>

⁸ Експертний звіт про засоби правового захисту та механізми відшкодування збитків особам, які постраждали від війни в Україні URL: <https://rm.coe.int/-ouncil-of-europe-expert-report-on-reparations/1680aee53>

⁹ *Ibid*

Тим більше, що зараз всі ці питання носять далеко не теоретичний характер, адже впродовж 2022-2023 років на міжнародному рівні була прийнята низка рішень щодо необхідності відшкодування збитків, заподіяних в результаті міжнародних протиправних актів РФ проти України як важливої складової відновлення справедливості.

12 травня 2023 року була прийнята Резолюція Ради Європи щодо укладення розширеної часткової угоди про Реєстр шкоди, завданої агресією Російської Федерації проти України¹⁰. Відповідно до резолюції, Реєстр слугуватиме для фіксації в документальній формі доказів та інформації, що стосуються заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих усім фізичним та юридичним особам, а також державі Україна (включаючи її регіональні та місцеві органи влади, суб'єкти господарювання, що перебувають у державній власності або під державним контролем), заподіяної 24 лютого 2022 року або після цієї дати на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, включаючи територіальні води. Менше ніж за рік, 2 квітня 2024 року, Реєстр розпочав прийом заяв в одній категорії – пошкодження або знищення житлової нерухомості. Інші категорії планують запустити до кінця 2024 року¹¹.

Це, в свою чергу, означає необхідність напрацювання базового бачення (концепції) національної системи засобів правового захисту та підтримки постраждалих внаслідок збройної агресії проти України. При чому важливо, щоб ця Концепція охоплювала всі види шкоди, спричиненої збройною агресією проти України починаючи з 2014 року, для уникнення дискримінації у підходах до захисту та підтримки постраждалих, а також їхньої "конкуренції" (так званої "конкуренції жертв").

Відтак Концепція має стати комплексним візійним документом, що охоплює рекомендації щодо основних напрямів державної підтримки постраждалих осіб, відновлювальних, реабілітаційних та інших репараційних заходів, що вживаються на національному рівні для виконання зобов'язань держави Україна щодо захисту та відновлення порушених прав постраждалих осіб відповідно до міжнародного та національного права, враховуючи, що частину таких заходів було запроваджено з 2014 року. При цьому важливо зауважити, що зобов'язання з надання всієї можливої допомоги та підтримки особам, які постраждали від грубих порушень міжнародного права прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права реалізуються органами влади України, які не несуть відповідальності за ці порушення і не зв'язані заснованими на відповідальності держави зобов'язаннями щодо забезпечення повного відшкодування (в очікуванні рішень щодо репарацій у зв'язку з відповідальністю Російської Федерації).¹²

Метою розробки Концепції є формування узагальненого систематизованого цілісного (нефрагментарного) бачення програм підтримки та невідкладних репараційних заходів для осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України; узгодження та формулювання загальних пропозицій щодо вдосконалення системи таких заходів з урахуванням принципів міжнародного права, положень Європейської конвенції з прав людини, практики ЄСПЛ та інших стандартів Ради Європи, а також міжнародного гуманітарного права та права у галузі прав людини, включно з положеннями міжнародного звичаєвого права.

Концепція переважно орієнтована на вдосконалення національної системи засобів правового захисту та підтримки фізичних осіб, при цьому окремі питання обліку збитків, завданих юридичним особам внаслідок агресії проти України, також відображено в цьому документі. Концепція не охоплює питання підтримки військових та інших захисників (захисниць) України, яке становить самостійний напрям державної політики та предмет правового регулювання.

¹⁰ Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation Against Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2023). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ab2595

¹¹ Реєстр збитків для України починає прийом заяв про відшкодування збитків, завданих російською агресією. URL: <https://rd4u.coe.int/uk/-/%D0%A0%D0%B5%D1%94%D1%81%D1%82%D1%80-%D0%B7%D0%B1%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%96%D0%B2-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%94-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B9%D0%BE%D0%BC%D0%B7%D0%B0%D1%8F%D0%B2-%D0%BF>

¹² Експертний звіт про засоби правового захисту та механізми відшкодування збитків особам, які постраждали від війни в Україні. URL: <https://rm.coe.int/ouncil-of-europe-expert-report-on-reparations/1680aee53>

Концепція базується на наступних **принципах**:

- необхідності повного відшкодування нанесеної шкоди згідно з правом міжнародної відповідальності держав за рахунок коштів, майна та ресурсів РФ як держави, що вчинила агресію проти України, та вжиття всіх необхідних дій з боку держави Україна та міжнародних партнерів для забезпечення отримання такого відшкодування в межах майбутнього міжнародного компенсаційного механізму;
- часткового покриття державою Україна нагальних потреб осіб, які найбільше постраждали від російської агресії проти України;
- врахування позиції постраждалих / їх представників при визначенні основних напрямів вдосконалення національної системи засобів правового захисту та програм підтримки для постраждалих осіб;
- застосування гендерно-чутливого підходу та підходу, орієнтованого на інтереси постраждалих, що базується на Європейських стандартах прав людини та кращому міжнародному досвіді;
- фінансової забезпеченості та належного обліку запроваджуваних заходів підтримки;
- усунення фрагментарності та застосування єдиного узгодженого підходу щодо формування та вдосконалення нормативно-правової бази щодо заходів підтримки постраждалих осіб;
- взаємоузгодженості, комплексності та збалансованості заходів, які вживаються для отримання належного відшкодування шкоди, спричиненої збройною агресією проти України.

Концепція сформульована на підставі напрацювань виїзного засідання Робочої групи з підготовки пропозицій щодо відшкодування шкоди особам, які постраждали від збройної агресії проти України, утвореної Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, матеріалів Круглого столу щодо відшкодування збитків, втрат та травм, завданих внаслідок агресії Російської Федерації проти України (18-19 березня 2023, Варшава) з урахуванням Європейської конвенції з прав людини, практики ЄСПЛ та інших стандартів Ради Європи, а також міжнародного гуманітарного права та права у галузі прав людини.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- АР Крим** Автономна Республіка Крим
- БВПД** безоплатна вторинна правнича допомога
- ВАКС** Вищий антикорупційний суд
- ВПО** Внутрішньо переміщена особа
- ДРАЦС** Державний реєстр актів цивільного стану
- ДСНС** Державна служба з надзвичайних ситуацій
- ЄРДР** Єдиний реєстр досудових розслідувань
- ЄСВ** Єдиний соціальний внесок
- ЄСПЛ** Європейський суд з прав людини
- КАС** Кодекс адміністративного судочинства України
- КК** Кримінальний кодекс України
- КПК** Кримінальний процесуальний кодекс України
- Мінреінтеграції** Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України
- Мінсоцполітики** Міністерство соціальної політики України
- МОЗ** Міністерство охорони здоров'я України
- РПЗМ** Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України
- РФ** Російська Федерація
- СНПК** сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом
- ТОТ** тимчасово окупована територія
- ЦК** Цивільний кодекс України

**ВІЗІЯ вдосконалення
національної системи
засобів правового захисту
та підтримки постраждалих
внаслідок збройної агресії
проти України**

Держава Україна з початку збройної агресії проти України у 2014 році запровадила низку заходів, направлених на підтримку та захист осіб, які постраждали внаслідок окупації частини території України, масового внутрішнього переміщення, злочинів, вчинених проти цивільного населення в умовах війни. Державою були визначені деякі категорії цивільних осіб, які отримували різні форми підтримки (соціальні виплати, житлові гарантії, кредитування, компенсація витрат на оплату житлово-комунальних послуг, соціальні стипендії, тощо). Втім, широкомасштабна збройна агресія проти України, яку розпочала РФ у лютому 2022 року, поставила перед Державою, громадянським суспільством України, міжнародним співтовариством багато питань, які стосувалися захисту та підтримки значного числа тих, хто постраждав внаслідок збройної агресії проти України, кількість яких вимірюється мільйонами осіб.

Існуюча наразі система засобів правового захисту та підтримки постраждалих внаслідок збройної агресії проти України потребує вдосконалення внаслідок: (а) критичного збільшення кількості постраждалих осіб, зокрема, тих, які зазнали значної шкоди життю і здоров'ю, чиє житло було суттєво пошкоджене чи зруйновано; (б) безпрецедентної готовності міжнародних партнерів України надавати комплексну та системну підтримку, зокрема, через створення в межах Ради Європи Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, який є першим кроком до розбудови міжнародного компенсаційного механізму.

Серед ключових складових вдосконалення системи засобів правового захисту та підтримки постраждалих внаслідок збройної агресії проти України належать наступні елементи:

1. Важливим є ухвалення комплексного Закону, який містив би загальну систему заходів підтримки цивільних осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України. Постраждалим особам має бути відомо, на що очікувати та як відновлювати свої порушені майнові та немайнові права у більш широкому сенсі.

Водночас важливим є напрацювання та затвердження цілісного єдиного концептуального документу урядового рівня, який би охопив стратегічне державницьке бачення впровадження механізмів захисту та відновлення майнових та особистих немайнових прав постраждалих осіб, в якому компенсація матеріальних збитків є однією зі складових частин. Попри те, що зусилля держави часто сфокусовані на допомозі особам, що зазнали саме матеріальної шкоди, передусім, руйнування житла (іноді це виливається в епізодичне вирішення окремих, найбільш гострих проблем, як, наприклад, виплати постраждалим від підриву греблі Каховської ГЕС), потребує подальшого розвитку стратегічне бачення комплексної підтримки постраждалих осіб через надання соціальних послуг, психологічної реабілітації, меморіалізацію тощо, а також майбутнього комплексного відновлення населених пунктів, зокрема тих, які були знищені повністю, тощо.

2. Попри те, що на законодавчому рівні визначена низка категорій осіб, які зазнали шкоди внаслідок збройної агресії проти України, залишається чимало питань щодо інших категорій, які не виокремлені на рівні національного законодавства, чи не отримують допомогу у зв'язку зі шкодою, спричиненою збройною агресією проти України. Визначення цих категорій осіб є важливим елементом створення повноцінної національної системи підтримки.

Водночас, важливо визначитися із загальним поняттям для визначення фізичних осіб, які зазнали шкоди внаслідок збройної агресії проти України. Поняття "жертви війни" (victims), "вцілілі" (survivors), що тісно пов'язані з правом збройних конфліктів, доречно співвідносити з поняттями "постраждалий від збройного конфлікту", "постраждалий внаслідок збройної агресії (проти України)", а не з поняттям "потерпілий", закріпленому у кримінальному законодавстві, яке за своїм змістом є вужчим, ніж вищезазначені поняття.

3. Повноцінний та системний облік шкоди, спричиненої цивільним особам внаслідок збройної агресії проти України, є початковою точкою будь-якої системи відшкодування збитків, завданих агресією проти України, та витікає із міжнародних зобов'язань держави у сфері прав людини. Такий національний облік має враховувати шкоду, спричинену збройною агресією проти України починаючи з 2014 року. Відтак важливим є запровадження такої системи обліку постраждалих та шкоди (майнової та немайнової), яка їм спричинена, щоб ця система могла, в першу чергу, охопити всіх осіб, які зазнали шкоди життю і здоров'ю, іншим особистим немайновим правам, а у подальшому - всі категорії збитків, завданих фізичним та юридичним особам, а також державі.

4. В центрі системи підтримки постраждалих має бути людина (постраждала особа) та її потреби. При цьому, варто визначити чіткі критерії (першочергові потреби (житло/здоров'я) та пріоритизацію потреб, в тому числі з урахуванням матеріального становища постраждалих осіб. При цьому критично важливим є системна підтримка та захист прав осіб, які стали жертвами міжнародних злочинів¹³. У кримінальному процесі потерпілі та в першу чергу ті, хто постраждав від міжнародних злочинів та серйозних порушень норм МГП, потребують додаткової підтримки. При чому система підтримки осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом (СНПК), тортур, незаконного утримання, насильницьких зникнень, заподіяння тяжких страждань або каліцтв та інших серйозних порушень, має містити таку складову як механізм запобігання ретравматизації потерпілих, та загалом надання системної психологічної підтримки.

Доцільно побудувати систему підтримки через кейс-менеджмент. Для всіх категорій постраждалих осіб має бути забезпечена психологічна підтримка. Крім того, для окремих категорій постраждалих осіб мають бути запроваджені відповідні заходи підтримки¹⁴, направлені на забезпечення першочергових потреб постраждалих осіб.

5. В умовах економічного спаду, спричиненого повномасштабним вторгненням Російської Федерації, а також дуже значної кількості постраждалих осіб, доцільно визначити критерії пріоритетизації права на компенсацію збитків та інші форми підтримки окремими категоріями громадян, враховуючи шкоду, спричинену їм збройною агресією проти України (зокрема, шкоду життю і здоров'ю внаслідок вчинення щодо особи міжнародного злочину, множинну шкоду (multiple damage), а також їх матеріальний стан (це може бути сукупний дохід сім'ї або конкретного громадянина).

Також слід враховувати те, чи був знищений/пошкоджений житловий об'єкт єдиним житлом, чи має особа на території, яка підконтрольна Уряду України, інше житло.

6. Доцільно розглянути поступове запровадження заходів з компенсації збитків щодо тих видів майна, щодо яких на сьогодні компенсація не надається (нежитлові приміщення багатоквартирних житлових будинків, інші види нежитлової нерухомості, рухоме майно, майно, що фактично залишилось на окупованій території чи в зонах активних бойових дій, неприватизовані житлові приміщення тощо). Насамперед і без зволікань необхідно забезпечити облік, фіксацію та верифікацію такої шкоди, починаючи з забезпечення фіксування всіх фактів завдання шкоди та збитків майну фізичних осіб внаслідок збройної агресії.

7. Одним з елементів стратегії захисту та відновлення майнових та немайнових прав постраждалих осіб, є забезпечення осіб тимчасовим житлом. Для цього необхідно, щонайменше, провести інвентаризацію житла та об'єктів, потенційно придатних для облаштування житла, а також розглянути інші джерела та механізми, у тому числі стимулювання приватних власників до надання такого житла, зокрема, на умовах соціальної оренди. Важливо забезпечити формування відповідного житлового фонду для осіб, позбавлених можливості користуватись житлом внаслідок російської агресії та тимчасової окупації, а також удосконалити механізм надання соціального житла та житла для тимчасового користування.

Доцільно також створити єдину інформаційну базу таких об'єктів, у тому числі для донорів для потреб ремонту, відновлення тощо.

8. Потребує удосконалення політика держави щодо комунікації теми допомоги постраждалим та відшкодування збитків, спричинених збройною агресією проти України. Інформація, яка надається постраждалим, має бути зрозумілою та предметною для людей, які не мають юридичної освіти. Зокрема, системні державні комунікації в частині менеджменту очікувань осіб, майно яких зруйноване/пошкоджене чи доступ до якого обмежений внаслідок російської агресії, мають сприяти забезпеченню

¹³ Під міжнародними злочинами розуміються найбільш тяжкі злочини, визначені статтею 5 Римського Статуту Міжнародного Кримінального Суду (злочин геноциду, злочини проти людяності, воєнні злочини, злочин агресії).

¹⁴ Під заходами підтримки постраждалих осіб розуміється комплекс заходів правового та соціального захисту та підтримки, зокрема програми медичної, соціально-психологічної підтримки та реабілітації, протезування, надання соціальних послуг, виплати, грошова допомога, інші заходи компенсаційного чи відновлювального характеру, включаючи невідкладні проміжні репараційні заходи, запроваджені державою Україна з метою забезпечення потреб та інтересів постраждалих осіб.

вирішення відповідних завдань. Відтак доцільно розробити та затвердити стратегію комунікації питань відновлення майнових та немайнових прав постраждалих осіб та репараційні заходи.

Відсутність ефективної комунікації щодо очікувань вирішення проблеми, особливо для людей, майно яких пошкоджено/зруйновано на ТОТ України або територіях проведення бойових дій, створює недовіру до держави та невизначеність в подальших діях щодо захисту прав постраждалих осіб. При цьому інформація про відшкодування шкоди має бути доступною для людей на ТОТ України. Також комунікації щодо механізмів компенсації мають бути інклюзивними і враховувати потреби людей з інвалідністю.

9. Вдосконалення національної системи заходів правового захисту та підтримки постраждалих осіб має відбуватися з урахуванням потреби їх синхронізації з Реєстром збитків для України як першого компоненту майбутнього міжнародного компенсаційного механізму та забезпечення їх узгодженості, взаємодоповнюваності та сумісності. У цьому зв'язку наголошується на першочерговій потребі забезпечити облік, фіксацію та верифікацію всіх категорій збитків, завданих агресією РФ проти України на виконання зобов'язання України надати максимальну підтримку постраждалим у збиранні та фіксації доказів завданої шкоди з метою полегшення доступу до репарацій.

РОЗДІЛ 1

**Загальні підходи та ключові
проблеми підтримки осіб,
постраждалих внаслідок збройної
агресії проти України**

Як зазначалося вище, попри триваючу з 2014 року збройну агресію проти України, станом на 2024 рік немає загального підходу та переліку категорій осіб, які можуть вважатися постраждалими особами. При цьому окремі категорії осіб, які зазнали шкоду внаслідок збройного конфлікту, отримують підтримку від держави України та міжнародних організацій ще з 2014 року. Деякі інші почали отримувати підтримку тільки після початку широкомасштабної збройної агресії проти України.

Однією з ключових рекомендацій Спеціальної доповіді Уповноваженого¹⁵ стала рекомендація Уряду забезпечити нормативно-правове регулювання, розроблення та запровадження Єдиного реєстру цивільних осіб, які постраждали від збройної агресії проти України, а також сегрегацію в Реєстрі даних за категоріями таких осіб з урахуванням критеріїв уразливості. Такий реєстр може стати інструментом збору інформації про шкоду та збитки, завдані цивільному населенню України, в тому числі, з метою забезпечення подальшої його взаємодії з міжнародним Реєстром збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (RD4U).

Водночас, Кабінетом Міністрів України був розроблений та зареєстрований у Верховній Раді України проект Закону України “Про облік осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, та відшкодування шкоди, завданої їх життю і здоров’ю” (реєстр № 10256)¹⁶. Цей законопроект не був підтриманий Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, оскільки не враховує питання обліку та відшкодування шкоди, завданої майновим правам постраждалих осіб. Законопроект №10256 зустрів критику і з боку правозахисних організацій в першу чергу через відсутність бачення того, які дії з облікованими даними щодо шкоди будуть відбуватися далі, а також через надто широкий перелік категорій шкоди за відсутності вказання на принципи, за якими ця шкода може бути в подальшому адресована¹⁷. Втім, у разі доопрацювання законопроекту, зокрема, визначення чітких цілей обліку та створення реєстру, звуження мети прийняття законопроекту запровадження належної системи обліку окремих категорій немайнової шкоди, а також видатків держави на допомогу постраждалим, вжиті репараційні заходи починаючи з лютого 2014 року, цей законопроект може стати дуже важливою ланкою забезпечення підтримки осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України.¹⁸

Також на розгляді Верховної Ради України перебуває раніше зареєстрований депутатський законопроект “Про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов’язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації” (реєстр № 10132)¹⁹. Однак, розроблені проекти актів не врегульовують на законодавчому рівні поняття постраждалих внаслідок збройної агресії проти України осіб.

Натомість 1 грудня 2023 року були ухвалені зміни до Постанови Кабінету Міністрів України №326²⁰, яка фактично представляє позицію Уряду України щодо категорій та процедури визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, починаючи з 19 лютого 2014 року.

Попри наявність нормативно-правового регулювання визначення шкоди, спричиненої збройною агресією проти України, а також визначення кола суб’єктів, яких можна віднести до постраждалих осіб

¹⁵ Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (за період 24 лютого – 31 жовтня 2022 р.). URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/%D0%94%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%96/bec87182-377e-4a49-a7c6-663b4f67ad3d.pdf>

¹⁶ Проект Закону про облік осіб, життю та здоров’ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (реєстр. № 10256 від 13.11.2023). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43188>

¹⁷ Позиція Коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, щодо проекту Закону “Про облік осіб, життю та здоров’ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України” (р. н. 10256). URL: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/12/zp_10256_zagalni-zauvazhennya_red.pdf

¹⁸ Проект Закону №10256 був ухвалений за основу Верховною Радою України 25 квітня 2024 року. Відповідно до рішення Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів від 1 травня 2024 року створена робоча група з доопрацювання до другого читання законопроекту 10256.

¹⁹ Проект Закону 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). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42862>

²⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 “Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262022-%D0%BF#Text>

і які отримують певну підтримку від держави²¹, назвати такий підхід до побудови національної системи засобів правового захисту та підтримки постраждалих внаслідок збройної агресії проти України цілісним і системним не можна.

Основними причинами фрагментарності підходів щодо підтримки постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, можна назвати наступні:

1. Починаючи з 2014 року держава визначала і надавала підтримку окремим категоріям осіб, які зазнали шкоди внаслідок війни, не надаючи оцінку та визначення цій шкоді. Така форма підтримки схожа на “гасіння пожеж”, але не на системну та послідовну державну політику в сфері забезпечення.

Так, як зазначалося вище, в законодавстві України визначені окремі категорії (групи) осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії (наприклад, особи, зниклі безвісти за особливих обставин, та члени їхніх сімей; діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів; особи, які постраждали внаслідок підриву Каховської ГЕС, інші). При цьому досі залишаються категорії, які попри їх уразливий стан є умовно “невидимими” для держави, а тому наразі не мають додаткових гарантій захисту та підтримки з боку держави.

До таких категорій можна віднести осіб, що стали жертвами сексуального насильства під час конфлікту (СНПК) та діти, народжені внаслідок СНПК; вбиті/поранені цивільні особи; особи, що проживають у зоні бойових дій, на ТОТ України; особи, які виїхали за кордон внаслідок збройної агресії; особи, які зазнали шкоди психічному здоров'ю; особи, які захворіли на тяжкі хронічні захворювання внаслідок збройної агресії без встановлення інвалідності; власники земельних ділянок, які неможливо використовувати або які втратили свою якість внаслідок забруднення (в тому числі вибухонебезпечними та хімічними речовинами) чи будівництва фортифікаційних споруд; особи, що втратили рухоме майно; інші. Також варто брати до уваги наявні процедури, за якими особа може бути віднесена до тієї чи іншої категорії та отримувати підтримку від держави. Ці процедури не завжди можуть бути прозорими і зрозумілими, а умови, за яких особа буде взята на облік (буде встановлено певний факт чи надано певний статус) можуть бути незрозумілими для заявників. Відтак важливо брати до уваги тих осіб, які де-факто зазнали шкоди, яка б дозволила їх віднести до тієї чи іншої категорії, проте в ці обліки особи з різних причин могли не потрапити.

2. Відсутній системний облік шкоди, завданої життю і здоров'ю людини, а також її майновим правам.

Для більш ефективного визначення категорій осіб, які вважаються постраждалими внаслідок збройної агресії проти України, необхідно визначити шкоду, яка завдана державою-агресором відповідним особам, адже кожна шкода має свого адресата.

Водночас, шкоду тісно пов'язують з вчиненням конкретного міжнародного злочину, однак не варто їх ототожнювати, адже відповідна шкода може бути завдана і без вчинення злочину (наприклад супутні жертви при знищенні законної цілі в розумінні міжнародного гуманітарного права, наслідки “friendly fire”, тощо).

Наразі можна визначити наступні види шкоди, які було б важливо обліковувати державі:

(1) шкода життю і здоров'ю людини:

- смерть особи
- тілесні ушкодження
- інвалідність
- хронічні захворювання
- психологічні травми
- втрата працездатності без встановлення інвалідності
- переривання вагітності
- відстрочені наслідки від вчинення воєнних злочинів та інших міжнародних злочинів
- моральна шкода.

²¹ Детальніше про це можна прочитати в Експертному звіті про засоби правового захисту та механізми відшкодування збитків особам, які постраждали від війни в Україні: <https://rm.coe.int/-ouncil-of-europe-expert-report-on-reparations/1680aee53>

(2) шкода добробуту:

- переміщення (внутрішнє та за межі країни)
- відсутній/ускладнений доступ до медицини
- відсутній/ускладнений доступ до освіти
- відсутній/ускладнений доступ до державних сервісів та виплат
- шкода майбутнім виплатам (внаслідок несплати ЄСВ)
- необхідність відновлення документів
- шкода навколишньому середовищу
- відсутній/ускладнений доступ до культурних, історичних, релігійних пам'яток.

(3) матеріальна шкода:

- знищене/пошкоджене житло
- знищене/пошкоджене рухоме майно
- знищене/пошкоджене нерухоме майно (окрім житла)
- земельні ділянки
- засоби виробництва
- заощадження
- документи, що посвідчують право власності.

Ключовими **проблемами обліку** шкоди/окремих категорій осіб, яким ця шкода спричинена, є наступні:

- відсутність однозначного розуміння, хто такі “постраждали” від війни, відсутні критерії, за якими особу можна віднести до постраждалих;
- відсутність належного та системного обліку категорій постраждалих та шкоди;
- не встановлюються причинно-наслідкові зв'язки між шкодою здоров'ю (травмою, захворюванням, пораненням, смертю) та війною;
- відсутній доступ до ТОТ України, ускладнений доступ до території ведення бойових дій;
- небажання постраждалих бути облікованими (страх мобілізації, нерозуміння подальших кроків держави, недовіра, тощо);
- частина осіб, які зазнали шкоду, знаходяться за кордоном;
- відсутність документів (паспорта, документів, що підтверджують право власності, тощо);
- ускладнений/відсутній позасудовий механізм відновлення документів;
- обмежений/відсутній доступ до архівів (нотаріат, пенсійні справи, архіви Державної міграційної служби, Бюро технічної інвентаризації тощо);
- неузгодженість існуючих баз даних (реєстрів), які містять інформацію про вже наявну шкоду;
- відсутність єдиного державного бачення категорій та видів шкоди.

Важливо зазначити, що для уможливлення процесу відшкодування шкоди постраждалим особам в подальшому, при обліку відповідної шкоди необхідно встановлювати причинно-наслідкові зв'язки між завданою шкодою та її виникненням внаслідок збройної агресії.

Так, наприклад, Офісом Генерального прокурора при відкритті провадження у Єдиному реєстрі досудових розслідувань за статтею 438 КК України (“Порушення законів та звичаїв війни”), ставиться спеціальна відмітка з посиланням на положення Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС), де зазначено конкретний вид міжнародного злочину, який був вчинений і за яким відбувається провадження. Втім, ця практика була запроваджена лише нещодавно. Водночас, відповідний реєстр не містить персоніфікованої інформації стосовно потерпілих, що унеможлиблює автоматизований збір даних для підтвердження статусу постраждалого внаслідок збройної агресії для конкретної особи.

У цьому контексті варто також наголосити, що важливим фактором при здійсненні обліку шкоди, зокрема встановлення причинно-наслідкового зв'язку між смертю та збройною агресією, може стати державний реєстр актів цивільного стану громадян. Втім, наразі функціонал ДРАЦС не містить можливості ставити відмітку, що смерть особи була спричинена внаслідок збройної агресії проти України.

Окремим питанням є документи, видані на ТОТ України. Існує загальна презумпція невизнання цих документів, окрім передбаченої Законом України “Про забезпечення прав і свобод громадян та

правовий режим на тимчасово окупованій території України” можливості використання актів народження та смерті, укладання (розірвання) шлюбу на підставі документів, отриманих від окупаційної влади. Втім, урядовий законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України” (реєстр. №9069)²², який знаходиться на розгляді Верховної Ради України та який підтриманий коаліцією організацій, що опікуються захистом прав постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, покликаний запровадити позасудову (адміністративну) процедуру державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на ТОТ України. Попри те, що проект закону зареєстрований у Верховній Раді України понад рік, він навіть не розглядався у першому читанні, що свідчить про неготовність парламентарів приймати відповідне рішення.

3. На національному рівні відсутні механізми та процедури обліку шкоди, спричиненої збройною агресією проти України починаючи з 2014 року.

Важливим кроком для отримання репарацій від держави-агресора є створення міжнародного Реєстру збитків, який діє як платформа для міжурядової співпраці в рамках Ради Європи та слугує документальною формою обліку доказів щодо заподіяних збитків, втрат та шкоди, які починаючи з 24 лютого 2022 року сталися на території України внаслідок міжнародно-протиправних дій Російської Федерації в Україні або проти неї. Заяви та інформацію про завдані збитки матимуть змогу подати всі зацікавлені фізичні і юридичні особи, а також держава Україна. Міжнародний Реєстр збитків є одним з компонентів майбутнього Міжнародного компенсаційного механізму, на ряду з Комісією з розгляду претензій та Компенсаційним фондом.

Однак, як зазначалося вище, відповідний реєстр обліковує лише шкоду, яка була заподіяна починаючи з 24 лютого 2022 року, і не враховуватиме ту шкоду (збитки), які були спричинені збройною агресією проти України починаючи з лютого 2014 року. Водночас, відповідну шкоду необхідно обліковувати, однак, враховуючи складність доступу до інформації, обліку такої шкоди, важкість доказування, а також значний обсяг шкоди, завданої з початком повномасштабного вторгнення, доцільно розглянути можливість пріоритетизації окремих категорій постраждалих і надавати засоби підтримки всім приналежним до таких категорій, починаючи з 2014 року.

4. Існуючих на національному рівні інструментів компенсації та підтримки постраждалих осіб недостатньо для адресації всієї шкоди, спричиненої збройною агресією проти України.

До основних національних інструментів підтримки постраждалих, які держава на сьогодні забезпечує, можна віднести:

«Екстрена» допомога	<ul style="list-style-type: none"> - евакуація - забезпечення тимчасовим житлом (шелтер) - гуманітарна допомога - відновлення документів - грошова допомога
Державні сервіси	<ul style="list-style-type: none"> - оформлення документів - медична допомога, реабілітація - соціальні послуги - правова допомога - молодіжні центри/організація дозвілля - зайнятість, професійна підготовка - психологічна допомога - забезпечення житлом (наприклад, місця тимчасового проживання, житлові програми)

²² <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41464>

Додаткові гарантії	<ul style="list-style-type: none"> - матеріальна (фінансова) допомога (регулярна чи одноразова), пенсії/спеціальні пенсії - в сфері трудових прав - збереження робочого місця на час відсутності (зникнення безвісти за особливих обставин, полон, тощо), спрощені умови звільнення, тощо; - пільги по виконанню кредитних (боргових) зобов'язань; - безкоштовне харчування дітей в навчальних закладах; - пільгове зарахування/вступ до навчальних закладів - безоплатна вторинна правова допомога
Меморіалізація	різноманітні, але доволі несистемні, заходи з меморіалізаці ²³ постраждалих від збройної агресії проти України (перейменування вулиць, пам'ятні знаки, тощо)
Компенсації	надання компенсації шкоди, спричиненої пошкодженням чи руйнуванням житла

Однак, враховуючи те, що ресурси держави в умовах міжнародного збройного конфлікту є об'єктивно обмежені, значну роль у забезпеченні відповідних потреб у підтримці постраждалого населення взяли на себе національні громадські об'єднання, благодійні організації, міжнародні організації, які фактично забезпечують базові потреби відповідних категорій постраждалих. При цьому варто зауважити, що на громадські організації не покладені відповідні функції щодо підтримки постраждалого населення, фактично це їх право допомагати, але не обов'язок.

Водночас, виникають значні проблеми у наданні підтримки постраждалим особам з боку держави. Зокрема, можна говорити про наступні складнощі:

1) відсутній уніфікований підхід до надання допомоги особам, які постраждали внаслідок збройної агресії. Держава на загальних засадах адресує допомогу тим, хто зазнав певний вид шкоди, призначає пенсії у зв'язку з інвалідністю, втратою годувальника, забезпечує функціонування медичної, освітньої сфери;

2) відсутня чітка координація та консолідація між органами державної влади у питаннях щодо визначення шкоди, віднесення особи до певної категорії постраждалих та наданні допомоги;

3) відсутні чіткі обґрунтування, критерії та бачення, якими керується держава при вирішенні питань у призначенні та наданні допомоги постраждалому населенню (наприклад, члени сімей військовополоненого щорічно отримують по 100 тис. грн; виплати допомоги на проживання ВПО 2000-3000 грн на місяць, і кількість отримувачів виплат постійно скорочується²⁴);

4) не розроблені ефективні механізми збору та оцінки потреб осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії, що зумовлює незадоволення потреб для таких осіб, або нераціональний розподіл наявних у держави ресурсів;

5) відсутні державні програми підтримки для деяких категорій постраждалих, наприклад, програми реінтеграції дітей та молоді з ТОТ України, підтримка жителів окупованих регіонів, які не мають документів, соціалізації ветеранів, підтримки родин з дітьми, тощо);

6) відсутні фахівці у державних сервісах та структурах для надання необхідних послуг постраждалим. Наприклад, відсутні передбачені сервіси для постраждалого населення (нестача сімейних лікарів в приймаючих громадах для ВПО, нестача кадрів у системі БВПД, працівники системи БВПД не завжди готові залучатися у провадження, відкриті за статтею 438 КК України, адже оплата праці здійснюється лише після завершення провадження).

7) мобілізація, яка впливає на кількість працездатного населення, економічного стану країни і регіонів, що зумовлює зменшення ресурсів для забезпечення підтримки постраждалого населення;

8) законодавство про колабораціонізм є занадто суворим (відповідальність, обмеження права на отримання компенсації, пропозиції обмежити право на пенсію осіб, які звинувачуються у вчиненні колабораційних дій, тощо).

²³ Меморіалізація - система дій, спрямованих на надання матеріальному об'єкту або темі статусу точки фіксації історичних сенсів, а також на запуск колективних активностей у контексті теми згадування. URL: <https://pastfutureart.org/glossary/>

²⁴ В квітні 2024 року кількість ВПО, які отримують виплати допомоги на проживання, скоротилася з 2,6 мільйона до 600 тисяч осіб. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/novyny-pryzovoya-vyplaty-pereselentsyam-po-novomu/32904643.html>

5. Державна комунікація питання компенсації шкоди від війни, а також правосуддя за міжнародні злочини, є хаотичною, несистемною, травмуючою та такою, яка сприяє як необґрунтованому завищенню очікувань постраждалих осіб, так і розчаруванню щодо дій держави.

Тема правосуддя, механізми компенсації завданої шкоди постраждалим особам, міжнародний реєстр збитків для України досить широко знаходиться в українському інфополі. Втім, існуюча комунікація може створити необґрунтовані очікування від держави щодо компенсації всім, хто зазнав шкоди внаслідок збройної агресії проти України, що, у разі незадоволення цих очікувань, може призвести до подальшої травматизації постраждалих, їх фрустрації. Поряд з цим відсутність інформації щодо відшкодування шкоди завданої до 24 лютого 2022 року у частини суспільства призводить до виникнення відчуття непотрібності їх державі, необґрунтованого застосування до них “подвійних стандартів”.

Тому формуючи інформаційну політику держави стосовно репараційного механізму, потрібно чітко доносити до населення через медіа дані щодо того, що було зроблено, що планується зробити, які є умови і обмеження відшкодування всієї шкоди, завданої російською агресією проти України.

У той же час, російська пропаганда активно поширює наративи, які спрямовані на роз’єднання та послаблення підтримки України країнами-партнерами. Серед них - наратив про Захід, який втомився від України та втратив інтерес допомагати їй. Він спрямований як на політичний ландшафт, так і на суспільну свідомість, спонукаючи до сумнівів у необхідності підтримки та допомоги Україні.

З огляду на зазначене, існує нагальна необхідність у створенні та впровадженні стратегії комунікації з постраждалим населенням та формування політики протидії російської пропаганди.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1 *Забезпечити системний облік шкоди, спричиненої збройною агресією проти України, починаючи з лютого 2014 року, паралельно відкрито комунікуючи з суспільством про можливості адресувати (оцінити, компенсувати) всю шкоду, спричинену агресією. З цією метою суттєво доопрацювати та прийняти проект Закону «Про облік осіб, життя та здоров’ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» (реєстр. № 10256 від 13.11.2023).*

2. *Прискорити розгляд законопроєкту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України» (реєстр. № 9069).*

3. *Розробити та ухвалити комплексний законопроєкт, який міститиме ключові засади загальної системи заходів підтримки цивільних осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України.*

4. *Запровадити “дорожню карту” для координації діяльності державних органів при реалізації політики надання допомоги постраждалому населенню. Встановити чіткі критерії при вирішенні питань у призначенні та наданні допомоги постраждалому населенню (уразливий стан, ступінь заподіяної шкоди, множинна шкода, майновий стан і тощо). Для цього на основі та з урахуванням цієї Концепції розробити та затвердити урядову стратегію засобів правового захисту та підтримки постраждалих осіб та відповідний операційний план.*

5. *Розробити механізм збору та оцінки потреб осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, та ступеню (критеріїв) інтеграції в нових громадах чи реінтеграції після повернення.*

6. *Розробити програми реінтеграції дітей та молоді з ТОТ України, підтримки осіб з ТОТ України, які не мають документів.*

7. *Розробити та впроваджувати державну стратегію комунікації з постраждалим населенням, направлену на формування адекватних реалістичних очікувань щодо досягнення справедливості для постраждалих осіб, у тому від воєнних та інших міжнародних злочинів*

РОЗДІЛ 2

**Адміністративні механізми
соціального захисту постраждалих
осіб, програм психологічної
підтримки та медико-соціальної
реабілітації постраждалих:
шляхи удосконалення**

Наявне законодавство України не передбачає комплексного задоволення всіх потреб громадян, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, що може призводити до порушення їх прав, додаткової фрустрації та ускладнення реінтеграції постраждалих осіб.

Втім, починаючи з 2014 року Держава визначала окремі категорії осіб, які потребують підтримки у зв'язку зі збройною агресією проти України. Як зазначалося вище, до таких категорій щонайменше можуть бути віднесені: (а) особи, позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та члени їхніх сімей; (б) особи, зниклі безвісти за особливих обставин, та члени їхніх сімей; (в) особи, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння; (г) діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів; (д) внутрішньо переміщені особи; (е) особи, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації; (ж) особи, постраждали внаслідок підризу греблі Каховської ГЕС.²⁵ Ці категорії осіб отримують підтримку від держави, яка може виражатися в фінансовій допомозі, окремих житлових програмах, гарантіях в сфері працевлаштування, тощо. Проте ці категорії, з одного боку, не вичерпують перелік тих, хто постраждав внаслідок збройної агресії проти України. З іншого боку, існують складнощі із доступом до отримання певного статусу (встановлення фактів), які є умовою для подальшого доступу осіб до різних видів допомог та послуг.

Так, належність до всіх цих категорій (встановлення відповідних фактів, присвоєння статусу) визначається в різний спосіб різними суб'єктами владних повноважень. Наприклад, в середині однієї категорії осіб, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння, існують різні категорії, процедури віднесення до яких є різними, як і державні гарантії особам, що належать до цієї категорії. Ці процедури знаходяться у віданні різних органів виконавчої влади, зокрема, Мінреінтеграції, МВС, Мінсоцполітики, Нацсоцсервісної служби, Мінветеранів, Мінінфраструктури.

В деяких випадках особи, які зазнали шкоди внаслідок збройної агресії проти України, не можуть отримати відповідного правового статусу внаслідок складності та непрозорості процедури доведення факту того, що особа дійсно є постраждалою. Оскільки саме визнання статусу (встановлення факту) є необхідною формальною процедурою для отримання допомоги та додаткових гарантій від держави, порядки встановлення фактів щодо отримання шкоди мають бути максимально простими, прозорими та зрозумілими для потенційних заявників.

Так, зокрема, значні складнощі виникають під час встановлення факту позбавлення цивільної особи свободи внаслідок збройної агресії проти України. Цей факт встановлюється Міжвідомчою комісією при Мінреінтеграції. Відповідно до процедури, родичі цивільних осіб, незаконно захоплених та утримуваних РФ, так само як і рідні військовополонених, чи звільнені особи звертаються до Комісії та мусять довести факт позбавлення особистої свободи у зв'язку зі збройною агресією РФ. І якщо для військовополонених процес розгляду документів комісією носить доволі формальний характер (факт позбавлення волі підтверджується військовим командуванням), то для цивільних це стає іноді завданням, що неможливо виконати. Так, за даними Мінреінтеграції, станом на 17 листопада 2023 року проведено вісім засідань Комісії. За їх результатами встановлено факт позбавлення волі щодо 4337 осіб (3574 військових та 763 цивільних)²⁶, при цьому щодо цивільних Комісія відмовила приблизно в 30% звернень. В деяких випадках особи навіть не отримували рішення про відмову у встановленні факту - члени комісії просто утримувалися від голосування і, таким чином, рішення щодо особи не приймалося, факт позбавлення особистої свободи не був встановлений²⁷. У подальшому особа для захисту своїх прав може звертатися із адміністративним позовом до суду. При тому цей інструмент захисту права не є дієвим в даному випадку, оскільки у разі позитивного для заявника рішення суду, питання про

²⁵ Детально механізми підтримки цих категорій осіб досліджені в Експертному звіті про засоби правового захисту та механізми відшкодування збитків особам, які постраждали від війни в Україні: <https://rm.coe.int/-ouncil-of-europe-expert-report-on-reparations/1680aee53>

²⁶ Як Україна допомагає цивільним заручникам та їхнім рідним? Рік з дня набрання чинності Закону України "Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей". Аналітична записка. - Ред. Луньова О. - Київ, 2023. URL: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/uk_help_print.pdf

²⁷ Рішення у справі № 640/2196/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106598429>

встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України повинно бути повторно розглянуто комісією. І комісія може повторно відмовити.

Водночас, критично важливо наповнити вже існуючі в законодавстві статуси (наприклад, статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів) реальним змістом і гарантіями. Оскільки на практиці, аби підтримати ці категорії дітей, держава вдається до визнання їх такими, що постраждали від торгівлі людьми, щоб мати змогу надати якусь фінансову підтримку.

Нижче наведені рекомендації щодо ключових принципів та інструментів підтримки окремих категорій постраждалих осіб - тих, які ще не визначені національним законодавством України як такі, які постраждали внаслідок збройної агресії проти України, проте які де-факто є постраждалими, хоча ані спеціального статусу, ані окремих процедур визначення (встановлення) належності до категорії постраждалих щодо них немає. Цей перелік пропонованих категорій постраждалих внаслідок збройної агресії проти України не є вичерпним, проте Держава має напрацьовувати підходи до надання цим категоріям постраждалих підтримки, а в окремих випадках - пріоритезувати надання допомоги та забезпечення заходів підтримки постраждалих осіб.

1. Особи, які зазнали шкоду здоров'ю (тілесні ушкодження, шкода психічному здоров'ю).

Наразі єдиної загальної системи обліку осіб, які зазнали шкоди здоров'ю, не існує. Водночас, особи, які зазнали шкоду здоров'ю внаслідок збройної агресії проти України, при цьому не отримали інвалідність (чи інвалідність не була встановлена), потребують підтримки від держави. Втім, недостатня кількість фахового медичного персоналу та фінансування обмежує допомогу, у зв'язку з чим, задовольняються лише першочергові потреби. При цьому необхідним є покращенні якості надання медичної реабілітації та послуг.

Важливо забезпечити розробку та впровадження програм психологічної підтримки для постраждалих та їх родин. Пропонується визначити механізми надання фінансової підтримки на одноразовій, а не постійній основі, при цьому, врахувати фінансову спроможність кожної особи. Важливо, щоб реалізація зазначеної підтримки здійснювалася не через виплати, а через пакети послуг, зокрема, із застосуванням інструменту кейс- менеджменту, з метою гарантування визначення індивідуальних потреб кожної із осіб.

У разі, якщо внаслідок збройної агресії особа загинула, мають бути запроваджені системні заходи підтримки, які мають включати і матеріальну допомогу.

Важливою є розробка системи оцінки потреб в залежності від категорій постраждалих осіб. Пропонується індивідуальний підхід та врахування конкретних потреб кожної категорії, що спрямовано на максимально ефективну підтримку.

При наданні соціальних послуг, провадження реабілітації, психологічної підтримки важливо зважати на пережитий травмуючий досвід осіб, які зазнали шкоду життю у здоров'ю внаслідок збройної агресії проти України, або постраждали від міжнародних злочинів. Особи, які постраждали від міжнародних злочинів, потребують системних заходів підтримки постраждалих осіб, зокрема - комплексної психологічної, медичної допомоги, екстреного втручання, оскільки для деяких представників цих категорій надання подібної невідкладної форми підтримки є життєво необхідним (зокрема, для осіб, які зазнали катувань, насильницьких зникнень, тощо).

2. Особи, які перемістилися за межі України внаслідок збройної агресії проти України. До цієї категорії варто віднести осіб, які були змушені переселитися за межі України з територій, де відбуваються активні бойові дії, з ТОТ України, або внаслідок знищення (критичного руйнування) житла через бойові дії на території громад, в яких вони проживали.

В умовах повномасштабної збройної агресії проти України, важливим є захист прав громадян України, які вимушено покинули територію України через війну та наразі планують повернутися додому. За даними УВКБ ООН, станом на 15.02.2024, понад 6 мільйонів (6 004 100) наших громадян перебувають на території європейських держав та 475 600 поза межами Європи. Абсолютну більшість з осіб, які вимушені були покинути Україну у зв'язку зі збройною агресією проти України, складають жінки. Через більш ніж два роки повномасштабної війни в Україні, питання повернення мільйонів українців, що тимчасово проживають за кордоном, залишається вкрай гострим та потребує комплексного реагування з боку держави.

Враховуючи те, що сьогодні нормативно-правові акти, які б регламентували процеси реінтеграції тих, хто покинув територію України та перемістився за кордон у зв'язку із збройною агресією проти України, не напрацьовані, Уряд повинен розробити стратегію реінтеграції таких осіб після їхнього повернення. Ця стратегія, серед іншого, має передбачати:

- **систематичне визначення потреб** після повернення;
- **надання соціальних послуг.** З урахуванням основних потреб зазначеної групи громадян, соціальні послуги, які надаватимуться їм, повинні включати кейс-менеджмент. Кейс-менеджер повинен запитувати, що саме необхідно особі після повернення та перенаправляти її до конкретного органу/установи для врегулювання питання або з метою отримання цілеспрямованої допомоги;
- **забезпечення психологічної підтримки.** Наразі на розгляді Верховної Ради України перебуває проєкт Закону, який має на меті удосконалення правових засад охорони психічного здоров'я та психологічної допомоги, зокрема впорядкування діяльності держави в цій сфері та врегулювання діяльності психологів з вищою немедичною освітою, захисту прав їх клієнтів (реєстр. № 9433)²⁸. Психологічна підтримка є важливою складовою процесу реінтеграції переселенців тож прийняття цього законопроекту може стати складовою, що направлена на врахування основних потреб зазначеної групи громадян.

На даний момент, поки триває активна фаза збройної агресії проти України та значна кількість українських громадян залишається за кордоном, актуальним з боку Держави є напрацювання механізму підтримки зв'язків з українцями за кордоном, зокрема, через створення умов для надання їм необхідної інформації, сервісів (зокрема, виготовлення документів, що посвідчують особу та підтверджують її належність до громадянства України).

3. Особи, які зазнали шкоди внаслідок відсутності доступу до освітніх, медичних, соціальних та адміністративних послуг.

В результаті збройної агресії проти України значна кількість людей зазнала шкоду через відсутність доступу до освітніх, медичних, соціальних та адміністративних послуг. При цьому для компенсації цієї шкоди важливим є виявлення причинно-наслідкового зв'язку між шкодою, завданою збройною агресією проти України, та наслідком (шкодою).

При визначенні шкоди, завданої здоров'ю внаслідок відсутності доступу до медичної допомоги, важливо звернути увагу на наступне:

- **визначення шкоди** повинно здійснюватися за допомогою встановлених критеріїв;
- **фіксація фактів** має бути здійснена на лише правоохоронними органами, а й, наприклад, медичними установами;
- **обсяг шкоди** може бути визначений за рахунок вартості лікування або вартості ліків, які були використані у ході лікування або економічно обґрунтованої втраченої вигоди з приведенням до поточних цін (наприклад, надолуження втрачених років навчання дітьми/молоддю) .

При наданні компенсації за ненадання адміністративних послуг на місцях в пріоритеті повинна бути не грошова компенсація, а послуга, яку необхідно надати або ж відновити. При цьому, особа яка її отримуватиме, повинна бути звільнена від сплати (частково або повністю) за відповідні послуги (з урахуванням доходів особи та шляхом визначення відповідних критеріїв). Грошова допомога, обмежена розміром, може не вирішувати повноцінно проблеми, які виникають у постраждалих осіб. Однак майбутнє забезпечення всіма належними послугами (незалежно від форми власності надавача: державна, комунальна, приватна), як і будь-яка виплата, потребує фінансово-економічних розрахунків з урахуванням індексу інфляції. Такі суми мають бути зафіксовані у відповідних базах даних.

²⁸ Проєкт Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо системи охорони психічного здоров'я та послуг у сфері психічного здоров'я" від 28.06.2023 (реєстр. №9433). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42173>

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Провести аудит механізмів та процедур визначення осіб належними до категорій постраждалих осіб, наявний в національному законодавстві України, який забезпечить виявлення та виправлення недоліків цих процедур.

2. Опрацювати питання можливості надання додаткових соціальних послуг та інших форм підтримки для осіб, які зазнали шкоди фізичному та психічному здоров'ю внаслідок збройної агресії проти України, до моменту встановлення їм групи інвалідності та у разі відсутності в них фінансової спроможності забезпечувати себе.

3. Запровадити систему невідкладних проміжних репараційних заходів для осіб, які найбільше постраждали внаслідок збройної агресії проти України, зокрема, стали потерпілим від міжнародних злочинів.

4. Розробити порядок супроводження осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації, зокрема, з числа тих, які потребують протезування або ж довготривалої реабілітації.

5. Переглянути Закон України «Про соціальні послуги» шляхом внесення категорій осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії. Надати можливість зазначеній категорії осіб отримувати соціальні послуги (з урахуванням фінансово-майнового стану, посилення адресності).

РОЗДІЛ 3

**Адміністративні механізми захисту
та відновлення майнових прав
постраждалих осіб та компенсації
матеріальних збитків**

3.1. Облік та відшкодування матеріальних збитків постраждалим після початку повномасштабної агресії проти України.

Із початком широкомасштабного вторгнення Російської Федерації, окрім військових об'єктів та об'єктів критичної інфраструктури, в значній мірі постраждав житловий фонд, а також інше рухоме та нерухоме майно фізичних осіб.

Згідно з даними третьої Швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення²⁹, проведеної Світовим банком, Європейською Комісією, ООН та Урядом України, внаслідок збройної агресії РФ проти України загалом Україні завдано збитків на \$ 486 мільярдів.

На першому місці за сумою збитків залишається житловий фонд. Внаслідок бойових дій та регулярних обстрілів щодня збільшується кількість пошкоджених та зруйнованих житлових будинків. Загалом зруйновано або пошкоджено внаслідок бойових дій (станом на січень 2024 р.) 250 тисяч будівель, з них: 222 тис. – приватні будинки; 27 тис. – багатоквартирні будинки; 526 - гуртожитки. Серед регіонів, де зафіксовано найбільше зруйнованих житлових будівель, – Донецька, Київська, Луганська, Харківська, Чернігівська та Херсонська області. Загалом це становить 135,8 тис житлових будівель, з яких 119,9 тис - приватних будинків та 15,6 тис - багатоквартирних, 0,2 тис - гуртожитків³⁰.

Прямі збитки від руйнувань цих об'єктів оцінюються у \$58,9 млрд. У порівнянні зі звітом на кінець 2023 року ця сума збільшилася на \$4.8 млрд.

Розміру збитків, спричинених знищенням/пошкодженням іншого майна громадян навіть орієнтовно, дотепер не надано.

На сьогодні діє низка нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання питань відшкодування матеріальних збитків постраждалим від російської агресії, прийнятих після 24.02.2022. Серед них насамперед 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 23.02.2023 № 2923-IX (далі - Закон № 2923-IX) та підзаконні нормативно-правові акти, частину з яких було прийнято раніше прийняття Закону № 2923-IX³¹. Закон № 2923-IX визначає загальні правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією проти України, з дня введення воєнного стану в Україні.

Після початку повномасштабної агресії в Україні було створено Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України (далі - РПЗМ), який являє собою єдину державну інформаційно-комунікаційну систему, призначену для збирання, накопичення, обліку, обробки, зберігання

²⁹ Швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення в Україні: Лютий 2022 - Грудень 2023. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099030524111036583/p1801741baec2c0b6198b81e9db92d9bd2c>

³⁰ Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року (с. 7). URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/01.01.24_Damages_Report.pdf

³¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 № 380 «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF#Text>; Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 473 «Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>; Постанова Кабінету Міністрів України від 21.04.2023 № 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». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF#Text>; Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2023 № 600 «Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2023-%D0%BF#Text>; Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2023 № 624 «Деякі питання забезпечення функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/624-2023-%D0%BF#Text>

та захисту інформації (документів) про рухоме³² та нерухоме майно, пошкоджене та знищене внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією проти України, осіб, майно яких пошкоджено або знищено, матеріальну шкоду (у тому числі збитки), завдану внаслідок пошкодження та знищення такого майна, компенсацію за пошкодження та знищення такого майна, фінансування відновлення пошкодженого та знищеного майна, а також іншої інформації (документів), визначеної Законом № 2923-ІХ.

Метою створення РПЗМ є формування єдиної національної геоінформаційної системи збирання, накопичення, обліку, зберігання та захисту даних про пошкоджене або знищене внаслідок збройної агресії РФ майно³³. Щодо РПЗМ має бути забезпечено інтероперабельність із деякими іншими інформаційними системами (Державний земельний кадастр, Реєстр ветеранів), але обмін інформацією із містобудівними кадастрами не передбачається.

Крім того, на даний час вже запроваджено інтероперабельність РПЗМ із Міжнародним реєстром збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (далі – Міжнародний реєстр), прийняття першої частини заяв до якого, в електронній формі за допомогою Порталу Дія (заяви щодо пошкодженого та знищеного житла громадян) розпочато 02.04.2024 (категорія заяв А 3.1 Пошкодження або знищення житлового нерухомого майна). Надалі будуть відкриті можливості подачі інших заяв відповідно до затвердженої категорій заяв.

Важливо зазначити, що залучення міжнародних організацій допомагає Україні з фінансуванням програми відшкодування шкоди. Однак у державі фактично не існує єдиної загальнонаціональної платформи, де зазначається інформація про території та об'єкти, що потребують відновлення та відбудову, із можливістю позначки про їхню пріоритетність для держави (з урахуванням інтересів територіальних громад), які надалі "беруть в роботу" донори, а також волонтерські та інші організації відповідно до своїх пріоритетів. Узгодження дій названих суб'єктів також сприятиме запобіганню дублювання отримання допомоги (компенсації) певним особам, майну яких завдано шкоду. Крім того, за результатами реалізації кожного проекту має бути забезпечено «зворотній зв'язок» та позначено всі об'єкти щодо яких було здійснено ремонт/відновлення тощо з доданням інформації щодо відповідних суб'єктів, які отримують різні види допомоги, внесено необхідні відомості до РПЗМ тощо. Серед найближчих аналогів до такої платформи можна назвати платформу DREAM34, яка, однак, здебільшого орієнтована на вирішення більш глобальних завдань, пов'язаних насамперед із відновленням інфраструктурних об'єктів.

3.2. Проблеми забезпечення відшкодування матеріальних збитків постраждалим від початку збройної агресії проти України.

Серед основних проблем відшкодування матеріальних збитків постраждалим від початку збройної агресії проти України слід виділити наступні.

1. Закон № 2923-ІХ визначає правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України після 24.02.2022 року.

Наведеними вище нормативно-правовими актами не передбачається відшкодування матеріальних збитків, завданих постраждалим особам до 24.02.2022 року, тобто до введення в дію Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64/2022, затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ воєнного стану. У той самий час, формально продовжують діяти нормативно-правові акти, що передбачали певні обмежені компенсації постраждалим та які діяли до 24.02.2022 року.

³² Інформація щодо рухомого майна на час підготовки даного документу фактично до РПЗМ не вноситься.

³³ Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2023 № 624 «Деякі питання забезпечення функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/624-2023-%D0%BF#Text_34 <https://dream.gov.ua/ua/project/DREAM-UA-100324-CB336909/profile>

Так, у грудні 2019 року та у вересні 2020 року до постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2013 № 947 “Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання” (далі - Порядок № 947)³⁴, були внесені зміни (у тому числі змінено назву Порядку), які дозволили розпочати процес надання грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією проти України. На даний момент Порядок № 947 є чинним, але його положення неможливо реалізувати³⁵ в умовах повномасштабної збройної агресії. Порядок не охоплює випадки руйнування житла поза межами територій Донецької та Луганської областей, які знаходяться під контролем Уряду України. Більше того, не було створено дієвого механізму надання грошової допомоги тим, чиє житло було пошкоджено³⁶, а не повністю знищене внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією РФ, хоча і могло внаслідок цього стати фактично непридатним для проживання.

Повномасштабна агресія РФ призвела до значного збільшення кількості зруйнованих та пошкоджених житлових будівель, розширення масштабу та географії їх місцезнаходження.

Для врегулювання ситуації, що склалася, Урядом України було прийнято ряд нормативно-правових актів з цих питань. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 № 326 затверджено Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ, яким запроваджено процедуру визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ проти України, починаючи з 19 лютого 2014 року.

Факти завдання майнової шкоди фіксують також правоохоронні органи, які реєструють відповідні кримінальні провадження, певною мірою - органи ДСНС у випадку ліквідації наслідків вибухів та пожеж, органи місцевого самоврядування, військові адміністрації та інші суб'єкти, уповноважені відповідно до законодавства.

Попри це, на практиці механізми відшкодування за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна, що діють на теперішній час, не передбачають можливості відшкодування збитків, завданих у період з 19 лютого 2014 року до 24 лютого 2022 року.

Крім того, Урядом був затверджений Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації³⁷. Відповідно до внесених у 2022 році змін до Порядку³⁸, таке повідомлення щодо низки об'єктів можна подавати починаючи з 19 лютого 2014 року. Вся відповідна інформація має вноситися до РПЗМ за заявами без перевірки відповідних фактів або через Портал «Дія» чи з використанням мобільного додатку Порталу «Дія», або через адміністратора Центру надання адміністративних послуг чи нотаріуса. Проте через технічну недосконалість через Портал «Дія» наразі неможливо повідомити про руйнування, які відбулися з 19 лютого 2014 р. На цю проблему у своїх Щорічних³⁹ та Спеціальній доповіді⁴⁰ Уповноважений звертав увагу органів державної влади та надавав відповідні рекомендації, які наразі не виконані.

³⁴ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF#Text>

³⁵ Фінансування згідно з Порядком № 947 фактично припинено, а власне порядок розглядався як тимчасовий та експериментальний.

³⁶ У грудні 2021 було запроваджено зміни до Порядку № 947 щодо компенсації за пошкоджене житло, але вони фактично не запрацювали.

³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2022 р. № 380 “Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF#Text>

³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2022 р. № 885 “Про внесення змін до Порядку подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2022-%D0%BF#n2>

³⁹ Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році. URL: <https://ombudsman.gov.ua/report-2022/postrazhdali-vid-zbroinoi-ahresiji-rosiiskoi-federatsii>; Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. URL: https://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%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_%D0%B7%D0%B0_2023_%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf

⁴⁰ Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання прав осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (за період 24 лютого – 31 жовтня 2022 р.). URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/%D0%94%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%96/bec87182-377e-4a49-a7c6-663b4f67ad3d.pdf>

2. Закон № 2923-IX не охоплює всіх можливих випадків пошкодження та знищення майна внаслідок збройної агресії проти України, які не пов'язані з бойовими діями, терористичними актами та диверсіями. Так, не охоплюються випадки знищення/пошкодження майна внаслідок “звичайних рішень” окупаційних адміністрацій РФ (знесення будівель на ТОТ України, зокрема території АР Крим та м. Севастополя, задля будівництва комунальних, оздоровчих та інших об'єктів). Такі дії/бездіяльність окупаційних адміністрацій, збройних формувань РФ формально не є диверсією, терористичним актом. З іншого боку, термінологія закону дублюється із положеннями інших законодавчих актів (із Кодексом цивільного захисту України та ін.), що може зумовити колізії під час правозастосування..

Питання відшкодування за інші види збитків, здійснені внаслідок збройної агресії, які не пов'язані з бойовими діями, терористичними актами та диверсіями є і залишаться актуальним для ТОТ АР Крим, м. Севастополь, частин Донецької і Луганської областей, де окупаційні адміністрації створені і діють багато років.

Навіть те, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2022 № 473 Порядок стосується “виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд” застосувати його після деокупації щодо зазначених вище випадків буде неможливо, оскільки згідно з пунктом 3 цього порядку пошкодження будівель та споруд стосується тих порушень цілісності, які склалися “внаслідок позапроектних впливів, зумовлених бойовими діями, в тому числі потрапляння засобів ураження, вибухів, пожеж тощо”.

3. Відсутність можливості встановити факти пошкодження чи руйнування майна на ТОТ України. Діючий механізм, що передбачає комісійне обстеження пошкоджених/знищених об'єктів не працює на ТОТ України та певних територіях ведення активних бойових дій. Використання альтернативних джерел отримання інформації (аерокосмічні та супутникові зйомки тощо) є обмеженим. Тому фактичне отримання відшкодування виявляється вкрай ускладненим (див. вище). Відповідні проекти знаходяться у планах виконавчої влади України, проте, універсальних рішень поки немає.

Частково, дану ситуацію намагались вирішити за допомогою запуску пілотного проекту по місту Мелітополь (наразі проект завершено) відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 27.10.2023 № 1185⁴¹, за результатами якого власникам знищеної нерухомості було видано певну кількість сертифікатів, а саме знищення (безвідносно до підстав) фіксувалось у тому числі за допомогою дистанційного зондування Землі. Проте, у разі неможливості однозначного встановлення факту, чи є об'єкт знищеним, зокрема у випадку фактичного проведення робіт з демонтажу об'єкта, нового будівництва на місці знесеного об'єкта, неможливості встановлення точної геолокації тощо, комісія, передбачена постановою № 1185 приймала рішення про зупинення обстежень. Отже, для багатьох випадків знищення майна механізм був незастосовним.

4. Наявні механізми передбачають лише певні відшкодування щодо пошкоджених та знищених об'єктів, і не стосуються тих об'єктів, які вибули з фактичного володіння та користування у зв'язку із знаходження таких об'єктів на ТОТ України. Розпорядження такими об'єктами є також неможливим чи ускладненим. За умови стійкості такого позбавлення, особа фактично опиняється у стані тотальному позбавленню його права власності як гарантованої державою Україна можливості володіти, користуватись та розпоряджатись своїм майном. З іншого боку, навіть ті позбавлення особи можливості володіти та користуватись майном, що не прирівнюються до позбавлення його права власності, призводить до завдання певних збитків, відшкодування за які також на даний час не передбачається. Тому необхідно запровадити облік майна що розташоване на ТОТ України, здійснення володіння/користування яким фактично унеможливлене чи обмежено (зокрема, у разі переміщення власників такого майна на контрольовані Україною території, захоплення житла окупаційними військами або окупаційною владою, тощо). Слід наголосити, що серед категорій вимог, які можуть бути внесені до Міжнародного реєстру збитків, значиться вимога А 3.6. “Втрата доступу або контролю над нерухомим майном на тимчасово окупованих територіях”, проте функціонал з подачі таких заяв поки недоступний.

⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 27.10.2023 № 1185 “Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1185-2023-%D0%BF#Text>

5. Законодавство обмежує категорії суб'єктів, які мають право на отримання компенсації за матеріальні збитки. Так, мешканці гуртожитків, які не мають документів про право власності на житлові приміщення, особи, які використовують неприватизоване житло, службові житлові приміщення, інвестори у будівництво, щодо якого не отримано повного пакету дозвільних документів на право проведення будівельних робіт, не включені до зазначеного переліку, та, відповідно не матимуть права на компенсацію. Крім того, фактично не надається компенсації суб'єктам господарської діяльності, для яких певні земельні ділянки чи нежитлові об'єкти виконували функцію забезпечення основних засобів існування (дрібні фермери та підприємці), не передбачається також компенсації (відшкодування) за знищене/пошкоджене рухоме майно. Так само, "поза законом" опинились власники нежитлових приміщень у багатоквартирних житлових будинках та деякі інші суб'єкти.

При цьому, відповідно до статті 2 Закону №2923-IX Кабінетом Міністрів України в Порядку надання компенсації за пошкоджене/знищене майно можуть визначатися додаткові категорії осіб, яким може надаватися компенсація за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна.

Таким чином, для вирішення певних питань розширення категорій осіб відсутня необхідність вносити зміни до закону, що забезпечує більшу гнучкість такого механізму.

Проте, зважаючи на пункти 4 та 5 частини першої статті 1 Закону №2923-IX, в яких визначено що в цьому Законі розуміється під знищеними/пошкодженими об'єктами нерухомого майна, власники нежитлової нерухомості компенсацію отримати не зможуть і питання щодо надання компенсацій за іншу, ніж житлова, нерухомість потребує законодавчого врегулювання, організаційного та фінансового забезпечення. Слід відзначити, що такі вимоги можуть бути заявлені до Міжнародного реєстру збитків (А 3.2 та ін.) після того як буде затверджено форму заяв та відповідний функціонал стане доступним. Крім того, незважаючи на те, що РПЗМ за своїм визначенням передбачає облік рухомого майна, що пошкоджене або знищене внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, Закон № 2923-IX, постанови Кабінету Міністрів України № 380 та № 624 в основному регулюють порядок звернення, фіксації, ведення Реєстру та призначення компенсації лише за пошкоджене чи знищене нерухоме майно, що ставить у нерівне становище громадян, які мають пошкоджене чи знищене рухоме майно, вартість якого подекуди є такою ж або навіть перевищує вартість об'єктів житлової нерухомості постраждалих осіб. У разі відсутності запровадження обліку об'єктів рухомого майна в РПЗМ, у подальшому це може призвести до значних проблем, пов'язаних з можливістю постраждалих звернутися за компенсацією, зокрема, до Міжнародного реєстру збитків.

6. Законодавством належним чином не врегульоване питання відшкодування збитків за використання земельних ділянок приватної власності, у тому числі при тимчасовому обмеженні прав власників та землекористувачів.

Примусове відчуження або вилучення майна у зв'язку із запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану здійснюється за рішенням військового командування, погодженим відповідно з виконавчим органом відповідної місцевої ради. Примусове відчуження майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану може здійснюватися з попереднім повним відшкодуванням його вартості. У разі неможливості попереднього повного відшкодування таке майно примусово відчужується з наступним повним відшкодуванням його вартості.

Право на відшкодування вартості майна у разі його примусового відчуження в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану мають юридичні особи комунальної і приватної форми власності та фізичні особи, у яких були відчужені будівлі, споруди, транспортні засоби та інше майно для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану або для відвернення чи ліквідації ситуацій, що стали причиною введення правового режиму надзвичайного стану, і відповідно їх правонаступники та спадкоємці.

Водночас, у місцевостях, де ведуться бойові дії та в інших випадках (іноді без достатньої потреби, обумовленої військовою необхідністю) примусове відчуження або вилучення майна може здійснюватися за рішенням військового командування без погодження з зазначеними органами, або здійснюється «фактично», без оформлення необхідних документів. Іншим випадком є «фактичне вилучення» майна, тобто позбавлення особи можливості володіння та користування майном, у тому числі земельними ділянками, що використовуються для розміщення захисних чи фортифікаційних споруд тощо.

У таких випадках особи не матимуть права на відшкодування вартості майна, а якщо земельна ділянка та інше майно будуть ним повернуті, понесені у зв'язку з цим збитки відшкодовані не будуть. Слід відзначити, що Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку” від 11.04.2024 № 3633-IX⁴² також не вирішив питання надання компенсацій у випадку використання земельних ділянок для мобілізаційних потреб.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 № 1415⁴³ Міністерству оборони, обласним, Київській міській, районним військовим (державним) адміністраціям, військовим адміністраціям населених пунктів, Державному агентству відновлення та розвитку інфраструктури доручено забезпечити будівництво військових інженерно-технічних і фортифікаційних споруд (далі - фортифікаційні споруди) за рахунок і в межах видатків державного бюджету, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.

Рішення про будівництво фортифікаційних споруд приймається Генеральним штабом Збройних Сил України шляхом погодження пропозицій військового командування, в межах території відповідальності якого буде здійснюватися таке будівництво, із зазначенням місць та кількості об'єктів будівництва. Частина з таких фортифікаційних споруд є тимчасовими та побудовані чи можуть бути побудовані на землях приватної власності, проте, порядок примусового відчуження земельних ділянок приватної власності для потреб будівництва та подальшого їх повернення після закінчення правового режиму воєнного стану законодавчо не врегульований.

Крім вищезазначених проблем із забезпеченням відшкодування матеріальних збитків постраждалим від початку збройної агресії проти України, можна умовно виділити також проблемні питання процедурного характеру забезпечення такого відшкодування.

7. Законодавчо обмежений термін подачі заяв про пошкоджене/зруйноване майно. Так, стаття 12 Закону № 2923-IX встановлює, що для отримання відшкодування майнової шкоди особа, яка її зазнала, протягом одного року з дня припинення або скасування воєнного стану подає відповідну заяву, чого на практиці може бути недостатньо. Крім того, відомо багато випадків, коли право власності належним чином не оформлено: спадкові права у стадії оформлення, об'єкти незавершеного будівництва (в тому числі 100% завершені будівництвом об'єкти, формально не прийняті в експлуатацію) та таке інше.

Відтак, один рік після скасування воєнного стану – це недостатній термін для багатьох людей, щоб зібрати всі необхідні документи для подання заяви про відшкодування шкоди, наприклад, відновити/отримати свідоцтво про право власності, оформити спадщину на майно, яке було пошкоджене або знищене внаслідок війни. Отримати експертну оцінку вартості завданої шкоди.

Таким чином постраждалі та спадкоємці ризикують втратити можливість отримати компенсацію за пошкоджене/зруйноване майно.

Внесення змін до Закону № 2923-IX та проведення відповідної інформаційної кампанії допоможуть також захистити права спадкоємців та забезпечити їм можливість отримати справедливую компенсацію за пошкоджене/зруйноване майно.

8. Індивідуальний розгляд кожної заяви про компенсацію за пошкоджене /знищене нерухоме майно призводить до тривалого прийняття рішень. Чинне законодавство передбачає індивідуальний розгляд кожної заяви про компенсацію за пошкоджене/знищене нерухоме майно. Розгляд заявки до її остаточного вирішення, зважаючи на кількість пошкоджених та знищених об'єктів, може зайняти тривалий час. Внаслідок цього постраждала особа не може отримати нове житло або відновити пошкоджене.

Крім того, перетворене на руїни місто не можна ставити в один ряд з населеними пунктами, де пошкоджені лише окремі будинки. Надання таким містам, як Бахмут, статусу “зруйнованих” наблизить мешканців таких міст до отримання компенсацій.

Відтак, для вирішення цієї проблеми вбачається за можливе застосування стандартизації і групування для певних категорій об'єктів, що дасть можливість скоротити терміни прийняття рішень для

⁴² URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3633-IX#Text>

⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 № 1415 “Деякі питання підвищення обороноздатності держави на період воєнного стану в Україні”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1415-2023-%D0%BF#Text>

відшкодування постраждалим завданої шкоди. Певну категоризацію можливо розробити і для рухомого майна із можливістю отримання певних стандартизованих виплат (меблі, обладнання, транспортні засоби⁴⁴ тощо).

9. Неможливість/ускладнення підтвердження (посвідчення) права власності на об'єкти нерухомого майна.

В умовах воєнного стану існують серйозні ризики руйнування нерухомості та, у той самий час, знищення паперових документів, що підтверджують право власності на житло та інші об'єкти нерухомості. Втрата таких документів за відсутності інформації про право власності у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (ДРРП) може суттєво ускладнити доступ до компенсаційних механізмів.

Наразі компенсація за пошкоджене та знищене житло в межах програми "єВідновлення" надається лише верифікованим власникам, відомості про право власності яких містяться в ДРРП. За даними Мінвідновлення, тільки 26% інформаційних повідомлень про пошкоджене майно, які вже були подані громадянами через сервіс Дія (загальна кількість таких звернень вже сягає 645 тисяч), підтверджуються даними з ДРРП. Це означає, що більшості постраждалих осіб, чиє нерухоме майно зазнало руйнувань, для отримання доступу до компенсації насамперед потрібно підтверджувати своє право власності: вносити відповідні відомості до ДРРП шляхом звернення до державного реєстратора або нотаріуса (адміністративна процедура), або ж визнавати право власності у судовому порядку.

На сьогодні у нерівних умовах, порівняно з іншими, залишаються власники нерухомого майна, державну реєстрацію права власності яких проведено з використанням паперових носіїв інформації бюро технічної інвентаризації (БТІ), адже через знищення або відсутність доступу до архівів БТІ на окремих територіях, особи, чиє право власності виникло до 2013 року та підтверджується лише наявними паперовими документами, не можуть внести відомості до ДРРП.

Для вказаної категорії власників єдиним способом підтвердити своє право власності та отримати доступ до компенсації залишається звернення до суду в порядку статті 392 Цивільного кодексу України. Так само, як і для господарів зруйнованого житла, які втратили документи, що засвідчують право власності, та не можуть підтвердити свій статус власника в позасудовому порядку. Водночас необхідність сплати судового збору в такій категорії справ (1% від ціни позову, але не менше 0,4 розміру прожиткового мінімуму на одну працездатну особу (у 2024 році це 1 211,20 грн) та не більше 5 розмірів (у 2024 році це 15 140,00 грн) може стати суттєвою перешкодою на шляху реалізації громадянами свого права на судовий захист.

Відтак, необхідно вдосконалити процедуру державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, що виникли в установленому законодавством порядку до 1 січня 2013 року (тобто реєстрацію права власності здійснено підприємством БТІ), без необхідності підтвердження такої реєстрації органом, який її здійснив. Така адміністративна процедура не може і не повинна замінювати механізм визнання права власності на нерухоме майно у судовому порядку, зокрема у разі втрати документів, що посвідчують набуття власником нерухомого майна. Запровадження та застосування відповідної спеціальної процедури державної реєстрації права власності має відбуватися за наявності двох обов'язкових критеріїв, які чітко відмежовують сферу використання такого механізму від стандартної процедури, передбаченої пунктом 3 частини третьої статті 10 Закону України від 01.07.2004 № 1952-IV, "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень" та запобігають можливим зловживанням. Перший критерій – це наявність відповідного документа, що посвідчує право власності на об'єкт нерухомого майна, який містить реєстраційний напис або невід'ємною частиною якого є реєстраційне посвідчення, що підтверджує реєстрацію права власності підприємством БТІ шляхом внесення запису до реєстрової книги. Другий – включення адміністративно-територіальної одиниці за місцезнаходженням нерухомого майна до переліку територій, на яких відсутній доступ до реєстрових книг підприємств БТІ або такі книги знищено. Розробляти і затверджувати такий перелік має Мінвідновлення як профільне міністерство.

Одночасно з державною реєстрацією права власності у такому порядку має здійснюватися державна реєстрація обтяження такого права на період дії воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування. Під час дії такого обтяження власнику, зокрема, заборонятиметься

⁴⁴ Окремі законодавчі ініціативи з цього питання вже внесено до Верховної Ради України. Див., наприклад, Проект Закону про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо виплати компенсації за пошкоджений або знищений транспортний засіб внаслідок збройної агресії проти України 11001 від 08.02.2024. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43658>

вчиняти будь-які правочини щодо об'єкта нерухомого майна (крім державної реєстрації припинення права власності у зв'язку зі знищенням майна). Такі обтяження постануть своєрідним запобіжником від можливих зловживань, який разом із існуючими превентивними механізмами в межах компенсаційної процедури (наприклад, п'ятирічна заборона відчуження нерухомості, придбаної з використанням житлового сертифіката), мінімізуватиме ризики шахрайства на етапі підтвердження права власності на зруйновану нерухомість. Запропоновані зміни не лише дозволять спростити доступ до компенсації і зменшити навантаження на судову систему, але й розширять національну базу даних про збитки та постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, що сприятиме, у тому числі, верифікації відомостей, поданих заявниками до Міжнародного реєстру збитків.

10. Відсутність механізму обліку та надання компенсацій за рухоме майно, пошкоджене чи знищене внаслідок збройної агресії.

Пунктом 2 частини першої статті 1 Закону № 2923-ІХ встановлено, що РПЗМ є єдиною державною інформаційно-комунікаційною системою, призначеною для збирання, накопичення, обліку, обробки, зберігання та захисту інформації (документів) про рухоме та нерухоме майно, пошкоджене та знищене внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України. Тобто, РПЗМ за своїм визначенням передбачає облік рухомого майна, що пошкоджене та знищене внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.

Водночас, постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2023 № 624 затверджено Порядок ведення Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, а постановою Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 № 380 затверджено Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.

Втім, проаналізувавши норми вказаних актів законодавства, можна дійти висновку, що норми Закону № 2923-ІХ та вказаних вище постанов Кабінету Міністрів України в основному регулюють порядки звернення, фіксації, ведення Реєстру та призначення компенсації лише за пошкоджене чи знищене нерухоме майно, що ставить у нерівне становище громадян, які мають пошкоджене чи знищене рухоме майно, вартість якого подекуди є такою ж або навіть перевищує вартість об'єктів житлової нерухомості постраждалих осіб. У разі відсутності запровадження обліку об'єктів рухомого майна в РПЗМ, у подальшому це може призвести до значних проблем, пов'язаних з можливістю постраждалих звернутися за компенсацією, зокрема, до Міжнародного реєстру збитків.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Розглянути питання запровадження механізму компенсації за пошкодження /знищення окремих категорій майна постраждалих осіб, що відбулось починаючи з 19 лютого 2014 року. Це дозволить запобігти можливим дискримінаційним наслідкам, адже умови відшкодування не можуть необґрунтовано відрізнитись і ставити осіб, що постраждали до 2022, у необґрунтовано гірше становище в порівнянні із тими, хто постраждав внаслідок збройної агресії проти України після 2022 року.

2. Забезпечити підготовку змін до Закону 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" (№ 2329-ІХ), які би передбачили, щонайменше, (а) пріоритизацію права на компенсацію за знищені об'єкти нерухомого майна з урахуванням наявності/відсутності інших об'єктів житла, сукупного доходу сім'ї або конкретного громадянина; (б) збільшення терміну подачі заяв до трьох років або більше; (в) встановлення чіткої процедури підтвердження прав спадкоємцями, зокрема питань спадкування житлового сертифіката.

3. Створити на базі РПЗМ, платформи DREAM або ж окрему платформу, яка може використовуватись всіма зацікавленими особами, залученими до відновлення, в тому числі міжнародними партнерами України.

4. Посилити координацію органів влади з міжнародними донорами, зокрема щодо розширення джерел фінансування для виплати компенсації за порушення майнових прав осіб внаслідок російської агресії.

5. Запровадити механізм примусового тимчасового зайняття земельних ділянок, що перебувають у приватній власності, та які використовується державою, в особі органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, в умовах правового режиму воєнного стану для будівництва та утримання фортифікаційних споруд, за умови їх подальшого повернення власникам (повернення власникам частин таких ділянок) з урахуванням наступного механізму компенсації збитків, зокрема за рахунок агресора, із обов'язковим визначенням порядку зайняття земельної ділянки (її частини), оцінки, механізму повернення або прийняття рішення про примусове припинення права власності (за наявності такої необхідності).

6. Забезпечити доступність правової допомоги для постраждалих осіб, які потребують допомоги у оформленні документів або поданні заяв.

7. Передбачити спрощений механізм підтвердження права власності на об'єкти нерухомого майна в рамках адміністративної процедури.

8. Передбачити у законодавстві механізми стандартизації і групування для певних категорій об'єктів пошкодженого/зруйнованого майна та особливості спрощеного/пришвидшеного розгляду заяв. При цьому доцільно розглянути можливість забезпечення фіксованих сум компенсації для кожної категорії із можливістю індивідуального підходу за умови надання відповідних додаткових доказів.

9. Встановити пільги щодо сплати судового збору, зокрема, в формі звільнення від сплати судового збору під час розгляду справ в усіх судових інстанціях у справах про визнання права власності на нерухоме майно у випадках пов'язаних із знищенням/пошкодженням майна внаслідок російської агресії.

10. Передбачити рішення, які дозволять здійснювати облік майна, яке пошкоджене та знищене внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, починаючи з 19 лютого 2014 року.

11. Запровадити облік майна, розташованого на ТОТ України, здійснення володіння/користування яким фактично унеможливлене чи обмежено (зокрема, у разі переміщення власників такого майна на контрольовані Україною території, захоплення житла окупаційними військами або окупаційною владою, тощо).

12. Вжити заходів щодо врегулювання проблеми, пов'язаної із відсутністю нормативно-правового регулювання обліку в РПЗМ об'єктів рухомого майна, пошкоджених чи знищених внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

РОЗДІЛ 4

**Кримінально-правові та судові
засоби захисту постраждалих
осіб: основні проблеми та шляхи
вдосконалення**

4.1. Проблемні питання статусу потерпілого в контексті захисту осіб, постраждалих від російської агресії.

Однією зі сторін у більшості кримінальних проваджень виступає потерпілий – особа, відносно якої було вчинено кримінальне правопорушення та (або) чії права чи законні інтереси були порушені внаслідок протиправного діяння.

Переважає більшість кримінальних проваджень, пов'язаних із російською агресією, реєструється та розслідується за статтею 438 КК України (“Порушення законів та звичаїв війни”), а також статтями 432-435 та інших КК України (zareєстровано більше 130 000 злочинів)⁴⁵. Очевидно, що це не відображає реальну картину щодо кількості злочинів, вчинених в умовах збройної агресії проти України, бо значна частина територій залишається окупованою.

В українському законодавстві визначена категорія осіб, які є потерпілими від злочинів, в тому числі, воєнних. Так, відповідно до статті 55 КПК України, потерпілим у кримінальному провадженні може бути фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди. Потерпілим є також особа, яка не є заявником, але якій кримінальним правопорушенням завдана шкода і у зв'язку з цим вона після початку кримінального провадження подала заяву про залучення її до провадження як потерпілого.

За даними Офісу Генерального Прокурора України, упродовж 2022 року, а також січня-травня 2023 року від кримінального правопорушення, передбаченого статтею 438 КК України, потерпіли 81 734 особи. Ще 226 осіб визнані потерпілими від злочину, передбаченого статтею 442 КК України (“Геноцид”). Права і обов'язки потерпілого виникають в особи з моменту подання заяви про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяви про залучення її до провадження як потерпілого. Якщо особа не подала заяву про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяви про залучення її до провадження як потерпілого, то слідчий, прокурор, суд має право визнати особу потерпілою лише за її письмовою згодою. За відсутності такої згоди особа в разі необхідності може бути залучена до кримінального провадження як свідок.

Відповідно до пункту 19 частини першої статті 3 КПК України потерпілий, його представник та законний представник у випадках, установлених КПК України, є стороною кримінального провадження з боку обвинувачення. Відповідно до статті 127 КПК України, підозрюваний, обвинувачений, а також за його згодою будь-яка інша фізична чи юридична особа має право на будь-якій стадії кримінального провадження відшкодувати шкоду, завдану потерпілому, територіальній громаді, державі внаслідок кримінального правопорушення.

Шкода, завдана кримінальним правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням, може бути стягнута судовим рішенням за результатами розгляду цивільного позову в кримінальному провадженні.

Втім, відповідно до Базових принципів та керівних положень, що стосуються права на правовий захист і відшкодування шкоди для жертв грубих порушень міжнародного права прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права⁴⁶, особа вважається потерпілою незалежно від того, чи встановлено, затримано, притягнуто до кримінальної відповідальності або засуджено особу, яка вчинила порушення, а також незалежно від наявності родинних зв'язків між особою, яка вчинила порушення, та потерпілим. Відтак і питання відшкодування шкоди, завданої постраждалій особі, не може залежати від того, чи встановлений правопорушник і чи притягнений він до відповідальності. Важливо зазначити, що цивільний позов у кримінальних справах подається до обвинуваченого (засудженого). У кримінальних провадженнях за статтею 438 КК України, ймовірність засудження особи, яка вчинила злочин, доволі низька, а навіть якщо це відбувається, обвинувачений часто до стадії апеляційного оскарження потрапляє у обмінні процеси і передається російській стороні. Водночас, частина 3 статті 127 КПК України визначає, що шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та в порядку, передбачених законом.

⁴⁵ Актуальні статистичні дані щодо кількості проваджень та стану розслідувань доступні на сайті Офісу генерального прокурора: <https://www.gp.gov.ua>

⁴⁶ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (General Assembly resolution 60/147 on 16 December 2005. URL: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

Глава 82 ЦК України врегульовує питання відшкодування шкоди. Частиною другою статті 1177 ЦК України визначено, що шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та порядку, передбачених законом. Втім, наразі даний Закон не ухвалений. Крім того, очевидно, що обов'язок держави відшкодувати шкоду в даному випадку впливає з її юрисдикції і обов'язку підтримувати правопорядок в межах юрисдикції. В даному випадку шкоду заподіяно агентами іншої держави.

Тобто, на практиці особи, які зазнали моральної, фізичної або майнової шкоди, внаслідок вчинення кримінально караного діяння, в тому числі, міжнародних злочинів, і в установленому Законом порядку визнані потерпілими в кримінальному провадженні, не отримують відшкодування шкоди. Гіпотетично, отримання відшкодування є можливим на підставі рішення суду України (див. нижче), визнаного та виконаного у державі, де розташовано активи РФ. Утім, такий шлях на сьогодні на практиці є майже неможливим.

Крім того, виникає питання щодо встановлення фактів вчинення злочинів щодо цивільних на окупованих територіях України. Основою для збору інформації про злочини, які відбуваються на окупованих територіях, є дані з відкритих джерел та звернення рідних та близьких. Це ставить питання до того, яким чином особи, які постраждали від міжнародних злочинів, вчинених на ТОТ України, зможуть довести в подальшому факт вчинення відносно них злочинних дій, якщо між злочином і деокупацією територій чи виїздом особи з окупованих територій мине час. В такому разі необхідним є ретельний збір доказів самою постраждалою особою, правоохоронними органами чи документування цих випадків правозахисними організаціями (у разі, якщо особа з якихось причин не хоче чи не може звернутися до правоохоронних органів).

Втім, рівень доведення вчинення певного злочину в рамках кримінального провадження, передбачає значно суворіші вимоги до доказової бази, ніж при документуванні громадськими організаціями. Тому правоохоронні органи дуже обмежені у зборі доказів в умовах відсутності доступу до територій, на якій злочин відбувся, чи до особи, яка постраждала. З іншого боку, необхідною є більш тісна кооперація і обмін даними між правоохоронними органами і громадськими організаціями, залученими до процесу документування міжнародних злочинів і інших грубих порушень прав людини в умовах збройного конфлікту.

Важливим є виділення категорій осіб, які потребують системного захисту та підтримки (зокрема, потерпілі від СНПК, катувань, депортації, насильницьких зникнень, примусового переміщення тощо). Система допомоги їм повинна включати сильний реабілітаційний компонент, який наразі фактично відсутній. Окремо варто зупинитися на категорії осіб, які постраждали внаслідок масової депортації та примусового переміщення на ТОТ України, в тому числі, діти. Попри те, що наразі відсутні точні дані щодо кількості осіб, які постраждали внаслідок цього злочину, мова може йти про сотні тисяч осіб. Проте, на практиці буде доволі складно відрізнити осіб, які були депортовані/примусово переміщені, від тих, хто добровільно виїжджав з ТОТ України на територію РФ, Республіки Білорусь чи переміщувалися в межах ТОТ України.

Таким чином, важливим завданням є забезпечення обліку та оцінки шкоди, спричиненої вчиненням міжнародних злочинів, фізичним особам в Україні. Важливо враховувати умови тимчасової окупації частини території України, в яких вчиняються міжнародні злочини, внаслідок яких люди зазнають суттєвої шкоди. Необхідним є синхронізація та співпраця правоохоронних органів з громадськими організаціями, які здійснюють документування міжнародних злочинів.

До постраждалих внаслідок збройної агресії осіб мають бути включені всі без виключення особи, які є потерпілими від міжнародних злочинів, при чому їх право на отримання репарацій чи інших компенсацій за адміністративними процедурами не має залежати від належності до будь-якого статусу. Крім того, як підрозділ ОГП було створено Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків воєнних злочинів⁴⁷. До функцій останнього належать: забезпечення комплексного інформаційного супроводу на всіх етапах кримінального провадження та повний доступ до всіх необхідних матеріалів та можливостей допомоги; координування процесу надання юридичної, психологічної, медичної та соціальної допомоги відповідними службами та неурядовими організаціями; консультування щодо ризику та запобігання повторній віктимізації, залякуванню та помсти.

⁴⁷ pgo.coordination.center

4.2. Облік потерпілих осіб

В Україні наразі існують реєстри та бази даних, які обліковують окремі категорії постраждалих осіб чи містять інші відомості, пов'язані із завданням шкоди особам внаслідок агресії проти України. Фактично, найбільшим джерелом інформації в Україні саме про потерпілих є Єдиний реєстр досудових розслідувань (ЄРДР), однак в ньому не передбачено достатнього обсягу даних, необхідних для належного обліку та надання підтримки постраждалим особам, а деяка інформація про кримінальне провадження наявна лише у паперовому вигляді чи є неструктурованою за критеріями, необхідними для обліку постраждалих осіб. До того ж, з ЄРДР пов'язана проблема кореляції процесуальних статусів заявника і потерпілого, а також свідка, адже не всі заявники та свідки у кримінальних провадженнях є потерпілими, проте, інформація про них вноситься до ЄРДР.

Більш того, відповідно до статті 222 КПК України відомості, що містяться у ЄРДР, можуть становити таємницю слідства та підлягати розголошенню лише у певних випадках за дозволом прокурора або слідчого. Необхідно відзначити, що кількість осіб, які підпадають під дефініцію «постраждалих від російської агресії» значно перевищує кількість як заявників, так і потерпілих у кримінальних провадженнях, відомості про яких підлягають внесенню до ЄРДР.

Значна кількість осіб, які постраждали від міжнародних злочинів, через недовіру до правоохоронної системи, нерозуміння подальших кроків держави, відсутності віри в те, що винна особа буде знайдена і притягнута до відповідальності, не заявляють про злочин та отримують відповідний процесуальний статус, або мають фізичні/технічні чи інші ускладнення для реєстрації відповідної заяви. Такі особи, при цьому, можуть обліковуватись в інших реєстрах⁴⁸, зокрема звертатись до Міжнародного реєстру збитків. Проте збирання доказів в цьому разі лягає тягарем на самих осіб та є обмеженим (немає право на проведення судових експертиз за кошти Державного бюджету України, відсутні права та можливості збирати за запитами певну інформацію від органів влади тощо). Держава Україна, в особі її уповноважених органів має максимально сприяти збору та фіксації інформації про зазначених осіб (які не мають статусу потерпілих у кримінальному провадженні), відповідно.

У зв'язку з цим, вбачається за необхідне створення відповідного реєстру, що допоможе вирішити комплекс наявних проблем щодо обліку осіб, які постраждали від міжнародних злочинів, надання їм захисту та необхідної підтримки, а також забезпечення їхніх потреб.

Серед наявних ініціатив зі створення такого реєстру треба відзначити ОГП, який готує до запуску Реєстр потерпілих та врятованих (Реєстр потерпілих від воєнних злочинів)⁴⁹, що акумулюватиме структуровані дані стосовно осіб, які отримують статус потерпілого відповідно до КПК з урахуванням положень законодавства щодо обмежень та порядку доступу до відповідної інформації та т. ін. Даний інструмент має бути інтероперабельним з іншими базами даних та реєстрами. Слід відзначити, що поточна платформа warcrimes.gov.ua, що була запроваджена ОГП разом із міжнародними та національними партнерами, не забезпечує у повному обсязі такої функції. Функціонал платформи дозволяє надіслати відомості щодо воєнних злочинів, водночас, особа, що подає відповідну інформацію, позиціонується як «свідок», тож за задумом та реалізацією система має інше призначення. Були створені і інші платформи, які орієнтовані на окремі, більш вузькі завдання (наприклад, портал «Діти війни» <https://childrenofwar.gov.ua/>).

4.3. Проблемні питання доведення шкоди, спричиненої російською агресією

Для забезпечення захисту прав постраждалих за допомогою кримінально-правових та судових засобів, зокрема шляхом звернення до судів міжнародної юрисдикції, національне законодавство паралельно з поняттям «потерпілий» має містити поняття «шкода».

Для спрощення судових процедур для громадян та певною мірою розвантаження судових органів також необхідною є розробка і впровадження процедур встановлення в адміністративному порядку причинно-наслідкового зв'язку між фактами прояву збройної агресії та завданою певній особі шкодою.

⁴⁸ див. Розділи 1-3

⁴⁹ Declaration of the Informal Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe, on the occasion of the Conference: "On the Path to Justice for Ukraine: Advancing Accountability, Reuniting Children with Their Families, and Supporting the Resilience of its Justice System" (11 September 2023, Riga, Latvia). URL: <https://rm.coe.int/moj-declaration-riga-principles-final-en/1680ac8728>

До прикладу, наразі медичні заклади, до яких з тілесними ушкодженнями надходять постраждалі внаслідок збройної агресії РФ особи, фіксують лише сам факт завданого ушкодження, але не підтверджують, що таке ушкодження дійсно було завдано внаслідок ведення бойових дій. Механізм такого підтвердження відсутній, а працівники медичних закладів в цілому не бажають брати на себе функцію встановлення причинно-наслідкових зв'язків між тілесним ушкодженням та актами збройної агресії проти України. Загалом, оцінюючи позитивно затвердження МОЗ України форму 511/о про фіксацію тілесних ушкоджень (та відповідної інструкції щодо її заповнення)⁵⁰, відповідно до якої підлягають детальному фіксуванню як самі тілесні ушкодження, так і умови їхнього отримання, це не може бути рішенням проблеми відсутності методології та практики фіксування медичними працівниками зв'язку між тілесним ушкодженням (психічною травмою) та збройною агресією проти України.

Органи ДСНС також, посилаючись на нормативно-правові акти, що регламентують діяльність цього органу, в багатьох випадках не вказують у відповідних актах причини виникнення пожеж в контексті російської агресії (внаслідок влучання ракети, дрону, снаряду тощо). Так само й органи місцевого самоврядування, що здійснюють обстеження відповідно до урядової постанови № 473⁵¹ часто не вказують в актах конкретної причини пошкодження будівель та споруд. У свою чергу, у випадку знищеного/зруйнованого майна, суб'єкти оціночної діяльності та судові експерти, що проводять оцінку (експертизу) фактично вимагають такі документи (акти із зазначенням конкретної причини пошкодження) від безпосередньо заявників або правоохоронних органів, що виступають замовниками звіту про оцінку/ висновку судової експертизи.

Слід також відзначити, що з урахуванням міжнародних стандартів розслідувань воєнних злочинів обов'язки щодо їх документування лежать також на військових, які перебувають на передовій і мають найбільш повний доступ до місць вчинення злочину безпосередньо після деокупації територій України, також вони зазвичай першими мають доступ до потерпілих та свідків, які залишилися на звільнених територіях.

Одними з основних засад судочинства в Україні є забезпечення доведеності вини та змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

Часто, особливо у цивільних провадженнях щодо встановлення окремих фактів, постраждала особа не може довести завдану їй шкоду через відсутність достатньої кількості доказів. В основному, така ситуація виникає у випадку втрати або знищення документів, які містять відомості, які могли б бути використані як доказ. У випадку, коли існування такого документа у електронній формі не передбачено, а оригінал документа знаходиться в будівлі установи, яка перебуває на території активних бойових дій або ТОТ України, процедура доказування вкрай ускладнена.

4.4. Ефективність судового розгляду справ щодо стягнення шкоди, спричиненої внаслідок російської агресії та перспективи виконання відповідних рішень.

На теперішній час постраждалим особам доступні судові засоби захисту власних прав у межах здійснення кримінального, цивільного, господарського (для фізичних осіб – підприємців) та адміністративного судочинства.

В межах кримінальних проваджень відповідно до статті 121 КПК України особою може бути подано цивільний позов. Водночас, цивільним відповідачем в межах кримінальної справи може бути конкретна фізична особа (конкретний представник збройних формувань РФ, ПВК тощо). Можливість залучення держави РФ в якості цивільного відповідача по відповідних кримінальних справах (див. вище) є спірною. Таким чином, названий засіб правового захисту може виявитись неефективним за певних причин: не встановлення особи – цивільного відповідача, фактичної неможливості здійснення щодо неї судочинства, відсутності в такій особі коштів для відшкодування завданої шкоди навіть після визнання особи винною в заочному порядку.

⁵⁰ Наказ МОЗ України від 02.02.2024 № 186 "Про внесення зміни до пункту 1 наказу Міністерства охорони здоров'я України від 14 лютого 2012 року № 110". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0243-24#n19>

⁵¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 473 "Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473-2022-%D0%BF#Text>

Перші позови в порядку цивільного судочинства щодо стягнення компенсації з РФ були подані ще у 2014 році (частина позовів була подана проти держави Україна з мотивів незабезпечення державою вимог законодавства з питань проведення антитерористичної операції, невиконання державою позитивних зобов'язань щодо визначення національного механізму компенсації за шкоду, завдану збройним конфліктом та ін.). Тим не менш, суди відмовляли у прийнятті позовів, посилаючись на ст. 79 Закону України «Про міжнародне приватне право», відповідно до якої пред'явлення таких позовів до іноземної держави може бути здійснене лише за згодою компетентних органів відповідної держави, якщо інше не передбачено міжнародним договором України або законом України. В цілому, такий підхід був усталеним у судовій практиці та узгоджувався із позицією ВС.

Однак, слід відзначити, що предметом регулювання даного Закону є питання, що виникають у сфері приватно-правових відносин з іноземним елементом (ст. 2), до яких не мають належати питання агресії однієї держави по відношенню до іншої, що за міжнародним правом визнаються *acte jura imperii* (акти суверенного характеру).

Починаючи з рішення від 14.04.2022 по справі № 308/9708/19⁵², Верховний Суд змінив власну практику та відмовив Російській Федерації у суверенному імунітеті від юрисдикції українських судів. Аналогічну позицію сприйнято господарськими судами за позовами фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб.

Питання «подолання» імунітету держави, зокрема щодо її майна є складним і має вирішуватись з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема, вимог міжнародного звичаєвого права. Так, експертний Звіт Ради Європи⁵³ вказує, що «для цивільного правосуддя та інших засобів судового захисту буде корисним ретельно проаналізувати судову практику, пов'язану з механізмом (-ами) підтримки постраждалих, обсягом зобов'язань України щодо відшкодування збитків. Було б доцільно переглянути судову практику, пов'язану зі скасуванням (державного) імунітету Російської Федерації, у контексті внутрішньодержавних процедур»⁵⁴.

Виконання судових рішень - є невід'ємною складовою права на ефективний засіб правового захисту. Втім, відповідно до усталеної практики виконання судових рішень в Україні згідно із Законом України «Про виконавче провадження» дані рішення фактично не виконуються. Державні виконавці посилаються на відсутність законодавчих положень щодо порядку проведення виконавчих проваджень, боржником по яких виступає іноземна держава⁵⁵. Фактично відповідні накази та судові рішення вносяться виконавцями до зведеного виконавчого провадження щодо стягнення збитків з РФ, проте справи надалі не рухаються.

Іншою проблемою є відсутність (недостатність) майна та коштів держави РФ в Україні. Примусово вилучені на користь України банки РФ та їхнє майно не використовуються для задоволення вимог стягувачів, так само як і майно російських «оліграхів», що стягується за позовами до ВАКС України, а використовуються згідно з законодавством для фінансування програм відновлення. Щодо іншого майна РФ, яке підлягає примусовому вилученню відповідно до Закону «Про примусове вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів» (рухоме та інше майно), остаточне рішення про його вилучення до сих пір не прийняте, проте, й стягнення на таке майно для задоволення вимог постраждалих не накладаються.

Постраждалі можуть також оскаржити дії (бездіяльність) відповідних суб'єктів владних повноважень (відмова у прийнятті заяви чи внесення до відповідного реєстру, у проведенні виплат тощо) відповідно до КАС України. В цілому, застосування такого засобу правового захисту є переважно ефективним, водночас постраждалі особи у більшості випадків потребують отримання кваліфікованої правової допомоги та сплати судових витрат.

Детальний аналіз діяльності міжнародних судових органів не входить до предмету концепції, проте, вказаними органами можуть бути прийняті матеріали справ та рішення українських судів в якості доказової бази. Крім того, відповідно до ст. 21 Правил обробки, подання та внесення заяв

⁵² <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1270169/>

⁵³ Експертний звіт про засоби правового захисту та механізми відшкодування збитків особам, які постраждали від війни в Україні URL: <https://rm.coe.int/-ouncil-of-europe-expert-report-on-reparations/1680a6ae53>

⁵⁴ *Ibid*, P. 8.

⁵⁵ Моніторинговий звіт впровадження та аналізу ефективності нормативно-правового регулювання у сфері виконання рішень. URL: monitoring-vprovadjennya-ta-analiz-efektivnosti-nga

Міжнародного реєстру збитків, Рада Реєстру може брати до уваги рішення національних судів, але не зобов'язана враховувати такі рішення або постанови⁵⁶.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Запровадити Реєстр потерпілих від воєнних злочинів, що акумулюватиме структуровані дані стосовно потерпілих з ЄРДР та буде інтегрованою із іншими базами даних та реєстрами з урахуванням законодавчих положень щодо доступу до інформації та інших вимог, у тому числі у разі створення державного реєстру осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії РФ проти України.

2. Провести аналіз наявних даних про потерпілих, обсягу доказів, які збираються в межах кримінального провадження правоохоронними органами України з огляду на можливість їх використання заявниками для обґрунтування заяв, поданих до міжнародного Реєстру збитків для України, Європейського суду з прав людини, Міжнародного кримінального суду та Міжнародного суду ООН відповідно до вимог, визначених відповідними міжнародними інституціями.

3. Міністерству охорони здоров'я України запровадити фіксацію мінно-вибухових травм та іншої шкоди здоров'ю, що зазнали громадяни України та інші цивільні особи, які звертаються до медичних установ України, у зв'язку зі збройною агресією проти України, із зазначенням відповідної причини у документах.

4. Запровадити окремі адміністративні процедури та покласти відповідальність на відповідні органи виконавчої влади/місцевого самоврядування шляхом внесення змін до нормативно-правових актів (які регламентують діяльність закладів МОЗ, ДСНС, місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування та ін.) щодо попередньої фіксації причинно-наслідкового зв'язку між проявами російської агресії та її наслідками у вигляді шкоди життю і здоров'ю осіб, руйнування/пошкодження майна, що надалі підлягатиме оцінці із мінімізацією тягаря доведення для постраждалої особи.

5. Запровадити програми підтримки потерпілих від воєнних злочинів, насамперед тих категорій осіб, які зазнали найбільшої шкоди (шкоди життю і здоров'ю), втім не користуються жодними спеціальними заходами підтримки.

6. Для забезпечення ефективності судових засобів захисту постраждалих вжити заходів для вирішення питання суверенного імунітету (від юрисдикції та від виконання) щодо держав, які вчиняють агресію (та інші порушення імперативних норм міжнародного права) з урахуванням принципів та норм міжнародного права.

7. Забезпечити виконання рішень у справах, пов'язаних з агресією проти України, у тому числі внести зміни до Закону України «Про виконавче провадження» та відповідних нормативно-правових актів, де чітко передбачити необхідні виконавчі процедури.

⁵⁶ Правила подання, обробки та внесення Заяв: <https://rd4u.coe.int/documents/358068/386726/RD4U-Board%282024%2904-UA+++Правила+подання%2C+обробки+та+внесення+Заяв.pdf/179e4282-82cd-f2cd-ec2f852e0703bd2a?t=1711615051822>

Концепцію видано на запит Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за підтримки Проєкту Ради Європи «Посилення судових та позасудових засобів захисту прав осіб, постраждалих від війни в Україні», який імплементується в межах Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова».



Погляди, викладені у даній Концепції, належать розробникам і не можуть вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.



Омбудсман України
Ombudsman of Ukraine