



фото: Євген Васильєв

13

ПРІОРИТЕТНИХ КРОКІВ

у сфері захисту прав людини в умовах збройної агресії проти України у 2025 році

Збройна агресія Російської Федерації, розпочата з окупації Криму у лютому 2014 року, призвела до масових руйнувань і вбивств, поранень сотень тисяч людей, переміщення мільйонів українців як усередині держави, так і за її межами. Під окупацією залишаються частини Харківської, Херсонської, Запорізької, Миколаївської, Донецької, Луганської областей, Автономна Республіка Крим і місто Севастополь. Подолання наслідків бойових дій, обстрілів українських населених пунктів та енергетичної інфраструктури, які тривають і у 2025 році, потребують подальших спільних дій держави, громадянського суспільства, міжнародних партнерів. Попри те, що розмір тимчасово окупованих територій (далі — ТОТ) України збільшується щодня, держава має далі вибудовувати політики, спрямовані на підтримку й стимулювання зв'язків із мешканцями ТОТ України.

Ми, представники коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав постраждалих внаслідок збройної агресії проти України¹, маємо консолідовану позицію стосовно пріоритетних кроків держави щодо захисту прав людини у 2025 році. Реалізація наведених нижче рекомендацій дозволить забезпечити послідовну державну політику, що стосується постраждалих внаслідок війни, сприятиме досягненню справедливості, забезпечить передбачуваність дій держави щодо тих, хто постраждав унаслідок збройної агресії проти України.

¹ До складу коаліції входять Центр прав людини ZMINA, ГО «Донбас SOS», ГО «КримSOS», БФ «Право на захист», БФ «Схід SOS», ГО «Громадський холдинг "Група впливу"», БФ «Stabilization Support Services», Кримська правозахисна група.

ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ:

1

Гармонізувати національне кримінальне законодавство з міжнародним. 24 серпня 2024 року Україна ратифікувала Римський статут Міжнародного кримінального суду (далі — МКС), а 22 жовтня 2024 року був підписаний імплементаційний закон, який розпочав процес гармонізації українського кримінального законодавства з міжнародним. Кримінальний кодекс України (далі — КК України) було доповнено статтею 442-1 («Злочини проти людяності»), стаття 438 була перейменована (з «Порушення законів та звичаїв війни» на «Воєнні злочини»), а новою статтею 31-1 передбачено відповідальність військових командирів. Однак внесені зміни не є достатніми. Зокрема, стаття щодо злочину агресії змінила лише назву, проте склад злочину залишився значно ширшим, ніж це передбачає Римський статут МКС. Схожа ситуація зі статтею 438 КК України: назва «воєнні злочини» не відповідає змісту статті, яка включає порушення міжнародного гуманітарного права (далі — МГП) загалом, а не лише грубі порушення. Введення в українське законодавство нової статті 442-1 КК України, яка передбачає відповідальність за злочини проти людяності, залишає невирішеним питання щодо дії цього положення у часі. Основними завданнями подальших змін кримінального законодавства має стати включення належних визначень злочинів, передбачення відповідальності як за воєнні злочини, з чітко визначеними складами окремих злочинів, так і за не грубі порушення МГП, вирішення питання щодо застосування статті 442-1 КК України у часі. Також важливо, щоб будь-які подальші зміни не ставили під загрозу роботу з розпочатими кримінальними провадженнями, яких уже понад 150 тисяч.

2

Забезпечити захист громадян України, які проживають на ТОТ України, від ризику втрати громадянства. 17 грудня 2024 року у першому читанні був ухвалений Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення реалізації права на набуття та збереження громадянства України» (№ [11469](#) від 07.08.2024). Цей законопроект, серед іншого, містить перелік підстав для втрати громадянства України. До таких підстав належить добровільне отримання громадянства країни-агресора, причому свідченням добровільності вважається подання заяви про отримання паспорта. Також законопроект містить інші підстави, такі як участь у збройній агресії проти України у складі збройних формувань держави-агресора. Втім, з урахуванням політики Росії щодо ТОТ України, [нав'язування](#) російського громадянства як цілеспрямованої політики РФ, важливо не допустити появи в українському законодавстві норми, яка поставить мільйони українських громадян в окупації під ризик втрати українського громадянства. Також варто врахувати, що РФ порушує норми МГП, примушуючи українських громадян на окупованій території присягати на вірність, та вчиняє міжнародний злочин, примушуючи українців до строкової служби та/або мобілізуючи до лав своїх збройних формувань, зокрема, через примус до підписання контракту для створення ілюзії «добровільності».

3

Визначити механізми використання інформації з документів, виданих в окупації. Відповідно до підходу, сформованого у статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованих територіях України» ще у 2014 році, будь-які документи, видані в окупації, є недійсними і не створюють правових наслідків. Виняток становлять документи, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації (розірвання) шлюбу на ТОТ України, які мали би додаватися до заяви про державну реєстрацію відповідного акту цивільного стану. Втім, станом на початок 2025 року в Україні така процедура щодо актів цивільного стану не запроваджена. Натомість існує судова процедура, яка стосується тільки

народження і смерті, що відбулися в окупації, і вона не є ефективною, не сприяє проведенню державної реєстрації відповідних актів. Протягом 2022–2023 років лише близько 8 тисяч дітей з ТОТ України отримали свідоцтво про народження українського зразка, хоча в цей період орієнтовна кількість народжень на ТОТ України склала 72 тисячі. У Верховній Раді України зареєстрований урядовий законопроект № [9069](#), який запроваджує адміністративну процедуру визнання актів цивільного стану, що відбулися на ТОТ України. Його ухвалення надало б можливість громадянам, які проживали чи досі перебувають в окупації, отримати українські документи та забезпечити доступ до реалізації їхніх прав. Станом на 01 січня 2025 року законопроект не ухвалений. До того ж, акти цивільного стану — не єдині документи, які видаються на ТОТ України і суттєво впливають на можливість реалізації прав дорослих і дітей вже тепер та після деокупації. Серед таких документів: медичні документи, документи про право власності, судові рішення тощо. Держава має переглянути підхід щодо повного невизнання документів, виданих в окупації, і розробити й запровадити механізми використання інформації з окремих видів таких документів.

4

Забезпечити належне функціонування механізмів обліку та компенсації за знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії проти України рухоме й нерухоме майно. Запроваджений у лютому 2023 року Законом України № [2923-IX](#) механізм компенсації за пошкодження та знищення об'єктів нерухомого майна внаслідок збройної агресії РФ проти України продемонстрував ряд системних проблем і недоліків, які потребують від держави уваги й комплексних рішень. Дискримінаційним є підхід щодо неможливості отримання компенсації власниками житла, знищеного чи пошкодженого до 24 лютого 2022 року, або розташованого на ТОТ України на цю дату. Ухвалений парламентом 19 грудня 2024 року законопроект № [11161](#), що передбачає можливість отримання компенсації за об'єкти нерухомого майна, розташовані в районі бойових дій або на ТОТ України, і для цілей компенсації прирівнюються до знищених, також обмежується терміном після 24 лютого 2022 року. При цьому доступ до компенсаційної процедури істотно обмежений для власників знищених або пошкоджених об'єктів нерухомості, інформація про право власності на які відсутня у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Внесення відомостей на підставі паперових документів про право власності на такі об'єкти, яке виникло до 1 січня 2013 року, стало неможливим через знищення і втрату доступу до архівів Бюро технічної інвентаризації (далі — БТІ). Попри важливу законодавчу ініціативу, спрямовану на спрощення порядку державної реєстрації права власності на нерухоме майно за відсутності доступу до матеріалів підприємств БТІ (законопроект № [11440](#)), спрощення також потребує і судова процедура підтвердження права власності на об'єкти нерухомості, що зазнали знищення або пошкодження внаслідок збройної агресії РФ. Станом на сьогоднішній день власники для набуття права на компенсацію змушені звертатися до суду, нести значні судові витрати у тривалій судовій процедурі.

5

Внести зміни до КК України, які забезпечать дотримання принципу правової визначеності в питанні притягнення до відповідальності за колабораційну діяльність. Навесні 2022 року КК України доповнили новими складами злочинів: «колабораційна діяльність» (стаття 111-1) і «пособництво державі-агресору» (стаття 111-2). Аналіз практики застосування цих норм [свідчить](#), що поточне формулювання створює підґрунтя для надмірної дискреції правоохоронців у кваліфікації діянь і нерозуміння громадянами меж допустимої діяльності на окупованій території. Крім того, широкі формулювання зумовлюють на практиці притягнення до відповідальності людей, які згідно з МГП вважаються такими, що забезпечують життєво необхідні функції на окупованій території. Починаючи з березня 2022 року, до парламенту було

внесено щонайменше 18 законопроектів, які передбачають зміни до статті 111-1 КК України, або ж стосуються питання обмеження прав тих, хто звинувачується у колабораціонізмі, що є свідченням недосконалості й потреби в перегляді закону. Попри важливість внесення змін, численних [звітів](#) міжнародних організацій, ґрунтовної дискусії щодо цього питання в парламенті не відбувається. Крім уточнення формулювань статті 111-1 КК України, варто розглянути можливість виведення найменш серйозної категорії порушень зі сфери кримінальної юстиції і забезпечити люстраційні заходи, а також розглянути можливість розробки законодавства про амністію.

6

Ухвалити комплексні зміни до законодавства щодо забезпечення прав ВПО.

Для ефективного забезпечення формування державної політики щодо внутрішнього переміщення із врахуванням викликів, пов'язаних з повномасштабною збройною агресією проти України, необхідно ухвалити нову редакцію Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», відповідний законопроект зареєстрований у Верховній Раді України (№ [12301](#)). Законопроект, серед іншого, передбачає запровадження обов'язкової оцінки потреб ВПО на різних етапах переміщення для визначення обсягу додаткових гарантій, які надаються особі, зокрема, фінансової допомоги у вигляді допомоги на проживання, здійснення соціальних і пенсійних виплат ВПО на загальних підставах незалежно від дати переміщення, заходів державної підтримки на різних етапах переміщення. Необхідність перегляду профільного законодавства також обґрунтовується потребою у недопущенні непропорційних і неправомірних обмежень прав ВПО. Останній приклад такого обмеження — стаття 40 Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік», яка передбачає повернення до Пенсійного фонду України коштів, розміщених на рахунках ВПО, у разі невикористання цих коштів протягом більш ніж одного року. Така дія держави може бути кваліфікована як протиправне позбавлення права власності ВПО і потребує усунення, враховуючи аргументи, визначені в [Позиції](#) Коаліції ще до проєкту змін.

КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ:

7

Пріоритезувати реінтеграцію жителів ТОТ України, підтримку ВПО та інших постраждалих внаслідок збройної агресії проти України.

В грудні 2024 року Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (далі — Мінреінтеграції) було перейменоване на Міністерство національної єдності України, а повноваження щодо ТОТ України, ВПО, депортованих осіб, людей, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, були передані Міністерству розвитку громад та територій України (далі — Мінрозвитку). Починаючи з вересня 2024 року, коли вперше з'явилася інформація про можливу ліквідацію Мінреінтеграції, діяльність уряду щодо захисту й підтримки цих категорій постраждалих, щодо яких профільним вважалось Мінреінтеграції, було «поставлене на паузу». Зокрема, розроблені проєкти кількох стратегій — щодо забезпечення житлових прав ВПО в Україні, зайнятості ВПО, відновлення державної влади на деокупованих територіях і реінтеграції — не проходять необхідного доопрацювання й погодження. Остаточне визначення відповідального міністерства (Мінрозвитку) має створити умови, коли представлення й захист прав та інтересів великої кількості постраждалих, а також питання реінтеграції знову стануть пріоритетом уряду України, зокрема враховуючи наявні напрацювання, і забезпечать збереження інституційної пам'яті. Мінрозвитку має проводити координацію політик інших міністерств і відомств заради забезпечення реалізації тих повноважень, які передані йому внаслідок реорганізації

Мінреінтеграції. Попри те, що формування та реалізація окремих політик має вигляд завдання, яке не вкладається в логіку діяльності Мінрозвитку, ці передані від Мінреінтеграції повноваження мають бути повноцінно реалізовані у партнерстві із організаціями громадянського суспільства, міжнародними партнерами. Мінрозвитку своєю чергою через надані йому повноваження потребує посилення структури.

8

Запровадити цілісну систему підтримки постраждалих внаслідок збройної агресії проти України. 20 листопада 2024 року був ухвалений Закон України «Про облік інформації про шкоду, завдану особистим немайновим правам фізичних осіб внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» № [4071-IX](#), перехідними положеннями якого передбачено, що Кабінет Міністрів України у місячний строк з дня опублікування цього закону (18.12.2024) має розробити і внести на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону про підтримку осіб, особистим немайновим правам яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії РФ проти України. Частиною 4 статті 10 цього Закону також визначено, що до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено визначення категорій постраждалих осіб, що є важливим кроком для забезпечення уніфікованого, справедливого і сталого підходу до захисту прав таких людей. За понад десять років після початку збройної агресії в національному законодавстві України не визначені категорії осіб, які є постраждалими, а також відсутня комплексна і цілісна система підтримки постраждалих. Більше того, залишаються без належної підтримки з боку держави ті, хто зазнали шкоди життю і здоров'ю, зокрема, внаслідок вчинення воєнних злочинів. 20 листопада 2024 року також був ухвалений Закон України № [4067-IX](#), яким запроваджений інститут невідкладних проміжних репарацій, що включають отримання невідкладної грошової допомоги для осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією проти України. Доцільно, щоб така підтримка могла бути надана й іншим постраждалим з-поміж тих, хто зазнав найтяжчої чи множинної шкоди внаслідок збройної агресії проти України.

9

Забезпечити реалізацію прав і захист інтересів осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Станом на січень 2025 року, за інформацією правозахисних організацій, російська влада утримує з політичних мотивів щонайменше [220 громадян](#) України у місцях несвободи в окупованому Криму й на території РФ. Окрім цього, кількість цивільних осіб, позбавлених волі після 24 лютого 2022 року, далі зростає. За інформацією Офісу Генерального прокурора України, кількість цивільних у російському полоні — [понад 10 тисяч осіб](#). У результаті урядових змін проведення заходів щодо забезпечення реалізації прав та інтересів людей, позбавлених волі внаслідок збройної агресії, а також членів їхніх сімей, покладено на Мінрозвитку. Тож відповідна Міжвідомча комісія з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України також функціонуватиме на базі Мінрозвитку. Водночас доцільно розглянути можливість забезпечення функціонування комісії на базі Міністерства соціальної політики України, яке вже відповідає за встановлення факту належності до низки категорій постраждалих внаслідок збройної агресії проти України. Окрім цього, важливо на підставі аналізу практики застосування Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України зміни до відповідного Закону, а також до урядових постанов № [1210](#) від 28.10.2022 та № [296](#) від 15.03.2024 з метою забезпечення цивільних осіб, звільнених з полону, належною медичною та реабілітаційною допомогою, тимчасовим житлом, заходами адаптації тощо.

10

Підтримувати дітей і молодь з ТОТ України, зокрема через створення умов для здобуття освіти. Держава має запровадити програми підтримки для дітей і молоді для сприяння їх адаптації й інтеграції після виїзду з ТОТ України, зокрема для проходження навчання. Наприклад, це можуть бути короткострокові інтеграційні програми за аналогією з [підготовчим курсом зі стипендіальним забезпеченням](#), що його реалізовувало Мінреінтеграції у 2021 році. Програми підтримки дітей і молоді з ТОТ України, а також створення умов для отримання ними української освіти забезпечить збереження зв'язків тих, хто перебуває в окупації, з державою Україною. У сфері освіти уряд має забезпечити умови здобуття освіти через різні форми: це може бути дистанційна/індивідуальна форма відповідно до типової освітньої програми, адаптованої до потреб дітей з ТОТ України, або ж індивідуальна форма для підготовки до складання державної підсумкової атестації. Освітні й модельні програми мають бути адаптовані, враховуючи наявні освітні втрати дітей, обмежений час на засвоєння матеріалів, необхідність формування громадянської стійкості до пропаганди тощо. Важливо, що частина шкіл, місцем провадження освітньої діяльності яких є ТОТ України, з 24 лютого 2022 року були переміщені та ведуть освітній процес дистанційно як для переміщених дітей (всередині держави та за кордоном), так і для тих, хто перебуває на ТОТ. Міністерство освіти та науки України має трансформувати освітні центри «Крим-Україна» та «Донбас-Україна» в єдиний освітній центр і забезпечити своєчасну інформаційну кампанію, спрямовану на зростання кількості вступників. Має бути затверджений та імплементований Порядок визнання результатів навчання на рівнях професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти відповідно до прикінцевих положень Закону України [№ 3482-IX](#), що став позитивним кроком держави. Ухвалення підзаконних актів створить можливість отримання української освіти дітьми з ТОТ, а для молоді, окрім можливості її продовження, також забезпечить доступ до ринку праці України, що є необхідним в умовах кадрового дефіциту.

11

Забезпечити виплату пенсій ВПО без дискримінації. Пенсіонери з числа ВПО цілковито залежать від виплати пенсії, яка переважно стає єдиним джерелом для забезпечення їхнього існування. Для повноцінного забезпечення пенсією ВПО необхідно усунути дискримінацію щодо виплати пенсій ВПО, які перемістились до 24 лютого 2022 року, спростити механізм поновлення й виплати пенсії громадянам України, які проживають на ТОТ України. З 2014 року уряд України розмежовував підходи до виплати пенсій ВПО й іншим громадянам України, які проживали на підконтрольній уряду України території. Були запроваджені додаткові обмежувальні вимоги до ВПО (наприклад, обов'язково мати довідку про взяття на облік ВПО, проходити періодичну ідентифікацію, користуватись лише одним банком — АТ «Ощадбанк»). Зазначені дискримінаційні обмеження та додаткові вимоги і далі існують для тих, хто перемістився до 24 лютого 2022 року. Натомість особам, переміщеним після 24 лютого 2022 року, пенсії виплачують на загальних умовах. Через це існує потреба усунути дискримінацію, а саме скасувати Постанову КМУ [№ 637](#) та однаково врегулювати порядок отримання пенсій ВПО, зокрема тих, які виїхали й перебувають за кордоном. Крім того, громадяни України, які проживають на територіях, окупованих до 24 лютого 2022 року, не можуть дистанційно поновити виплату пенсії у разі припинення, адже відповідно до чинного законодавства вимагається особисте звернення особи до Пенсійного фонду України. Закон України [№ 3674-IX](#) мав на меті спростити механізм отримання пенсій громадянами України, що проживають на ТОТ України або під час тимчасової окупації виїхали на підконтрольну уряду України територію. Натомість Мінсоцполітики не розробило механізмів впровадження цього Закону, що унеможливило його реалізацію.

12

Забезпечити створення місць для розміщення евакуйованих представників маломобільних груп населення (зокрема, осіб з інвалідністю та людей старшого віку). Під час широкомасштабної збройної агресії проти України актуалізувалися питання щодо створення умов для евакуації цивільного населення з територій ведення бойових дій і наближених територій, а також із ТОТ України. Організації громадянського суспільства взяли на себе відповідальність за евакуацію окремих категорій населення в ситуації, коли держава не могла ефективно впоратися з цим завданням. Утім, окрім евакуації є важлива проблема розміщення евакуйованого населення. Наразі неурядові організації вичерпують власні ресурси щодо пошуку і підготовки приміщень, подальшого розміщення евакуйованих осіб з інвалідністю та людей старшого віку. Обласні військові адміністрації надають відповіді, що в регіоні місця або закінчуються, або відсутні. В ухваленій 24 грудня 2024 року [Стратегії](#) реформування психоневрологічних, інтернатних закладів і деінституціалізації догляду за людьми з інвалідністю та похилого віку немає відповіді на запитання, що робити із великою кількістю евакуйованих громадян, які потребують стаціонарного догляду. Отже, необхідно розробити рішення на період воєнного стану для вирішення проблеми розміщення великої кількості евакуйованих людей, які потребують стаціонарного догляду. Наприклад, створення додаткових місць тимчасового проживання зі стаціонарним доглядом.

13

Визначити загальну візію держави щодо ТОТ України та підтримки людей, які на них проживають. Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначаються особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на ТОТ України. Утім, після понад десяти років збройної агресії відсутнім стає брак загального бачення держави щодо ТОТ України, яке послідовно простежуватиметься в діях органів державної влади. Аналізуючи документи державних політик, законопроекти, зареєстровані в парламенті, можна констатувати, що відсутність чіткого розуміння візії майбутнього ТОТ України та їхніх жителів, непередбачуваність і реакційність законодавчих актів, які реєструються і підтримуються парламентом, створюють загрози для збереження зв'язків українців в окупації з державою. Послаблення чи розірвання цих зв'язків — результат цілеспрямованої політики РФ. Тому Україна має чинити всі можливі дії для посилення зв'язків із тими громадянами, які проживають на ТОТ України. При цьому необхідно враховувати особливості наслідків тривалості окупації частини території України, зокрема понад десятирічну окупацію АР Крим і міста Севастополь, окремих районів Донецької та Луганської областей.



фото: Євген Васильєв



Цей матеріал вийшов за підтримки UK International Development від уряду Великої Британії; висловлені погляди не обов'язково відображають офіційну позицію Уряду Великої Британії