

**Проблеми в національному законодавстві
про визнання факту
незаконного позбавлення особистої свободи внаслідок
збройної агресії проти України**

**авторка:
аналітикиня Правозахисної
Групи “СІЧ”, юристка
Анна Попова**

2026 рік

Зміст

Список скорочень.....	3
Вступ.....	4
Пріоритет міжнародного права над національним законодавством у питаннях захисту цивільних осіб, незаконно позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України	6
Запровадження стандартів спрощеного доказування в умовах війни.....	10
Синхронізація державних реєстрів.....	14
Висновок.....	18
Рекомендації для органів державної влади України.....	19

Список скорочень

ЄІССС - Єдина інформаційна система соціальної сфери

ЄРДР - Єдиний реєстр досудових розслідувань

ЄСПЛ - Європейський суд з прав людини

Закон №2010-ІХ - Закон України “Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей”

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

МГП - міжнародне гуманітарне право

ПФУ - Пенсійний фонд України

Вступ

Проблема правового захисту та реінтеграції цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, є одним із найгостріших викликів для національної системи правосуддя та соціального захисту. Масштаб цієї трагедії підтверджується офіційними моніторинговими даними. Зокрема, Офіс Генерального прокурора на основі аналізу кримінальних проваджень ідентифікував 15 250 цивільних осіб, які перебували або продовжують залишатися під вартою російської влади в період з лютого 2022 року до серпня 2025 року¹. Водночас за весь час вдалося повернути з неволі 6 422 українців, з яких лише 409 осіб є цивільними².

Низькі темпи повернення та подальшої адаптації постраждалих посилюються внутрішніми законодавчими бар'єрами. З січня 2022 року діє Закон України "Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей" №2010-IX та створена на його основі Комісія. Проте правозастосовна практика Комісії виявила глибокі системні розбіжності між національними нормами та міжнародним гуманітарним правом, що призводить до масових обмежень у визнанні статусу "цивільна особа, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України".

Головна колізія полягає в тому, що чинний Закон №2010-IX штучно звужує критерії захисту цивільних осіб порівняно з ратифікованою Україною IV Женевською конвенцією. Відповідно до статті 4 Конвенції, під захистом перебувають усі особи, які в будь-який момент та за будь-яких обставин опиняються під владою сторони конфлікту або окупаційної держави, громадянами яких вони не є. Натомість українське законодавство вимагає від громадян обов'язкового доведення факту ведення проукраїнської громадської, політичної, правозахисної чи професійної діяльності, а іноземців та осіб без громадянства взагалі позбавляє права на захист, якщо вони не проходили військову службу в лавах ЗСУ.

Такий паперовоцентричний підхід та вимога доводити "активістську" роль створили ситуативний фільтр. Як наслідок, у 2025 році 81% цивільних осіб, які були незаконно позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України отримали офіційні відмови³ у визнанні статусу через брак документів, які фізично неможливо дістати з окупації. Це прямо порушує статтю 9 Конституції України щодо імперативного пріоритету міжнародних договорів, а кожне подібне рішення Комісії створює ризики програвів держави в ЄСПЛ за порушення статей 5 та 13 Європейської конвенції прав людини.

1

https://ukraine.ohchr.org/sites/default/files/2025-10/2025-09-19%20Treatment%20of%20civilians_UKR.pdf

² <https://www.radiosvoboda.org/a/news-lubinetz-rosiyskyy-polon-ukrayintsi/33692322.html>

3

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

Додатковою проблемою є ізолюваність державних баз даних. Після звільнення постраждали змушені самостійно проходити «бюрократичний лабіринт», оскільки інструменти підтримки розпорошені між п'ятьма автономними реєстрами (Єдиний реєстр осіб, позбавлених свободи; ЄРДР; ЄДДР; Реєстр застрахованих осіб ПФУ та ЄІССС), які не мають між собою безшовного зв'язку.

Метою цього аналітичного дослідження є детальний розбір законодавчих вад та обґрунтування негайної реформи системи захисту цивільних заручників.

Для досягнення цієї мети у дослідженні розв'язуються такі ключові завдання:

- аналіз критичних точок розбіжностей між Законом №2010-ІХ та нормами міжнародного права в частині захисту цивільних осіб та іноземців;
- обґрунтування відходу від кримінального стандарту доказування «поза розумним сумнівом» та впровадження інструментів «спрощеного доказування» на основі стандарту «балансу імовірностей» і презумпції добросовісності заявника;
- вивчення світової практики подолання наслідків масштабних збройних конфліктів, де держава-агресор приховує свої злочини (досвід Компенсаційної комісії ООН щодо Іраку та Кувейту, Комісії CRPC на Балканах та Закону № 1448 у Колумбії).
- розробка та презентація цифрової моделі безшовної синхронізації п'яти державних реєстрів за принципом каскадного тригера через систему електронної взаємодії «Трембіта» та портал «Дія».

Запровадження стандартів спрощеного доказування та побудова безшовного цифрового простору - це єдиний спосіб зняти тягар з цивільної особи, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України боротьби з вітчизняною бюрократією, гарантуючи їм швидке, гідне та захищене повернення до цивільного життя.

Пріоритет міжнародного права над національним законодавством у питаннях захисту цивільних осіб, незаконно позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України

З січня 2022 року діє Закон України “Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей” №2010-IX, який в статті 2 встановлює конкретний перелік суб'єктів, на яких поширюється його дія. З цього ж часу функціонує Комісія з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, яка на підставі норм Закону приймає або не приймає рішення про встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

За час діяльності Комісії сформувалася практика відмов у прийнятті рішень про встановлення факту позбавлення особи особистої свободи громадян України та іноземців, а також осіб без громадянства:

- через те, що громадяни України не здійснювали діяльність або не можуть довести, що її здійснювали, яка визначена підпунктом а) пункту 2 частини 1 статті 2 Закону №2010-IX;
- через те, що іноземці та особи без громадянства, які на момент позбавлення особистої свободи не проходили в установленому законодавством України порядку військову службу у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України;
- через те, що рішення про встановлення факту позбавлення особи особистої свободи не набрало необхідну кількість голосів серед присутніх на засіданні членів Комісії.

Вивчаючи проблемні кейси, ми звернули увагу, що чинний Закон №2010-IX не відповідає ратифікованій Україною Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни в частині 1 статті 4: “Особами, що перебувають під захистом цієї Конвенції, є ті, хто в будь-який момент та за будь-яких обставин опиняються, у разі конфлікту чи окупації, під владою сторони конфлікту або окупаційної держави, громадянами яких вони не є”.

таблиця 1

Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни	Закон України “Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей” 2010-IX									
<p>частина 1 статті 4:</p> <p>“Особами, що перебувають під захистом цієї Конвенції, є ті, хто в будь-який момент та за будь-яких обставин опиняються, у разі конфлікту чи окупації, під владою сторони конфлікту або окупаційної держави, громадянами яких вони не є”</p>	<p>підпункт а) пункту 2 частини 1 статті 2:</p> <p>а) у зв’язку із здійсненням такими громадянами діяльності, спрямованої на вираження,</p> <table border="1" data-bbox="936 485 2065 676"> <tr> <td data-bbox="936 485 1137 544">поглядів,</td> <td data-bbox="1137 485 2065 544" rowspan="3">щодо відстоювання державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України</td> </tr> <tr> <td data-bbox="936 544 1137 608">цінностей,</td> </tr> <tr> <td data-bbox="936 608 1137 676">позицій</td> </tr> </table> <p>а також за здійснювану</p> <table border="1" data-bbox="936 746 2065 1082"> <tr> <td data-bbox="936 746 1151 810">професійну,</td> <td data-bbox="1151 746 2065 1082" rowspan="4">діяльність, пов’язану із відстоюванням державного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України, захистом прав та свобод осіб, позбавлених особистої свободи через таку діяльність, якщо були підстави вважати, що здійснення такої діяльності становило реальну або потенційну небезпеку для незаконного переслідування особи державою-агресором, її органами, підрозділами, формуваннями, іншими утвореннями;</td> </tr> <tr> <td data-bbox="936 810 1151 874">громадську,</td> </tr> <tr> <td data-bbox="936 874 1151 938">політичну</td> </tr> <tr> <td data-bbox="936 938 1151 1082">правозахисну</td> </tr> </table> <p>частини 2 статті 2:</p> <p>Дія цього Закону поширюється на іноземців та осіб без громадянства, які на момент позбавлення особистої свободи проходили в установленому законодавством України порядку військову службу у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України.</p>	поглядів,	щодо відстоювання державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України	цінностей,	позицій	професійну,	діяльність, пов’язану із відстоюванням державного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України, захистом прав та свобод осіб, позбавлених особистої свободи через таку діяльність, якщо були підстави вважати, що здійснення такої діяльності становило реальну або потенційну небезпеку для незаконного переслідування особи державою-агресором, її органами, підрозділами, формуваннями, іншими утвореннями;	громадську,	політичну	правозахисну
поглядів,	щодо відстоювання державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України									
цінностей,										
позицій										
професійну,	діяльність, пов’язану із відстоюванням державного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України, захистом прав та свобод осіб, позбавлених особистої свободи через таку діяльність, якщо були підстави вважати, що здійснення такої діяльності становило реальну або потенційну небезпеку для незаконного переслідування особи державою-агресором, її органами, підрозділами, формуваннями, іншими утвореннями;									
громадську,										
політичну										
правозахисну										

Схема наочно демонструє, як Закон №2010-IX звужує доступ до захисту прав у порівнянні з профільним міжнародним актом, тим самим порушуючи конституційні принципи.

Відповідно до статті 9 Конституції України, ратифіковані міжнародні договори є частиною національного законодавства. Як наслідок стаття 19 Закону «Про міжнародні договори України» та постанова Пленуму ВС №13 від 19.12.2014⁴ вказує на більш глибокий зв'язок: міжнародне право має імперативний пріоритет.

Стаття 1 Закону прямо включає міжнародні договори до складу законодавства, що означає, що будь-яка норма цього Закону повинна тлумачитися в світлі зобов'язань України перед світовою спільнотою, а не всупереч їм.

Якщо національний закон встановлює вужчі критерії захисту або додаткові обмеження, ніж Женевські конвенції, суд та державні органи зобов'язані застосовувати саме норми міжнародного договору.

На основі наданого аналізу виділяються три критичні точки розбіжності:

перша - Закон надає статус лише тим цивільним, хто був затриманий за «громадську, політичну або професійну діяльність», в той час як IV Женевська конвенція захищає будь-яку цивільну особу («особу під захистом»), яка опинилася під владою ворожої сторони.

Така вимога до «активності» цивільної особи є штучним бар'єром. Міжнародне право захищає людину за її статус «цивільна особа», а не за її заслуги чи політичну позицію. Це створює дискримінаційний підхід коли «пасивні» жертви окупації залишаються без захисту держави.

друга - створення Комісії при Мінреінтеграції як «фільтра», яка відмовляє у визнанні статусу через брак документів, які неможливо дістати з окупації або доказів підтвердження відповідної діяльності.

Практика ЄСПЛ у справі «Кіпр проти Туреччини»⁵ свідчить, що факт контролю держави над особою автоматично накладає на державу тягар доведення законності затримання. А ситуативний формалізм Європейської комісії з прав людини порушує статтю 5 (право на свободу) та статтю 13 (право на ефективний засіб захисту) Європейської конвенції з прав людини. Держава має використовувати непрямі докази та свідчення, а не вимагати підтвердження діяльності, яка визначена в досліджуваній статті Закону.

третья - згідно зі статті 26 Конституції України, іноземці мають ті самі права, що й громадяни. Обмеження їх у доступі до статусу «позбавлених свободи» (якщо вони законно перебували в Україні) прямо суперечить і Конституції, і міжнародним зобов'язанням.

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14#Text>

⁵

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5964>

Нехтування суб'єктами законодавчої ініціативи необхідністю скасування обмежень у статті 2 Закону № 2010-ІХ тягне за собою наступні наслідки:

1. держава фактично зрікається частини своїх громадян, які стали жертвами агресії, але не змогли довести свою «активістську» роль.
2. кожне рішення Комісії, що базується на «недостатній політичній активності», є потенційним програшем у ЄСПЛ. Це призведе до виплат значних компенсацій з бюджету України.
3. при розгляді справ про встановлення факту позбавлення свободи, національні суди мають ігнорувати обмежувальні критерії статті 2 Закону, якщо вони суперечать принципу загального захисту цивільних осіб, оскільки відповідно до статті 9 Конституції, норми IV Женевської конвенції є нормами прямої дії.

Законодавцю необхідно вилучити підпункти "а" пункту 2 частини 1 статті 2 та частини 3 статті 2 Закону, привівши його у відповідність до МГП. Статус має встановлюватися за фактом незаконного позбавлення волі супротивником, незалежно від мотивів такого затримання.

Слід запровадити стандарт «поза розумним сумнівом» на основі свідчень, а не виключно документальних підтверджень від органів РФ, що є абсурдним в умовах війни.

Національний закон може розширювати права порівняно з міжнародним актом, але ніколи не може їх звужувати. Будь-яке звуження є неконституційним і створює підстави для міжнародної відповідальності України.

Запровадження стандартів спрощеного доказування в умовах війни

Тисячі цивільних українців пройшли або досі проходять через російський полон, проте після повернення додому багато з них стикаються з бюрократією. Через внутрішні вимоги Комісії в 2025 році 81%⁶ цивільних осіб, які були незаконно позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, отримали відмови у визнанні статусу.

Така ситуація зумовила, що на п'ятому році повномасштабного вторгнення росії в Україну гостро постало питання перегляду стандартів доказування перебування в полоні.

Чинний Закон № 2010-ІХ, який регулює статус осіб, позбавлених волі внаслідок збройної агресії, ухвалювався в січні 2022 року та був розроблений на основі досвіду АТО/ООС, коли масштаби затримань були іншими, а докази збирати було відносно легше. Однак повномасштабна війна перетворила репресії проти цивільних на потік: людей викрадають масово, без ордерів, протоколів чи висунення офіційних звинувачень.

Сьогодні Комісія, розглядаючи заяви цивільних, фактично застосовує кримінальний стандарт доказування «поза розумним сумнівом». Заявник має надати прямі, незаперечні докази того, що його утримували.

Чинна практика часто вимагає довести, що людину ув'язнили за її проукраїнську позицію, партизанську діяльність, волонтерство чи відвертий активізм. Окупанти ж викрадають людей взагалі без політичного мотиву: через багатий вигляд будинку (заради викупу), наявність родичів у ЗСУ, за колишню службу в міліції 15 років тому або просто для виконання «плану з виявлення шпигунів» на блокпосту.

Оскільки російська федерація офіційно не підтверджує утримання більшості цивільних та не дозволяє представникам МКЧХ відвідувати всі локації чи проводити розмови з полоненими наодинці⁷, люди опиняються в ситуації, коли факт полону є очевидним для всіх, але «не доведеним» для Комісії.

Для скасування обов'язку доказувати факти перебування в полоні цивільних осіб в українській правозахисній спільноті точаться дискусії щодо запровадження спрощеного доказування та його стандартів.

В теорії правових наук термін «спрощене доказування» відсутній, однак в рішенні Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду № 991/7832/24 від 25 лютого 2025 року було застосоване таке:

“55. Тобто застосовується стандарт доказування "переваги більш вагомих доказів" (preponderance of the evidence) або так званий баланс імовірностей (balance of probabilities). Тягар доведення факту вважається виконаним, якщо

ЄСПЛ у справах «Тепе проти Туреччини» і «Адалі проти Туреччини» визначає, що стандарт «поза розумним сумнівом» може бути встановлений завдяки спільному існуванню достатньо сильних, ясних та узгоджених висновків або подібних неспростованих презумпцій фактів.

⁶

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

⁷ <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/a/0/598042.pdf>

на підставі поданих доказів можна зробити висновок, що факт швидше мав місце, ніж ні. Такий підхід при оцінці доказів становить процесуальну особливість інституту застосування санкції у вигляді стягнення активів в дохід держави.»⁸

Поняття “спрощене доказування” можна визначити таким чином - це правовий інструмент, який перекладає фокус уваги держави з пошуку доказів на захист людини.

На наш погляд доцільним є така концепція може базуватися на чотирьох змінах у підходах до оцінки справ:

I. Стандарт «балансу імовірностей» (Balance of Probabilities) який використовується в цивільних процесах та практиці Європейського суду з прав людини, де замість жорсткої вимоги надати прямий документ, Комісія має оцінювати сукупність непрямих чинників. Статус має надаватися, якщо на основі наявних матеріалів подія полону є значно більш вірогідною, ніж те, що її не було.

II. Презумпція добросовісності заявника - коли держава має змінити парадигму сприйняття постраждалого. Якщо людина надає детальний, послідовний, хронологічно логічний опис свого викрадення, місць утримання та обставин звільнення - держава повинна апіорі довіряти цим свідченням, якщо немає прямих і вагомих спростувань від спецслужб.

III. Презумпція за територіально-часовою ознакою - якщо людина тривалий час перебувала в зоні тотального контролю окупантів, де діяла мережа катівень і фільтраційних таборів, і в цей період вона зникла з усіх українських реєстрів та зв'язку - сам цей контекст має слугувати вагомим фактором, що полегшує доведення.

IV. Визнання непрямих та цифрових доказів - у межах спрощеного стандарту держава має законодавчо розширити перелік легітимних доказів. До них повинні належати:

- свідчення співкамерників: якщо факт полону особи вже офіційно підтверджений державою, її письмове свідчення про те, що інша особа перебувала з нею в одній камері, має ставати автоматичним і достатнім доказом;
- OSINT-матеріали та пропаганда РФ: фотографії з фільтраційних пунктів, відео допитів у Telegram-каналах окупантів чи сюжети російських медіа, де бранця змушують обговорювати «співпрацю з СБУ», мають прийматися як прямий доказ позбавлення волі;
- звіти правозахисників: матеріали громадських організацій, які документували кейс людини під час її зникнення.

Вимога спрощення доказування - це світова практика подолання наслідків масштабних збройних конфліктів, де держава-агресор свідомо приховує свої злочини.

Коли міжнародні судові інстанції стикаються з тоталітарними режимами чи державами-агресорами, які засекречують або приховують свої дії, вони використовують два інструменти:

Принцип «Несприятливих висновків» (Adverse Inferences) - механізм активно застосовує Європейський суд з прав людини, Міжнародний кримінальний суд та

⁸ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125708784>

Міжнародний суд ООН. Якщо заявник (жертва) надає послідовну, логічну та правдоподібну історію свого затримання, а держава-агресор відмовляється надати матеріали кримінальної справи або заперечує сам факт арешту, суд трактує цю мовчанку чи приховування проти агресора. Суд робить «несприятливий висновок» для держави і визнає правоту цивільної особи, знижуючи планку вимог до її доказів⁹.

Принцип «Перенесення тягара доведення» (Shifting the Burden of Proof), який був закладений у практиці Міжамериканського суду з прав людини зокрема, у прецедентній справі «Веласкес Родрігес проти Гондурасу» (п. 131) щодо насильницьких зникнень людей¹⁰. Суд постановив: оскільки незаконні затримання та катування здійснюються таємно, жертва фізично не може мати доступу до прямих доказів. Тому, якщо позивач доводить загальний контекст репресій у регіоні, тягар доведення переноситься на державу - саме вона має довести, що не викрадала людину.

В сучасній історії вже траплялися випадки, коли було застосоване “спрощене доказування”.

Після вторгнення Іраку в Кувейт у 1990 році та його подальшого розгрому, Рада Безпеки ООН створила Компенсаційну комісію (UNCC) для виплати репарацій¹¹, оскільки сотні тисяч цивільних людей тікали з Кувейту під бомбами, рятуючи життя. У них не було жодних документів, довідок про втрату майна чи підтверджень затримання іракськими військовими. ООН запровадила для індивідуальних заявників класифікацію у вигляді категорії А, В і С, до яких було застосовано стандарт «розумного мінімуму доказів» (*prima facie*). Щоб отримати статус і компенсацію, людині достатньо було надати власноруч написану заяву, яка просто не суперечила загальновідомим історичним фактам та хронології бойових дій. ООН свідомо пішла на спрощення, щоб не заблокувати допомогу мільйонам постраждалих.

Під час етнічних чисток та війни на Балканах сербські воєнізовані формування масово знищували архіви, кадастрові книги та списки утримуваних у таборах цивільних осіб, тому Спеціальна Комісія з майнових позовів (CRPC) та Палата з прав людини в Боснії офіційно перейшли на стандарт «балансу імовірностей» (*balance of probabilities*) відповідно до якого, якщо за свідченнями двох сусідів або колишніх співкамерників виходило, що людина з імовірністю понад 51% перебувала у конкретному таборі несповоди, цей факт вважався юридично доведеним.

Також, у справі «Матанович проти Республіки Сербської» (*Matanović v. Republika Srpska*, 1997 рік)¹² щодо заперечення сербською владою факту утримання особи, а офіційні списки таборів було знищено, тому Палата з прав людини Боснії та Герцеговини ухвалила рішення на користь заявника, постановивши: якщо колишні співкамерники підтверджують перебування людини в катівні за стандартом *balance of*

Палата з прав людини Боснії та Герцеговини, яка діяла з березня 1996 року по 31 грудня 2003 року, була судовим органом, створеним у Боснії та Герцеговині відповідно до Додатка 6 до Загальної рамкової угоди про мир у Боснії та Герцеговині (Дейтонська мирна угода)

⁹ <https://uba.ua/documents/presentation/Greenberg.pdf>

¹⁰ <https://edld.ehrac.org.uk/ru/case/velasquez-rodriquez-v-honduras/>

¹¹ https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2910&context=faculty_scholarship

¹² <https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/hrcbih/1997/en/15138>

probabilities (балансу імовірностей), Палата вважає цей факт доведеним, а держава несе повну відповідальність за долю людини.

У Колумбії після десятиліть внутрішнього збройного конфлікту між урядом та угрупованням FARC було ухвалено Закон «Яким встановлюються заходи щодо уваги, допомоги та всебічного відшкодування збитків жертвам внутрішнього збройного конфлікту, а також встановлюються інші положення» № 1448¹³. В статті 5 Закон запровадив «презумпцію статусу жертви», якщо цивільна особа проживала в муніципалітеті, де велися активні бойові дії або діяли загони бойовиків, і заявляла про насильство чи утримання, держава автоматично визнавала її постраждалою.

Запровадження стандартів спрощеного доказування для цивільних осіб, незаконно позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України - це тест на зрілість для всієї української державної системи. Держава не може вимагати від людей, які пройшли через російські катівні, бездоганних юридичних доказів, які фізично не могли бути створені в умовах окупації.

Перехід до презумпції довіри, легітимізація цифрових доказів та зниження порогу доказування - це єдиний спосіб відновити справедливість, захистити гідність громадян.

¹³ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43043>

Синхронізація державних реєстрів

Повернення з російського полону - це лише перший крок до відновлення свободи. Для цивільних заручників справжнім випробуванням часто стає повернення у правове та соціальне поле України. Замість того, щоб оговтуватися від важкої психологічної та фізичної травми, люди змушені проходити коло бюрократичного пекла: спочатку самостійно збирати докази, що вони дійсно перебували в неволі, а потім - обходити десятки кабінетів для елементарного відновлення життя, оскільки чинна нормативна база фактично покладає тягар доведення факту полону на саму жертву або її виснажену родину.

Замість впровадження презумпції добросовісності заявника, Комісія вимагає жорсткої доказової бази. Як наслідок, цивільна особа, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, її його родичі змушені збирати документи, особисто обходячи:

- слідчі органи — задля отримання процесуальних документів.
- органи внутрішніх справ — для фіксації перебування в реєстрах зниклих безвісти.
- медичні установи — для документального підтвердження слідів катувань та хронічних хвороб.

В Правозахисній групі “СІЧ” на підстані профільних нормативно-правових актів та реальних кейсів звільнених з полону людей, які супроводжувала команда юристів організації, розроблено [шаблони заяв та клопотань](#)¹⁴, які звільнені з полону люди або їхні представники можуть подати до державних структур, які відповідно до закону займаються питаннями незаконного ув'язнення людей країною агресоркою.

Однак, якщо за рішенням Комісії документів недостатньо, то цей колегіальний орган часто надає немотивовані відмови без пояснення, яких саме матеріалів забракло для верифікації, що призводить до повторного травмування людини, яка замість реабілітації опиняється в протистоянні з вітчизняною бюрократичною машиною.

Після подолання першого етапу та встановлення факту полону перед людиною постає завдання відновлення її соціального, трудового та економічного життя. Держава розробила низку інструментів підтримки, проте всі вони розпорошені між п'ятьма автономними реєстрами, які наразі не мають безшовного зв'язку між собою:

¹⁴ <https://sich-pravo.org/zrazky-dokumentiv/poloneni-ta-tsyvilni-zaruchnyky/>

таблиця 2

Назва	Адміністратори	Функція	Правові наслідки
Єдиний реєстр осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України	Національне інформаційне бюро та Міністерство національної єдності України	Головна профільна база даних, куди вноситься інформація після позитивного рішення Міжвідомчої комісії	Виписка з цього реєстру є підставою для виплати щорічної або одноразової державної допомоги у розмірі 100 000 грн ¹⁵ , а також надання медичних, правових та психологічних послуг
Єдиний реєстр досудових розслідувань (ЄРДР)	Офіс Генерального прокурора, Служба безпеки України, Національна поліція	Фіксація кримінальних проваджень, оскільки викрадення цивільного - це військовий злочин (ст. 438 ККУ) та незаконне позбавлення волі (ст. 146 ККУ)	Матеріали ЄРДР є ключовим доказом для Комісії. Наявність статусу потерпілого в цьому реєстрі необхідна для подальшого формування позовів до міжнародних інстанцій та стягнення репарацій із РФ
Єдиний державний демографічний реєстр (ЄДДР)	Державна міграційна служба	Верифікація особи та виготовлення документів замість тих, які були відібрані чи знищені окупантами	Без відновлення ID-картки та закордонного паспорта людина не може відкрити рахунок у банку, укласти трудовий договір чи оформити соціальну допомогу
Реєстр застрахованих осіб	Пенсійний фонд України	Облік загальнообов'язкового державного соціального страхування та розрахунок страхового стажу	За час перебування в неволі за людину не сплачувався Єдиний соціальний внесок (ЄСВ). Стаття 11 Закону № 2010-IX зобов'язує державу сплачувати ЄСВ за цивільну особу, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, з держбюджету, щоб цей період повністю зараховувався до страхового стажу
Єдина інформаційна система соціальної сфери (ЄІССС)	Міністерство соціальної політики (через органи соцзахисту та ЦНАПи)	Управління та розподіл соціальних пільг і послуг на місцях	Забезпечує людину путівками на санаторно-курортне лікування, психологічну реабілітацію, технічними засобами реабілітації, ваучерами на професійне перенавчання

¹⁵ <https://mindev.gov.ua/news/shchorichni-ta-odnorazovi-vyplaty-dlia-rodyn-polonenykh-ta-zvilnenykh-z-polonu>

Сучасна модель реінтеграції є ізольованою, оскільки кожне відомство вимагає від постраждалого підтвердження статусу «з нуля». Поки громадянин не отримає паперове рішення в одному реєстрі, двері до наступного залишаються зачиненими. Це розтягує процес отримання базової допомоги на довгі місяці.

Розв'язанням цієї кризи може стати відмова від паперового документообігу між відомствами та перехід до обміну цифровими даними.

Для прикладу це може бути така модель:

Держава вже має готове технологічне ядро - систему електронної взаємодії «Трембіта»¹⁶ та портал «Дія»¹⁷, на базі яких можливо розгорнути комплексну цифрову послугу для цивільних осіб, які звільнені з полону.

схема 1

Інтеграція має відбуватися у два послідовні етапи:



I. під час доведення факту полону

II. безпосередньо після його встановлення

Коли колишній заручник або його родич звертається із заявою, він не додає стоси довідок. Система за його, для прикладу, податковим номером (РНОКПП) самостійно опитує пов'язані бази даних. Якщо в ЄРДР є відкрите провадження щодо викрадення цієї особи, а в реєстрах МВС вона значиться як зникла безвісти за особливих обставин - ці відомості автоматично імпортуються до електронної справи Міжвідомчої комісії. Члени Комісії отримують верифіковану цифрову картку, де зафіксовано юридичний та хронологічний шлях людини.

Щойно Комісія ухвалює позитивне рішення, профільний Реєстр осіб, позбавлених свободи, змінює статус картки громадянина на «Активний / Звільнений». Ця дія стає автоматичним тригером, який через шлюзи «Трембіти» миттєво запускає каскад процесів у суміжних реєстрах:

схема 2

Рішення Комісії



Єдиний реєстр осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України



через систему "Трембіта" автоматично передається інформація



ЄРДР
(статус потерпілого)



ЄДДР
(безкоштовне
відновлення паспота)



Реєстр ПФУ
(автоматичний
страховий стаж)



ЄІССС
(призначення 100к,
реабілітація, ваучери)

¹⁶ <https://trembita.gov.ua/>

¹⁷ <https://diia.gov.ua/>

Алгоритми можуть бути налаштовані таким чином:

- у базі Міграційної служби з'являється спеціальний маркер. Якщо громадянин звертається по відновлення паспорта, система блокує вимогу про сплату державного мита й запускає пріоритетний розгляд справи;
- пенсійний фонд автоматично відкриває обліковий період, фіксує термін перебування в неволі за даними Комісії та нараховує страховий стаж «заднім числом», виставляючи рахунок на сплату ЄСВ Міністерству фінансів;
- система самостійно створює особовий рахунок постраждалого, запускає виплату 100 000 грн. на верифіковану картку та генерує електронні направлення на медичну і психологічну реабілітацію;
- слідчі органи отримують цивільне підтвердження факту звільнення особи, що долучається до матеріалів кримінального провадження та автоматично закріплює за особою процесуальний статус потерпілого.

Впровадження обміну даними між реєстрами для цивільних заручників має не лише тактичне значення для спрощення процедур, а й несе глибокий стратегічний ефект:

- Мінімізація повторної травматизації: людина, яка пережила тортури чи тривале ізольоване утримання, звільняється від обов'язку знову і знову переповідати обставини свого полону різним державним службовцям для отримання кожної окремої послуги. Вона взаємодіє з державою за принципом одноразового надання інформації.
- Інституційна швидкість та ефективність: процеси обміну інформацією відбуваються миттєво незалежно від територіальної віддаленості установ.
- Формування юридичного треку для міжнародного правосуддя: автоматизована інтеграція цивільного статусу цивільної особи, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, із кримінальним провадженням в ЄРДР створює правові підстави, які можуть стати основою для передачі справ до Міжнародного кримінального суду (МКС), Реєстру збитків для України та використання їх у позовах щодо стягнення репарацій з активів держави-агресора.
- Соціальний захист: країна демонструє перехід від пасивно-бюрократичної моделі (коли допомога надається лише за фактом вимоги від громадянина) до проактивної сервісної держави, яка сама виявляє постраждалого, верифікує його потреби та пропонує комплексний пакет відновлення прав.

Синхронізація реєстрів для осіб, які постраждали від незаконного позбавлення волі - це питання національної безпеки та справедливості. Створення безшовного цифрового простору дозволить швидше та легше повернутися до цивільного життя цивільній особі, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Висновок

Проведене дослідження свідчить про наявність глибокої системної кризи у сфері національного визнання статусу цивільних осіб, незаконно позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Чинний Закон № 2010-IX не лише входить у пряму колізію з нормами міжнародного гуманітарного права, штучно звужуючи коло осіб під захистом у порівнянні з IV Женевською конвенцією, а й створює дискримінаційні бар'єри у вигляді вимог доводити політичну, громадську чи професійну активність постраждалих. Як наслідок, створена Комісія перетворилася на бюрократичний фільтр, наслідком чого у 2025 році 81% цивільних осіб, які були незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, отримали відмови в призначенні статусу через брак документів, які серед іншого, фізично неможливо дістати з окупації. Така практика є неприпустимою, оскільки призводить до повторного травмування громадян, фактичного зречення державою своїх людей та створює прямі ризики юридичних програвів України у ЄСПЛ із подальшими виплатами значних компенсацій із бюджету.

Вихід із цього правового глухого кута вимагає негайного перегляду застарілих підходів та рішучих кроків у двох ключових напрямках - реформуванні стандартів доказування та цифровій трансформації системи реінтеграції:

- Законодавцю необхідно вилучити обмежувальні та звужувальні критерії зі статті 2 Закону № 2010-IX. Статус «цивільна особа, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України» має встановлюватися виключно за фактом незаконного позбавлення волі, незалежно від мотивів такого затримання чи громадянства особи.
- Держава повинна відмовитися від кримінального стандарту «поза розумним сумнівом» при верифікуванні полону. Спираючись на успішну світову практику подолання наслідків збройних конфліктів та внутрішні прецеденти ВАКС, необхідно впровадити стандарт «балансу ймовірностей» (balance of probabilities) та презумпцію добросовісності й довіри до заявника. Письмові свідчення співкамерників, OSINT-матеріали, російська пропаганда та звіти правозахисників мають отримати статус легітимних доказів.
- Сучасна ізольована модель реінтеграції, де кожне відомство вимагає від особи, звільненої з полону, підтвердження статусу «з нуля», має відійти в минуле. Використання системи електронної взаємодії «Трембіта» та порталу «Дія» дозволить розгорнути комплексну цифровізовану послугу. Позитивне рішення Комісії має ставати автоматичним тригером, який миттєво запускає каскад процесів у суміжних базах даних: від фіксації процесуального статусу потерпілого в ЄРДР та безкоштовного відновлення паспортів в ЄДДР до автоматичного нарахування стажу в ПФУ і призначення виплат та реабілітації в ЄІССС.

Синхронізація реєстрів та спрощення доказової бази для осіб, які постраждали від окупаційного свавілля - це питання національної безпеки та справедливості. Побудова проактивної сервісної моделі захисту дозволить зняти тягар з плечей цивільної особи, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної

агресії проти України, виснажливої боротьби з вітчизняною бюрократією, гарантуючи їм швидке, гідне та захищене повернення до цивільного життя.

Рекомендації для органів державної влади України

1. Суб'єктам законодавчої ініціативи (Народним депутатам України) привести Закон № 2010-IX у відповідність до норм міжнародного гуманітарного права та Конституції України.

- розробити та ухвалити зміни до Закону, вилучивши підпункт «а» пункту 2 частини 1 статті 2. Держава має відмовитися від штучного критерію оцінки «активності» цивільної особи, оскільки IV Женевська конвенція захищає людину за сам її статус «цивільна особа», а не за політичні чи громадські заслуги.
- вилучити обмежувальні норми частини 3 статті 2 Закону. Відповідно до статті 26 Конституції України та статті 4 IV Женевської конвенції, іноземці та особи без громадянства, які законно перебували в Україні й опинилися під владою окупанта, мають право на ідентичний захист і визнання статусу нарівні з громадянами України.
- закріпити на рівні закону, що статус особи, позбавленої волі, встановлюється суто за фактом незаконного затримання супротивником, незалежно від мотивів такого затримання державою-агресором.

2. Кабінету Міністрів України та профільним Міністерствам змінити процес підтвердження статусу та нормативне спрощення доказової бази.

- внести зміни до підзаконних актів, що регулюють діяльність Комісії, замінивши стандарт «поза розумним сумнівом» на стандарт «балансу імовірностей» (balance of probabilities). Факт полону має вважатися доведеним, якщо на основі наявних матеріалів подія швидше мала місце, ніж ні.
- нормативно закріпити презумпцію довіри до заявника. Якщо цивільна особа, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України надає логічний та послідовний хронологічний опис свого викрадення й утримання, держава має апріорі довіряти цим свідченням, якщо спецслужби не мають прямих спростувань.
- створити географічно-контекстуальний критерій: якщо особа тривалий час перебувала в зоні тотального окупаційного контролю (де діяли фільтраційні табори та катівні) і зникла з українських реєстрів та зв'язку, сам цей факт має слугувати вагомим підтвердженням полону.

3. Комісії з питань встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та органам верифікації розширити перелік легітимних доказів та подолання «папероцентричного» формалізму.

- офіційно приймати як достатню доказову базу:
 - письмові або усні свідчення співкамерників, чий статус полону вже офіційно підтверджений державою.
 - OSINT-матеріали, фото/відео з російських фільтраційних пунктів, допитів у Telegram-каналах чи сюжети пропагандистських медіа РФ.
 - звіти та кейс-документацію правозахисних і громадських організацій.

- припинити практику прихованої вимоги довідок від органів влади РФ чи окупаційних адміністрацій.
- відійти від практики надання немотивованих відмов без чіткого пояснення, яких саме матеріалів забракло для верифікації, що знизить рівень ревіктимізації постраждалих.

4. Міністерству цифрової трансформації України сприяти в технічній побудові безшовного цифрового простору для автоматичної реінтеграції цивільної особи, яка була незаконно позбавлена особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

- сприяти в створенні єдиного цифрового контуру між п'ятьма автономними реєстрами на базі системи електронної взаємодії «Трембіта» та порталу «Дія».
- сприяти в налаштуванні алгоритмів системи таким чином, щоб позитивне рішення Комісії та зміна статусу в профільному Реєстрі осіб, позбавлених волі, автоматично запускали наступні процеси:
 - В ЄРДР - автоматичне долучення даних до матеріалів кримінального провадження із закріпленням процесуального статусу потерпілого.
 - В ЄДДР - поява маркера на пріоритетне та безкоштовне відновлення документів (ID-картки, закордонного паспорта) без сплати мита.
 - В Реєстрі ПФУ - автоматичне відкриття облікового періоду та нарахування страхового стажу «заднім числом» із виставленням рахунку на сплату ЄСВ з держбюджету.
 - В ЄІССС - автоматичне створення особового рахунку для виплати 100 000 грн допомоги та генерація електронних направлень на реабілітацію чи професійне перенавчання.