
АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ЯК ВРАХУВАТИ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

в процесі встановлення
факту позбавлення
особистої свободи
внаслідок збройної агресії
проти України?

ТРАВЕНЬ 2026 РОКУ

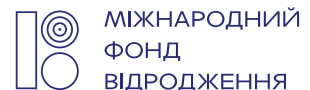
УДК.

«Як врахувати положення Закону України «Про адміністративну процедуру» в процесі встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України? /
Луньова А., за редакцією Синюк О. — Київ, 2026. — 22 с.

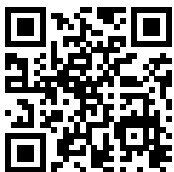
Ця аналітична записка має на меті дослідити процедурні аспекти діяльності Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, що діє при Міністерстві розвитку громад та територій України, а також сформулювати пропозиції щодо врахування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» у процесі встановлення такого факту.

Авторка: **Альона Луньова**, адвокаційна директорка Центру прав людини ZMINA.

Редакторка: **Онісія Синюк**, керівниця аналітичного напрямку Центру прав людини ZMINA.



Аналітичну записку підготовлено Центром прав людини ZMINA за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Зміст документа є відповідальністю авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».



Сайт організації:
zmina.ua

Центр прав людини ZMINA — українська правозахисна організація, яка працює у сфері захисту громадянського суспільства, протидії дискримінації, попередження катувань і жорстокого поводження, підтримки правозахисників і громадських активістів, а також документування міжнародних злочинів та захисту прав потерпілих внаслідок російсько-української війни.



ЗМІСТ

Вступ	4
-------------	---

Розділ 1. Процедурні основи діяльності міжвідомчої комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України	6
1.1 Формування та склад Комісії	6
1.2 Завдання та повноваження Комісії	7
1.3 Організація та формат роботи Комісії	8
1.4 Процедура розгляду заяв Комісією	9
1.5 Підстави для відмови Комісії та оскарження її рішень	10

Розділ 2. Закон України «Про адміністративну процедуру»: ключові положення, релевантні для розгляду заяв Комісією	12
2.1 Принципи адміністративної процедури	12
2.2 Права та обов'язки учасника адміністративного провадження	15
2.3 Вимоги до адміністративного акта	16
2.4 Адміністративне оскарження	18

Розділ 3. Способи узгодження процедури встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України із положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру»	19
---	-----------



ВСТУП

Надавати підтримку людям, яких незаконно утримує російська влада на тимчасово окупованих територіях України чи на території РФ, є важливим завданням держави. Вперше така підтримка на державному рівні з'явилася в 2018 році¹, а в 2021 році був ухвалений Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей»² (далі — Закон про соціальний та правовий захист). Ключовою метою цього Закону було визначення заходів підтримки тих, хто внаслідок протиправних дій РФ опинився в незаконному утриманні, та їхніх рідних. «Вхідною точкою» для отримання різних форм підтримки — грошової, медичної та реабілітаційної, зокрема психологічної, правової допомоги, відстрочення щодо кредитних зобов'язань тощо — є рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи.

Від початку створення державного механізму рішення про надання чи відмову у наданні державної підтримки особам, позбавленим особистої свободи, ухвалювалося в комісійний спосіб. Розглядала питання та ухвалювала рішення про те, чи була людина позбавлена свободи внаслідок збройної агресії проти України, міжвідомча комісія, яка складалася з представників органів державної влади. В 2021 році ця модель була закріплена на рівні Закону про соціальний та правовий захист, до комісії долучилися представники організацій громадянського суспільства.

Комісійний спосіб ухвалення рішення про те, чи була людина позбавлена свободи унаслідок війни, дозволяє встановити фактичні обставини справи на підставі свідчень і доказів, наданих заявником, а також інформації, наявної в різних суб'єктів державної влади та громадських організацій. Утім, така модель не позбавлена ризику ухвалення суб'єктивних, недостатньо обґрунтованих рішень, зокрема з огляду на позиції окремих представників державних органів (наприклад, спеціальних органів, які відповідають за захист національної безпеки). Також поставали питання щодо можливості реалізації статті 18 Закону України «Про звернення громадян», тобто реалізації права заявника бути присутнім на розгляді своєї заяви³. Питання непрозорості ухвалення рішень комісією, відсутності належного обґрунтування відмови були проблемними від моменту створення міжвідомчої комісії.

Широкомасштабне вторгнення РФ в 2022 році суттєво ускладнило ситуацію із розглядом заяв про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Значно збільшилася частина звернень від цивільних, незаконне утримання яких не пов'язане з обставинами, визначеними в Законі про соціальний та правовий захист. У 2025 році було встановлено факт позбавлення особистої свободи щодо 3691 осіб. Для порівняння: в 2020 році комісія встановила факти щодо 116 осіб, а в 2021 році — щодо 140⁴.

1 Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 328 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів, соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних з їх відвідуванням, надання особам, позбавленим особистої свободи, та членам їх сімей правової допомоги, медичних та соціальних послуг, а також деокупаційних заходів, здійснення виплат державних стипендій імені Левка Лук'яненка»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/328-2018-%D0%BF#Text>

2 Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26.01.2022 № 2010-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>

3 Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

4 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. Луцьова О. — Київ, 2023: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/uk_help_print.pdf



У грудні 2023 року набрав чинності Закон України «Про адміністративну процедуру»⁵ (далі — Закон про адміністративну процедуру), який мав, серед іншого, врегулювати відносини щодо ухвалення, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері соціального і правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Втім, станом на квітень 2026 року процедури ухвалення та реалізації рішень Комісії не повною мірою відповідають Закону про адміністративну процедуру.

Ця аналітична записка має на меті дослідити процедурні питання діяльності Комісії з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України та сформулювати пропозиції щодо врахування положення Закону про адміністративну процедуру в процесі встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Хоча в грудні 2025 року Уряд ухвалив рішення⁶ запровадити першочергові заходи з підтримки цивільних, постраждалих у зв'язку з позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та внести зміни до деяких постанов Кабінету Міністрів України, ця постанова станом на 1 травня 2026 року де-факто не почала реалізовуватися. Втім, висновки та рекомендації, надані в цій аналітичній записці, будуть релевантні і для реалізації першочергових заходів з підтримки цивільних, постраждалих у зв'язку з позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

5 Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

6 Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2025 р. № 1775 «Про затвердження Порядку проведення першочергових заходів з підтримки цивільних осіб, постраждалих у зв'язку з позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1775-2025-%D0%BF#Text>



РОЗДІЛ 1

ПРОЦЕДУРНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖВІДОМЧОЇ КОМІСІЇ З ПИТАНЬ ВСТАНОВЛЕННЯ ФАКТУ ПОЗБАВЛЕННЯ ОСОБИ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ

У 2021 році був ухвалений Закон «Про соціальний та правовий захист осіб, щодо яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України»⁷. Цей Закон поширюється на три категорії незаконно утримуваних, а саме:

- на військовополонених;
- на цивільних, які були позбавлені свободи через діяльність, спрямовану на вираження поглядів, цінностей, позицій щодо відстоювання державного суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України, а також за професійну, громадську, політичну чи правозахисну діяльність;
- на цивільних, які були позбавлені свободи у зв'язку з незаконними діями держави-агресора, її органів, підрозділів, формувань, інших утворень з явною або прихованою метою спонукання України чи іншого суб'єкта до дій або утримання від дій як умови звільнення громадянина України⁸.

Закон передбачає, що рішення щодо встановлення факту позбавлення людини особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України ухвалює **Комісія з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України** (далі — Комісія)⁹. Це ключовий орган, який забезпечує реалізацію процедури, передбаченої Законом про соціальний та правовий захист.

1.1 ФОРМУВАННЯ ТА СКЛАД КОМІСІЇ

Комісія утворюється при центральному органі виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику щодо тимчасово окупованих територій України¹⁰. Починаючи з 2025 року, цю функцію виконує Міністерство розвитку громад і територій України (далі — Мінрозвитку). Саме воно, відповідно до положення¹¹, збирає й систематизує інформацію про факти порушення прав громадян України, іноземців і осіб без громадянства, зокрема позбавлених особистої свободи внаслідок дій збройних формувань РФ, окупаційної адміністрації та/або державних органів РФ на тимчасово окупованій території України.

7 Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26.01.2022 № 2010-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>

8 Ibid., частина 1 статті 2.

9 Ibid., частина 1 статті 3

10 Ibid., частина 2 статті 3

11 Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 «Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України», підпункт 96-1 частини 4: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460-2015-%D0%BF#Text>



Закон про соціальний і правовий захист та Положення про Комісію з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України (далі — Положення)¹² визначають склад членів Комісії. Зокрема, до неї входять:

- представник, визначений Президентом України;
- по одному представнику Мінрозвитку, МЗС, Мін'юсту, Міноборони, МВС, Мінсоцполітики, МОЗ, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офісу Генерального прокурора, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим;
- не більше п'яти представників від громадських об'єднань, зокрема міжнародних, що працюють у сфері захисту прав людини та опікуються позбавленими особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, документують факти та злочини збройної агресії проти України, ведуть пошукову роботу.

Загалом станом на 1 квітня 2026 року до складу Комісії включено 18 членів, з яких п'ять — представники правозахисних організацій, а також організацій, які надають сервіси та підтримку позбавленим свободи внаслідок збройної агресії проти України¹³.

1.2 ЗАВДАННЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ КОМІСІЇ

Комісія працює відповідно до Положення, яке затверджує уряд за поданням Мінрозвитку.

Завдання Комісії, відповідно до Закону про соціальний та правовий захист¹⁴:

1. розгляд заяв і матеріалів (довідки, інформація, інші документи) щодо встановлення факту позбавлення людини особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, визнання членом сім'ї людини, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
2. ухвалення рішень про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, про визнання членом сім'ї людини, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, чи про невідповідності такого факту;
3. аналіз практики застосування законодавства з питань соціального та правового захисту людей, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Відповідно до Положення про Комісію¹⁵, на неї також покладається завдання встановлювати дату початку строку позбавлення особистої свободи під час ухвалення рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а у разі звільнення людини з місць несвободи — дати її звільнення.

12 Постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1281 «Деякі питання виконання Закону України "Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей": <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>

13 Відповідь Міністерства розвитку громад і територій України 9172/7/10-26 від 09.04.2026 на запит Центру прав людини ZMINA.

14 Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26.01.2022 № 2010-IX, частина 5 статті 3: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>

15 Положення про Комісію з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1281 «Деякі питання виконання Закону України "Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей": <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>



Для реалізації покладених на неї завдань Комісія має право:

1. залучати до роботи представників органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, наукових та інших установ, а також окремих фахівців за їхньою згодою;
2. одержувати безоплатно від органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб інформацію, документи й матеріали, необхідні для виконання покладених на Комісію завдань;
3. вирішувати виділяти кошти для відшкодування витрат на професійну правничу допомогу, що надавалася людям, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, для захисту їхніх прав і законних інтересів;
4. скасовувати рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, про визнання членом сім'ї людини, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
5. розглядати інші питання в межах повноважень, визначених Законом про соціальний і правовий захист та Положенням про Комісію¹⁶.

1.3 ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФОРМАТ РОБОТИ КОМІСІЇ

Організаційною формою роботи Комісії є засідання.

Засідання Комісії скликають у разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал. У 2025 році було проведено 15 засідань Комісії. Протягом 2025 року на розгляд Комісії подали 4757 заяв про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України встановленої форми та доданих документів. За інформацією Мінрозвитку, протягом 2025 року Комісія ухвалила 3691 рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України¹⁷. Міністерство не надало інформації про кількість заяв, за результатами розгляду яких Комісія ухвалила рішення про непідтвердження факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, а також про кількість заяв, які не були розглянуті.

Станом на 1 квітня 2026 року Мінрозвитку забезпечило проведення 3 засідань Комісії, на яких розглянули 767 заяв про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України¹⁸.

Рішення Комісії вважається ухваленим, якщо за нього проголосувало більше половини присутніх на засіданні членів Комісії. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови на засіданні.

Якщо немає достатньої кількості голосів під час голосування щодо встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, такий факт вважається непідтвердженим. По суті, ні Закон про соціальний та правовий захист, ні Положення про Комісію не містять інших підстав ухвалювати рішення про непідтвердження факту.

Ухвалені Комісією рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, про визнання членом сім'ї людини, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, вносять до Єдиного реєстру осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Цей реєстр був утворений у 2022 році. Мінрозвитку не надало інформації про кількість записів, внесених до реєстру, посилаючись на те, що сукупність відомостей про

¹⁶ Ibid., пункт 4.

¹⁷ Відповідь Міністерства розвитку громад і територій України 9172/7/10-26 від 09.04.2026 на запит Центру прав людини ZMINA.

¹⁸ Ibid.



фізичних осіб (персональних даних), що містяться в Єдиному реєстрі, є інформацією з обмеженим доступом¹⁹.

Адміністратор і технічний адміністратор Реєстру — державне підприємство «Український національний центр розбудови миру», що належить до сфери управління Мінрозвитку.

1.4 ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗАЯВ КОМІСІЄЮ

Як зазначалося, дія Закону про соціальний та правовий захист поширюється на три категорії людей. Для кожної з них визначений свій перелік документів, з якими можна звертатися до Комісії²⁰. Обов'язковою є заява, форма якої встановлена Мінрозвитку²¹.

Під час розгляду заяв Комісія бере до уваги:

1. інформацію, відомості та/або дані, надані людиною (заявником), її законним представником, іншою близькою людиною, адвокатом чи іншим представником заявника за договором;
2. документи (довідки) щодо достовірності відомостей (інформації), наведених людиною та/або стосовно людини, надані на запит Комісії центральними і місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами;
3. рішення з відповідних питань міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною;
4. іншу інформацію, надану чи оприлюднену міжнародними, правозахисними та іншими організаціями.

У разі потреби Комісія заслуховує пояснення людей, стосовно яких подані документи та/або відомості, та/або свідків, законного представника особи, іншої близької людини, адвоката чи іншого представника заявника, які надали Комісії свідчення, інформацію, відомості.

Відмова у прийманні або розгляді заяви забороняється. Проте **ні Закон про соціальний та правовий захист, ні Положення не містять строків розгляду поданих заявником документів**, тому такий розгляд може відбутися через декілька місяців після подання повного пакета документів.

Ухвалюючи рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, за наявності відповідної інформації Комісія встановлює дату початку строку позбавлення особистої свободи, а у разі звільнення людини з місць несвободи — дату її звільнення.

Протоколи засідань Комісії не є інформацією з обмеженим доступом. Однак дані про осіб, що містяться в протоколах засідання Комісії, є інформацією з обмеженим доступом і мають гриф «Для службового користування»²².

За результатами розгляду поданих заяв, документів та/або відомостей Комісія ухвалює рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України,

¹⁹ Ibid.

²⁰ Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26.01.2022 № 2010-IX, стаття 4: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>

²¹ Наказ Міністерства розвитку громад і територій від 21.01.2025 № 76 «Про затвердження форм заяв для забезпечення соціального і правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0177-25#n6>

²² Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 02 квітня 2025 р. № 648 «Про затвердження Переліку відомостей, які становлять службову інформацію і яким надається гриф “Для службового користування”»: <https://mindev.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-pereliku-vidomostei-iaki-stantovliat-sluzhbovu-informatsiiu-i-iakym-nadaetsia-hryf-dlia-sluzhbovoho-korystuvannia-ministerstva-rozvytku-hromad-ta-terytorii-ukrainy>



про визнання членом сім'ї людини, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, чи про непідтвердження такого факту.

У разі відсутності достатньої кількості голосів під час голосування за рішення про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, такий факт вважається невстановленим.

1.5 ПІДСТАВИ ДЛЯ ВІДМОВИ КОМІСІЇ ТА ОСКАРЖЕННЯ ЇЇ РІШЕНЬ

Закон про соціальний та правовий захист передбачає декілька форм «негативного» рішення Комісії:

- рішення про непідтвердження факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
- рішення про відмову у визнанні членом сім'ї людини, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Крім того, визначені підстави визнання рішення Комісії про встановлення такого факту недейсним.

Причому тільки для ситуацій визнання рішення недейсним у Законі про соціальний та правовий захист прямо прописані підстави:

1. встановлення факту подання на розгляд Комісії недостовірних відомостей, інформації, документів;
2. якщо після 20 лютого 2014 року стосовно такої людини набирає законної сили обвинувальний вирок суду України, міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, за злочини проти основ національної безпеки України, громадської безпеки, миру, безпеки людства і міжнародного правопорядку, недоторканності державних кордонів та інші кримінальні правопорушення, вчинені в умовах збройного конфлікту на тимчасово окупованих територіях України або пов'язані зі збройною агресією проти України.

В інших випадках Закон прямо не містить підстав для відповідного «негативного» рішення Комісії. З аналізу судової практики можна зробити висновок, що ключова причина рішення про невстановлення факту позбавлення особистої свободи — те, що заявник не подав документи/відомості, які свідчать про причинно-наслідковий зв'язок між фактом позбавлення свободи та діяльністю й поглядами, про які йдеться в Законі про соціальний та правовий захист.

При цьому Закон про соціальний та правовий захист не передбачає обмежень щодо кількості звернень до Комісії: де-факто, у разі ухвалення Комісією рішення про непідтвердження факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, або рішення про відмову у визнанні членом сім'ї людини, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, заявник може повторно звернутися до Комісії із заявою та документами.

Рішення Комісії про непідтвердження такого факту **можуть бути оскаржені в судовому порядку**. Проте навряд чи можна вважати цей спосіб оскарження рішення Комісії ефективним. Оскільки встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України є дискреційним повноваженням Комісії, суд не вправі втручатися у цю дискрецію²³. По суті, судові рішення на користь позивача зводяться до «зобов'язання Комісії повторно розглянути заяву і додати до неї документи з врахуванням правової оцінки ситуації, викладеної в судовому рішенні»²⁴.

23 Наприклад, рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 18 лютого 2026 року у справі № 280/9243/25: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134171260>

24 Наприклад, рішення Донецького окружного адміністративного суду про встановлення судового контролю за виконанням судового рішення від 30 березня 2026 року у справі № 200/8385/24: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/135250548>;



Іноді до цієї вимоги суд додає, що також мають бути дотримані принципи адміністративної процедури²⁵.

Проте оскільки Комісія розглядає той самий пакет документів, результатом розгляду якого було попереднє рішення про невстановлення факту позбавлення особистої свободи, складно вважати ефективним перегляд того самого набору документів. Комісія може повторно винести аналогічне рішення про невстановлення факту позбавлення особистої свободи.

Після ухвалення Комісією рішення Мінрозвитку інформує заявника про це рішення. Форма надання заявнику інформації щодо рішення Комісії за результатами розгляду його заяви визначається Мінрозвитку.

Основними підставами для судового оскарження рішень Комісії є те, що:

- в рішенні не надано оцінки поданим доказам та повідомленим обставинам;
- з рішення неможливо встановити підставу для відмови, у зв'язку з чим подані до комісії документи не були взяті до уваги;
- рішення не обґрунтоване, тому заявник не мав належної інформації про те, які саме додаткові відомості або документи має подати, тобто, що саме вони повинні підтверджувати (подію, контекст, порушення прав тощо) та/або в чому саме полягають недоліки раніше поданих документів;
- рішення не містить жодних мотивів його ухвалення;
- відсутні відомості про те, що Комісія скористалася своїм правом на отримання додаткових документів та матеріалів, необхідних для виконання покладених на Комісію завдань.

Подібні рішення Комісії, на думку суду, можуть свідчити про «нездійснення належного розгляду заяви позивача та доданих до неї доказів та порушення порядку та процедури проведення розгляду такої заяви»²⁶.

Протягом 2025–2026 років Мінрозвитку на виконання рішень суду забезпечило повторний розгляд 9 заяв про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Крім цього, планується на виконання рішень суду на найближчих засіданнях Комісії розглянути 8 відповідних заяв²⁷.

25 Наприклад, рішення Одеського окружного адміністративного суду від 3 березня 2026 року у справі № 420/41098/25: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134509116>

26 Наприклад, рішення Сумського окружного адміністративного суду від 30 березня 2026 року у справі № 480/8583/25: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/135252236>; рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 26 березня 2026 р. № 400/12062/25: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/135168873>

27 Відповідь Міністерства розвитку громад і територій України 9172/7/10-26 від 09.04.2026 на запит Центру прав людини ZMINA.



РОЗДІЛ 2

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»: КЛЮЧОВІ ПОЛОЖЕННЯ, РЕЛЕВАНТНІ ДЛЯ РОЗГЛЯДУ ЗАЯВ КОМІСІЄЮ

У лютому 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про адміністративну процедуру»²⁸. Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, ухвалюючи та виконуючи адміністративні акти²⁹.

У жовтні 2024 року до низки законодавчих актів України були внесені зміни у зв'язку з ухваленням Закону про адміністративну процедуру³⁰. Відповідно до Прикінцевих та перехідних положень цього Закону, уряд мав протягом шести місяців погодити свої нормативно-правові акти з цим Законом, а також забезпечити, щоб міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади погодили свої нормативно-правові акти з цим Законом.

Серед переліку законів, до яких були внесені зміни в жовтні 2024 року, був і Закон про соціальний та правовий захист. Відносини щодо ухвалення, набрання чинності, оскарження в адміністративному порядку, виконання, припинення дії адміністративних актів у сфері соціального і правового захисту осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням особливостей, визначених Законом про соціальний та правовий захист³¹.

Очевидно, що Закон про адміністративну процедуру задає загальну рамку, в якій реалізуються повноваження органів державної влади, місцевого самоврядування, а тому не всі його положення релевантні до процедур, передбачених Законом про соціальний та правовий захист.

Утім, варто детальніше зупинитися на ключових положеннях Закону про адміністративну процедуру, які релевантні для процедур розгляду, ухвалення рішення та оскарження в процесі встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

2.1 ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Закон визначає 13 принципів адміністративної процедури³².

Важливо, що ці принципи не є декларативними. **Законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ, але такі особливості повинні відповідати принципам, визначеним Законом про адміністративну**

28 Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

29 Ibid., частина 1 статті 1 Закону.

30 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру”» від 10.10.2024 № 4017-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#n3940>

31 Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26.01.2022 № 2010-IX, частина 3 статті 1: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>

32 Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX, стаття 4: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>



процедуру³³. Принципи є основою для усунення прогалин у правовому регулюванні, а також інструментом для вирішення колізій у цій сфері³⁴.

Доцільно зупинитися на розкритті кожного з цих принципів, оскільки з огляду на дію Закону про адміністративну процедуру всі вони релевантні під час розгляду питання про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

Верховенство права. Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави³⁵.

Законність. Адміністративний орган здійснює свої повноваження в межах і в спосіб, що передбачені Конституцією України, законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України³⁶.

Здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов:

1. дискреційне повноваження передбачено законом;
2. дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;
3. адміністративний орган зробив правомірний вибір для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури;
4. адміністративний орган вибирає рішення, не відступаючи від попередніх рішень, ухвалених тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків³⁷.

Також Закон про адміністративну процедуру передбачає, що адміністративний орган, який порушив право, свободу чи законний інтерес особи, зобов'язаний за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому³⁸.

Рівність перед законом. Адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності перед законом усіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, рівності перед законом усіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших ознак чи обставин. У випадках та порядку, визначених законом, окремі категорії осіб (малолітні та неповнолітні, особи з інвалідністю, іноземці, особи без громадянства, інші визначені законом категорії) під час здійснення адміністративного провадження користуються додатковими гарантіями, передбаченими законом³⁹.

Обґрунтованість. Адміністративний орган забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи, а також під час адміністративного провадження враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи.

33 Ibid., частина 2 статті 3.

34 Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. — Київ, 2023. — 562 с. — С. 52: https://adminprocedure.org.ua/assets/docs/lap_commentary_web.pdf

35 Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX, стаття 5: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

36 Ibid., частина 1 статті 6.

37 Ibid., частина 3 статті 6.

38 Ibid., частина 5 статті 6.

39 Ibid., стаття 7.



Адміністративний орган зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він ухвалює, крім випадків, визначених законом. Адміністративний акт, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес особи, повинен містити мотивувальну частину, що відповідає вимогам Закону про адміністративну процедуру.

Якщо адміністративний орган змінює оцінку та висновки в однакових чи подібних справах, він зобов'язаний надати належне обґрунтування такої зміни⁴⁰.

Безсторонність (неупередженість) адміністративного органу. Адміністративний орган забезпечує однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження. Не допускається неправомірна заінтересованість органу в результатах розгляду та вирішення справи⁴¹.

Добросовісність і розсудливість. Адміністративний орган зобов'язаний діяти добросовісно для досягнення мети, визначеної законом. Під час адміністративного провадження слід діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства. Людина зобов'язана здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними⁴².

Пропорційність. Адміністративний орган повинен дотримуватися принципу пропорційності і під час ухвалення адміністративних актів, і під час ухвалення процедурних рішень і вчинення процедурних дій.

Адміністративний акт слід ухвалювати з дотриманням необхідного балансу між несприятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу людини і цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для людини та публічних інтересів повинні бути найменшими.

Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою вони надані. Мета, з якою надано повноваження, визначається законом або впливає з його положень⁴³.

Відкритість. Адміністративний орган зобов'язаний у порядку, встановленому законом, забезпечувати реалізацію права людини на доступ до інформації, що пов'язана з ухваленням та виконанням адміністративного акта стосовно неї.

Учасник адміністративного провадження має право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право ознайомитися з матеріалами відповідної справи. При цьому забороняється розголошувати наявні у справі відомості, що відповідно до закону є інформацією з обмеженим доступом⁴⁴.

Своєчасність і розумний строк. Адміністративний орган розглядає та вирішує справу, а також вчиняє процедурну дію та/або ухвалює процедурне рішення протягом розумного строку (у найкоротший строк, достатній для здійснення адміністративного провадження), але не пізніше граничних строків, визначених законом⁴⁵.

Ефективність. Адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб. Адміністративний орган забезпечує розгляд і вирішення справи з вчиненням процедурних дій, що є достатніми та необхідними для належного вирішення справи⁴⁶.

Презумпція правомірності дій та вимог особи. Дії та вимоги є правомірними, доки інше не буде доведено під час розгляду та/або вирішення справи. Сумніви щодо правомірності дій та

40 Ibid., стаття 8.

41 Ibid., стаття 9.

42 Ibid., стаття 10.

43 Ibid., стаття 11.

44 Ibid., стаття 12.

45 Ibid., стаття 13.

46 Ibid., стаття 14.



вимог, що виникають внаслідок неоднозначного (множинного) трактування норми права, адміністративний орган має тлумачити на користь їх правомірності⁴⁷.

Офіційність. Адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, що мають значення для вирішення справи, і за необхідності збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, зокрема, не залучаючи людину витребувати документи й відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи.

Адміністративний орган не може зобов'язувати людину самостійно отримувати документи та інші докази, необхідні для адміністративного провадження, якщо такий обов'язок не визначено законом.

Адміністративний орган не може вимагати від людини надавати документи й відомості, що перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу⁴⁸.

Гарантування права людини на участь в адміністративному провадженні. Людина має право бути заслуханою адміністративним органом, надавши пояснення та/або заперечення у визначеній законом формі до ухвалення адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес людини.

Адміністративний орган зобов'язаний інформувати й консультувати учасників адміністративного провадження з питань, що стосуються адміністративного провадження, а також щодо змісту їхніх прав та обов'язків.

Людина має право у передбаченому законом порядку витребувати та/або надавати документи, а також інші докази, що стосуються обставин адміністративної справи⁴⁹.

Гарантування ефективних засобів правового захисту. Людина має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку. Адміністративний орган зобов'язаний повідомити людину про спосіб, порядок і строк оскарження адміністративного акта, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес людини⁵⁰.

2.2 ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ УЧАСНИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Учасником адміністративного провадження є:

1. особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (адресат);
2. інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа).

Учасники адміністративного провадження **мають право:**

1. отримувати від адміністративного органу роз'яснення щодо порядку здійснення адміністративного провадження, а також щодо змісту своїх прав та обов'язків у межах адміністративного провадження, визначених законом;
2. брати участь в адміністративному провадженні особисто або через своїх представників;

⁴⁷ Ibid., стаття 15.

⁴⁸ Ibid., стаття 16.

⁴⁹ Ibid., стаття 17.

⁵⁰ Ibid., стаття 18.



3. ознайомлюватися з матеріалами справи (крім відомостей, що відповідно до закону віднесені до інформації з обмеженим доступом), робити з них витяги, копії тощо, зокрема з використанням технічних засобів, під час та після завершення адміністративного провадження, отримувати інформацію про процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (ухвалені) під час адміністративного провадження;
4. бути заслуханими адміністративним органом з питань, що є предметом адміністративного провадження, до ухвалення адміністративного акта, який може негативно вплинути на право, свободу чи законний інтерес такого учасника;
5. отримувати та надавати документи, інші докази, що стосуються обставин справи;
6. бути поінформованими про дату, час і місце слухання у справі (якщо його проводять);
7. подавати клопотання;
8. бути поінформованими про результат вирішення справи;
9. отримати адміністративний акт;
10. досягти примирення на будь-якому етапі адміністративного провадження за скаргою;
11. оскаржити у передбаченому законом порядку адміністративний акт, процедурне рішення або дію, бездіяльність адміністративного органу;
12. користуватися іншими визначеними законом правами в адміністративному провадженні.

Учасники адміністративного провадження **зобов'язані**:

1. подати до адміністративного органу в порядку, встановленому законом, наявні у них документи та інші докази, необхідні для адміністративного провадження;
2. надати адміністративному органу свої контактні дані: номер телефону (за наявності), адресу електронної пошти (за наявності), адресу місця проживання (перебування), місцезнаходження або іншу адресу для зв'язку, своєчасно повідомляти адміністративний орган про зміну таких даних;
3. своєчасно повідомляти про неможливість прибути на запрошення адміністративного органу із зазначенням причини;
4. сумлінно виконувати вимоги, встановлені Законом про адміністративну процедуру та іншими актами законодавства⁵¹.

2.3 ВИМОГИ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

За результатами розгляду справи адміністративний орган у межах своїх повноважень ухвалює адміністративний акт — це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)⁵².

Адміністративний акт складається зі вступної, мотивувальної, резолютивної та заключної частин⁵³.

⁵¹ Ibid., стаття 28.

⁵² Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-ІХ, пункт 3 частини 1 статті 2: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

⁵³ Ibid., стаття 71.



У **вступній частині** зазначають найменування адміністративного органу, дату ухвалення адміністративного акта та його реєстраційний номер, відомості в обсязі, достатньому для встановлення особи адресата адміністративного акта, та його контактні дані.

Мотивувальна частина адміністративного акта повинна забезпечувати людині змогу правильно його зрозуміти та реалізувати своє право на його оскарження.

У мотивувальній частині адміністративного акта зазначаються:

1. дата подання заяви або скарги та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі прийняття акта за заявою або скаргою особи);
2. фактичні обставини справи;
3. зміст документів та відомості, враховані під час розгляду справи;
4. посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу;
5. детальна правова оцінка обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин.

Мотивування (обґрунтування) адміністративного акта не вимагається, якщо адміністративний орган задовольнив заяву, при цьому адміністративний акт не стосується прав, свобод чи законних інтересів інших осіб⁵⁴.

У **резолютивній частині** адміністративного акта зазначається суть ухваленого за результатами розгляду справи рішення. Крім того, можливе викладення додаткових положень, визначених цією статтею.

У заключній частині зазначають строк набрання адміністративним актом чинності та спосіб визначення такого строку. В адміністративному акті, який негативно впливає на право, свободу чи законний інтерес особи або покладає на неї певний обов'язок, зазначають строки і порядок його оскарження (зокрема найменування та місцезнаходження адміністративного органу, який є суб'єктом розгляду скарги, та вид суду, до якого особа може подати позов). У разі якщо подання скарги чи пред'явлення позову не зупиняє дію адміністративного акта, у заключній частині повинна міститися вказівка на такий винятковий правовий наслідок з посиланням на правові підстави для такого винятку.

Закон про адміністративну процедуру визначає умови правомірності адміністративного акта.

Адміністративний акт є правомірним, якщо його ухвалив компетентний адміністративний орган відповідно до закону, що діяв на момент ухвалення акта.

Протиправним є адміністративний акт, якщо він:

1. ухвалений адміністративним органом, що не мав на це повноважень або використав дискреційні повноваження незаконно;
2. суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта;
3. порушує норми матеріального права;
4. не відповідає принципам адміністративної процедури⁵⁵.

54 Ibid., стаття 72.

55 Ibid., стаття 87.



2.4 АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ

Закон передбачає, що право на оскарження має особа, яка вважає, що:

1. ухваленим адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її право, свобода чи законний інтерес;
2. процедурне рішення або дія, бездіяльність адміністративного органу негативно впливає на її права, свободи чи законні інтереси⁵⁶.

Суб'єкт розгляду скарги може утворити **комісію з розгляду скарг**. До складу комісії з розгляду скарг, крім посадових осіб адміністративного органу, можуть входити представники інститутів громадянського суспільства, якщо їх не більше третини від загального складу. Комісія з розгляду скарг діє з дотриманням вимог Закону про адміністративну процедуру.

Рішення комісії з розгляду скарг оформлюється висновком, який має рекомендаційний характер і є обов'язковим для розгляду керівником (іншою уповноваженою особою) відповідного адміністративного органу. Остаточне рішення щодо скарги ухвалює відповідний адміністративний орган не пізніше як на п'ятий робочий день з дня отримання рішення комісії з розгляду скарг. Неврахування висновку комісії з розгляду скарг обґрунтовується та додається разом із висновком до остаточного рішення, ухваленого за результатами розгляду скарги.

Уряд розробив та затвердив примірне положення про комісію з розгляду скарг⁵⁷.

У разі відсутності адміністративного органу вищого рівня скарга щодо ухваленого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу подається до того самого органу, який ухвалив адміністративний акт, вчинив процедурні дії та/або ухвалив процедурне рішення чи допустив бездіяльність, що оскаржуються, якщо при ньому утворено комісію з розгляду скарг. Такий адміністративний орган має статус суб'єкта розгляду скарги.

У разі, якщо такий адміністративний орган не утворив комісію з розгляду скарг, скарга на адміністративний акт, процедурне рішення, дію чи бездіяльність адміністративного органу подається до суду відповідно до закону.

Важливо, що за умови дотримання загальної логіки, принципів та механізмів, передбачених Законом про адміністративну процедуру, створення комісії з розгляду скарг може бути недоречним.

⁵⁶ Ibid., стаття 78.

⁵⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2023 р. № 420 «Про затвердження Примірного положення про комісію з розгляду скарг»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2023-%D0%BF#n9>



РОЗДІЛ 3

СПОСОБИ УЗГОДЖЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ВСТАНОВЛЕННЯ ФАКТУ ПОЗБАВЛЕННЯ ОСОБИСТОЇ СВОБОДИ ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ ІЗ ПОЛОЖЕННЯМИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

З часу набрання чинності змін до Закону про соціальний та правовий захист в частині поширення на його процедури вимог Закону про адміністративну процедуру мали відбутися зміни до актів Кабінету Міністрів України та міністерств, щоб привести їх у відповідність до Закону. Втім, аналіз змін до постанови уряду⁵⁸, яка врегульовує питання реалізації Закону про соціальний та правовий захист, свідчить, що жодна з них⁵⁹ не була спрямована на синхронізацію його процедур із Законом про адміністративну процедуру.

Однак потреба в узгодженні процедур щодо встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, існує. Вона пов'язана насамперед із численними проблемами, які на практиці виникають під час роботи Комісії. Чимало з них детально описані і викликані передусім із обмеженням дії Закону про соціальний та правовий захист, коли де-факто Комісія встановлює не тільки факт позбавлення особистої свободи, а й причинно-наслідковий зв'язок — між фактом позбавлення особистої свободи та причинами, за яких людина опинилася в незаконному утриманні⁶⁰.

Серед основних проблемних питань у діяльності Комісії правозахисні організації⁶¹ ще у 2023 році називали, серед іншого, такі:

1. непрозорість діяльності Комісії, незрозуміння, як ухвалюються рішення про встановлення чи невстановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;
2. складнощі доведення факту позбавлення цивільної особи свободи внаслідок збройної агресії проти України;
3. непоінформованість заявників щодо того, як описувати ситуацію в формі заяви про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.

58 Постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1281 «Деякі питання виконання Закону України "Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей»»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>

59 Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2025 р. № 35 «Про внесення змін щодо діяльності Міністерства розвитку громад та територій до деяких постанов Кабінету Міністрів України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2025-%D0%BF#n11>; Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2025 р. № 1775 «Про затвердження Порядку проведення першочергових заходів з підтримки цивільних осіб, постраждалих у зв'язку з позбавленням особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1775-2025-%D0%BF#n82>

60 Як неефективна система визнання жертв російської агресії зменшує потенційні репарації для України – дослідження. Центр прав людини ZMINA, 15.05.2025: <https://zmina.info/articles/postritl-sobi-v-nogu-neeefektyvna-systema-vyznannya-zhertv-rosijskoyi-agresiyi-zmenshuje-potencijni-reparacziyi-doslidzhennya/>

61 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. — С. 9: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2023/11/uk_help_print.pdf



Ми переконані, що у 2026 році гостро стоїть питання узгодження процедур, пов'язаних зі встановленням факту позбавлення особистої свободи, і нормами Закону про адміністративну процедуру.

Мінрозвитку слід розглянути можливість забезпечити навчання членів Комісії, а також співробітників міністерства, які долучені до організації діяльності Комісії, щодо Закону про адміністративну процедуру.

Мінрозвитку необхідно ініціювати внесення змін щонайменше до порядку діяльності Комісії⁶², щоб урахувати ключові принципи Закону України «Про адміністративну процедуру», а також передбачити умови для забезпечення прав заявників, вимоги до адміністративного акта та процедуру оскарження.

Зокрема, доцільно передбачити таке.

1. **Визначити строк розгляду заяви.** Нині ні Закон про соціальний та правовий захист, ні положення про Комісію не містять навіть приблизних строків розгляду заяви про встановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. Висновок з аналізу судових рішень за результатами оскарження рішення Комісії про невстановлення факту позбавлення особистої свободи: зазвичай між поданням заяви та розглядом проходить декілька місяців. Визначення в Положенні щонайменше граничного строку розгляду заяви відповідатиме принципу своєчасності та розумного строку розгляду адміністративної справи.
2. **Чітко врегулювати процедуру реалізації права заявника бути заслуханим під час засідання Комісії.** Закон про соціальний та правовий захист, як і Положення, містить норму, відповідно до якої *«у разі потреби Комісія заслуховує пояснення осіб, стосовно яких подані документи та/або відомості, та/або свідків, законного представника особи, іншої близької особи, адвоката чи іншого представника заявника, які надали Комісії свідчення, інформацію, відомості»*⁶³. При цьому Положення ніяк не деталізує цю норму: відсутній опис процедури, як і ким визначається ця потреба заслухати пояснення людей, як вони можуть ініціювати можливість бути заслуханими, чи має бути відповідне звернення до Комісії тощо. Доцільно в Положенні деталізувати спосіб, яким заявник чи представник заявника може звернутися до Комісії та повідомити про те, що бажає бути заслуханим. Так само важливо унормувати, як Комісія може визначати цю потребу у заслуханні додаткових пояснень, можливі формати такого заслуховування (офлайн, онлайн). Це корелюється з принципом гарантування права людини на участь в адміністративному провадженні.
3. **Положення має містити вичерпний перелік підстав для рішення про невстановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України.** Нині ні Закон про соціальний та правовий захист, ні положення про Комісію не містять підстав для невстановлення факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. У відзивах на позови Комісія, наприклад, зазначає, що *«...діяльність позивача не належить до діяльності визначеної пунктом 1 частини першої статті 2, підпунктами “а” та “б” пункту 2 частини першої статті 2 Закону України “Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей” № 2010-IX, зокрема, спрямованої на захист*

62 Постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. №1281 «Деякі питання виконання Закону України “Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей”»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text>

63 Закон України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26.01.2022 № 2010-IX, частина 6 статті 4: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2010-20#Text>; Положення про Комісію з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1281 «Деякі питання виконання Закону України “Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей», пункт 14: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-2022-%D0%BF#Text> обґрунтованим заявником/представником

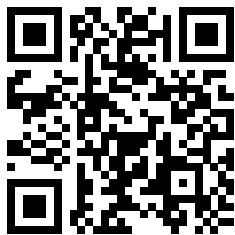


державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу України чи у правозахисній або громадській діяльності, яка могла створювати реальну або потенційну небезпеку незаконного переслідування особи державою-агресором. При цьому, надані заявником (позивачем) до матеріалів справи документи не містять жодних підтверджень від МКЧХ, будь яких інших громадських організацій, окупаційних органів влади (наприклад, рішення окупаційного суду про арешт особи, протокол затримання, обвинувальний висновок тощо) чи свідчень громадян про перебування позивача у місцях позбавлення особистої свободи та/або які перебували разом з позивачем у місцях позбавлення особистої свободи, що в свою чергу не дає змоги підтвердити встановлення такого факту»⁶⁴. Важливо чітко визначити вичерпний перелік підстав для рішення про невстановлення факту позбавлення особистої свободи, що дозволить зробити процедуру більш передбачуваною для заявника.

4. Рішення Комісії має бути обґрунтованим, містити детальний опис мотивувальної частини. У Законі про соціальний та правовий захист і у Положенні про Комісію відсутні підстави для рішення Комісії про непідтвердження факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, або рішення про відмову у визнанні членом сім'ї людини, стосовно якої встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. У листах, якими Мінрозвитку як орган, який адмініструє діяльність Комісії, інформує заявника про результати розгляду його заяви та доданих документів, підстави відмови зазвичай викладаються загальною, без опису причин відмови конкретної заяви. Наприклад, «...Комісією прийнято рішення про непідтвердження факту позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України...у зв'язку з відсутністю у долучених до заяви додатках підтверджуючих документів на здійснення...діяльності або дій по відношенню до...[ПІБ особи], передбачених підпунктами "а", "б" пункту 2 частини першої статті 2 Закону України "Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей». Очевидно, викладена так відмова у встановленні факту позбавлення особистої свободи не містить детального та обґрунтованого опису причин відмови, які за умови повторного звернення можуть бути усунені заявником. Це суперечить вимогам статті 72 Закону про адміністративну процедуру, на що неодноразово звертали увагу суди у справах про оскарження рішень Комісії. Тому необхідно забезпечити опис причин відмови Комісії так, щоб заявник мав змогу усунути недоліки і звернутися до Комісії повторно задля позитивного вирішення питання.

5. Рішення Комісії має бути надано заявникові/представнику заявника. За практикою, що склалася, заявникові направляється не рішення Комісії (адміністративний акт), а лист-повідомлення про те, яке рішення Комісія ухвалила. В такому листі відсутня мотивувальна частина, а отже, заявник фактично залишається непоінформованим про причини негативного рішення Комісії. Подібна практика порушує право заявника на отримання адміністративного акта, і, як наслідок, заявник не має змоги виважено вирішити або оскаржувати рішення Комісії, або повторно подати документи для встановлення факту. Тому важливо забезпечити надання заявникові рішення Комісії в формі, в якій воно виноситься (фіксується).

64 Рішення Запорізького окружного адміністративного суду від 18 лютого 2026 року у справі № 280/9243/25: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/134171260>



Центр прав людини ZMINA — українська правозахисна організація, яка працює у сфері захисту свободи слова, протидії дискримінації, попередження катувань і жорстокого поводження, підтримки правозахисників і громадських активістів, а також документування міжнародних злочинів та захисту прав потерпілих внаслідок війни.

