

# Фіксація шкоди здоров'ю цивільних осіб унаслідок агресії РФ через встановлення інвалідності внаслідок війни:

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ



## АНОТАЦІЯ

Дослідження присвячене аналізу процедури набуття цивільними статусу особи з інвалідністю внаслідок війни як механізму фіксації шкоди здоров'ю, завданої російською агресією. Послідовно розглянуто п'ять етапів процедури, від первинної медичної фіксації до отримання відповідного статусу, та виявлено практичні бар'єри на кожному з них. Проведено порівняльний аналіз досвіду Північної Ірландії, Ізраїлю, Хорватії та Компенсаційної комісії ООН, який засвідчив більш гнучкі підходи до доказування у зарубіжних системах.

На підставі аналізу сформульовано рекомендації, спрямовані на зменшення залежності процедури від кримінального провадження, удосконалення підстав для відмови у встановленні факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів та унормування строку для ухвалення рішення про скасування раніше ухваленого рішення про встановлення факту одержання ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів.

Висловлюємо щирі слова подяки усім громадським та правозахисним організаціям, які працюють з постраждалими та поділились практичним досвідом під час проведення інтерв'ю, зокрема ГО «Десяте квітня», Українській Гельсінській спілці з прав людини, Центру прав людини ZMINA, ГО «Юридична сотня», УЛАГ та іншим.

**Автори:** Андрій Климосюк, Оксана Гузій, Богдан Карнаух

**Видавець:** Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей». Всі права захищені.

***Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».***

**Міжнародний фонд «Відродження»** – одна з найбільших благодійних фондів в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів на суму понад 350 мільйонів доларів США.

**Сайт:** [www.irf.ua](http://www.irf.ua)

**Facebook:** [www.facebook.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

|                                                                                                                                                                                   |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Вступ .....</b>                                                                                                                                                                | <b>4</b>  |
| <b>Процедура набуття статусу особи з інвалідністю внаслідок війни цивільними, які отримали поранення через вибухонебезпечні предмети .....</b>                                    | <b>7</b>  |
| 1. Отримання медичної допомоги та первинна фіксація причини травми .....                                                                                                          | 8         |
| 2. Подання заяви про вчинене кримінальне правопорушення до правоохоронного органу → набуття статусу потерпілого → отримання витягу з Єдиного реєстру досудових розслідувань ..... | 10        |
| 3. Направлення на оцінювання повсякденного функціонування особи, проходження оцінювання та отримання рішення ЕКОПФО про встановлення інвалідності .....                           | 13        |
| 4. Встановлення факту одержання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів Міжвідомчою комісією при Міністерстві у справах ветеранів України .....                       | 14        |
| 4.1. Формування пакета документів .....                                                                                                                                           | 15        |
| 4.2. Розгляд заяв та ухвалення рішень .....                                                                                                                                       | 19        |
| 5. Зміна підстави інвалідності та набуття статусу особи з інвалідністю внаслідок війни .....                                                                                      | 22        |
| <b>Міжнародний досвід фіксації шкоди здоров'ю цивільних осіб (огляд досвіду іноземних держав і міжнародних компенсаційних механізмів) .....</b>                                   | <b>24</b> |
| 1. Досвід Північної Ірландії .....                                                                                                                                                | 24        |
| 2. Досвід Ізраїлю .....                                                                                                                                                           | 27        |
| 3. Досвід Хорватії .....                                                                                                                                                          | 30        |
| 4. Компенсаційна комісія ООН (Ірак – Кувейт) .....                                                                                                                                | 33        |
| <b>Висновки та рекомендації .....</b>                                                                                                                                             | <b>38</b> |

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну призвело до заподіяння значної шкоди цивільному населенню. Попри суттєві зусилля, спрямовані на фіксацію майнової шкоди, питання фіксації немайнової шкоди для подальшого відшкодування, зокрема шкоди здоров'ю, здебільшого залишається поза увагою постраждалих. Проте масштаб поранень серед цивільного населення свідчить про потребу зміни цієї парадигми. За даними [Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні](#), лише за 2025 р. поранення отримали 12 142 цивільні особи, що на 31 % більше, ніж у 2024 р., та на 70 % більше, ніж у 2023 р.; до того ж 97 % поранень – на підконтрольній уряду України території внаслідок атак, здійснених російськими збройними силами<sup>1</sup>.

Належна фіксація шкоди, завданої здоров'ю, передусім є важливою для реалізації постраждалими права на допомогу та підтримку з боку держави. Водночас чинні національні процедури залишаються складними для багатьох цивільних постраждалих і можуть ускладнювати доступ до передбачених державою гарантій. Саме тому питання вдосконалення таких процедур є критично важливим для забезпечення прав осіб, які зазнали шкоди здоров'ю внаслідок російської агресії.

Крім того, належна фіксація шкоди відіграє важливу роль у **меморіалізації**, документуванні масштабу страждань населення для збереження історичної пам'яті та протидії спотворенню або запереченню воєнних злочинів у майбутньому.

Механізми фіксації шкоди здоров'ю для цивільних осіб відрізняються від відповідних механізмів для військовослужбовців. До того ж для цивільних таких механізмів мало. Одним із способів фіксації шкоди здоров'ю є **набуття статусу особи з інвалідністю внаслідок війни**. Цей статус підтверджує причинний зв'язок між ушкодженням здоров'я та воєнними діями, що може суттєво спростити процес доведення шкоди та подальшого отримання відшкодування. Для набуття цього статусу цивільними особами, які постраждали від вибухонебезпечних предметів поза межами участі в заходах, пов'язаних із забезпеченням оборони<sup>2</sup> потрібно, зокрема, отримати рішення Міжвідомчої комісії з питань встановлення факту отримання особами поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових предметів на території проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, яку утворює Міністерство у справах ветеранів України (далі –

<sup>1</sup> <https://ukraine.ohchr.org/uk/2025-deadliest-year-for-civilians-in-Ukraine-since-2022-UN-human-rights-monitors-find>

<sup>2</sup> Осіб, які не належать до категорій, визначених пунктами 11–16 ч. 2 ст. 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту».

Міжвідомча комісія при Міністерстві у справах ветеранів України), про встановлення факту отримання особами поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухонебезпечних предметів, на території проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, заходів, необхідних для забезпечення оборони України (далі – факт отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів).

Дані свідчать про значний розрив між фактичною кількістю постраждалих та кількістю осіб, які скористалися цим механізмом. Відповідно до інформації Міністерства у справах ветеранів України, з 2022 р. по 2025 р. на розгляд Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України надійшло лише 1437 заяв цивільних осіб. За результатами розгляду ухвалено 1090 позитивних рішень та 347 рішень про відмову.

За результатами аналізу нормативно-правових актів та консультування з представниками правозахисних організацій, які безпосередньо працюють із постраждалими, виявлено низку перешкод, що ускладнюють проходження цієї процедури.

Водночас проблеми з проходженням національних процедур або відсутність певного статусу не повинні стримувати постраждалих від звернення до міжнародного Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (далі – Реєстр збитків для України)<sup>1</sup>, який є першим елементом майбутнього міжнародного компенсаційного механізму. Він слугує для документального обліку заяв, доказів та інформації щодо збитків, втрат чи шкоди, завданих унаслідок повномасштабного вторгнення.

Водночас підхід Реєстру збитків для України є більш гнучким, ніж окремі національні процедури. Для подання заяви до Реєстру за категорією A2.3 «Серйозні тілесні ушкодження» наявність статусу особи з інвалідністю чи будь-якого іншого статусу не є обов'язковою. Постраждалі можуть подати наявні в них докази та документи, а після подання заяви — доповнити її новими доказами. Тому відсутність статусу або труднощі з проходженням національних процедур не мають сприйматися як перешкода для звернення до Реєстру збитків для України.

Таким чином, це дослідження не розглядає встановлення будь-якого статусу як умову для подання заяви до Реєстру збитків для України. Навпаки, воно спрямоване на аналіз проблем національного механізму фіксації шкоди здоров'ю та отримання відповідного статусу, а також на вироблення рекомендацій щодо спрощення доступу цивільних постраждалих до державної підтримки. Водночас інформація про Реєстр збитків є важливою для того, щоб постраждалі розуміли: навіть за наявності

<sup>1</sup>Офіційний сайт Реєстру збитків для України: <https://rd4u.coe.int/uk/>

труднощів із національними процедурами вони можуть подати заяву до міжнародного Реєстру.



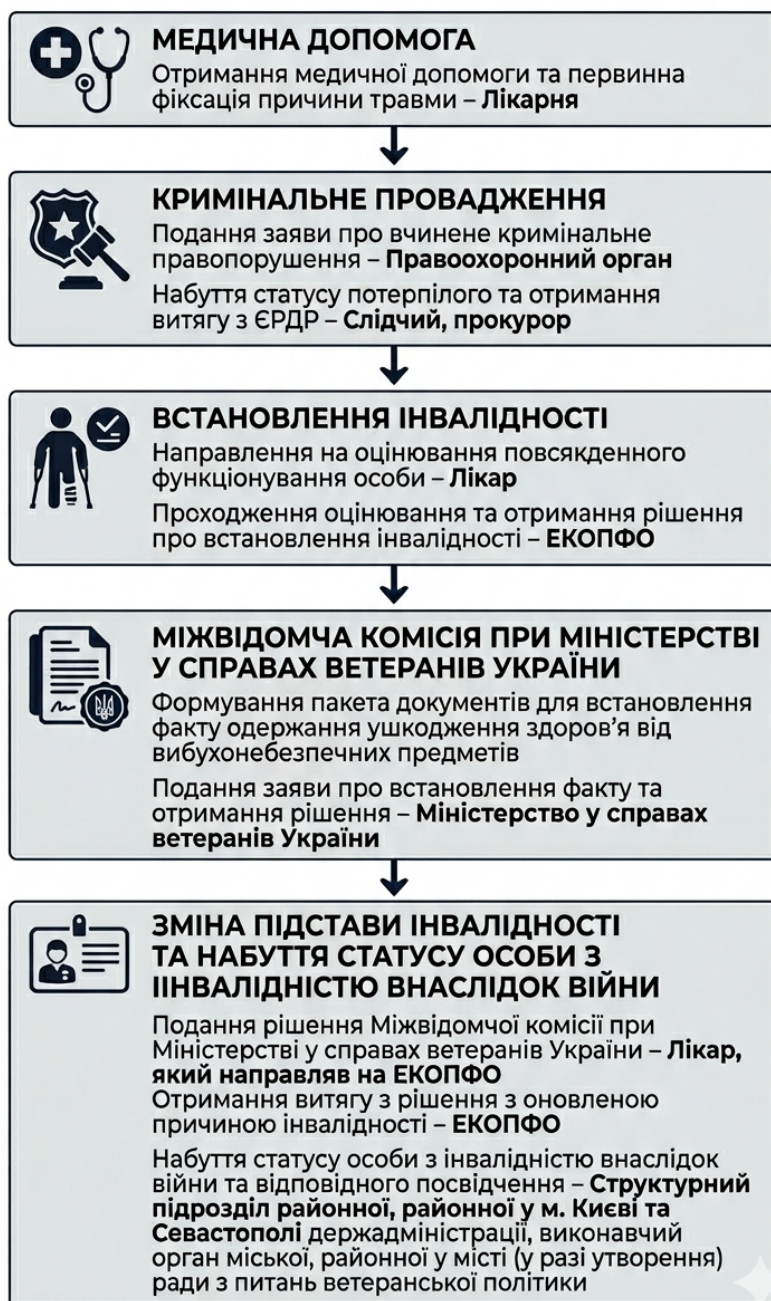
***Метою цього дослідження є аналіз нормативного регулювання процедури набуття статусу особи з інвалідністю внаслідок війни цивільними особами, які постраждали від вибухонебезпечних предметів, виявлення практичних проблем на кожному етапі, аналіз досвіду інших держав та інших міжнародних компенсаційних механізмів, а також надання рекомендацій щодо усунення практичних проблем національного механізму.***



# ПРОЦЕДУРА НАБУТТЯ СТАТУСУ ОСОБИ З ІНВАЛІДНІСТЮ ВНАСЛІДОК ВІЙНИ ЦИВІЛЬНИМИ, ЯКІ ОТРИМАЛИ ПОРАНЕННЯ ЧЕРЕЗ ВИБУХОНЕБЕЗПЕЧНІ ПРЕДМЕТИ

Процедура отримання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни для цивільних осіб, які отримали поранення через вибухонебезпечні предмети, передбачає проходження декількох етапів, кожен з яких потребує взаємодії з різними органами державної влади та установами. Загальну послідовність цих етапів показано на схемі.

## Етапи отримання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни



Кожен із згаданих етапів має нормативне регулювання та пов'язані з ним практичні проблеми, з якими стикаються постраждалі.

## **1 Отримання медичної допомоги та первинна фіксація причини травми**

Після поранення постраждала особа потрапляє в медичний заклад через виклик екстреної медичної допомоги або внаслідок самостійного звернення. Саме отримання медичної допомоги є першим кроком для фіксації причини інвалідності – «поранення чи інші ушкодження здоров'я, одержані під час антитерористичної операції або заходів проти військової агресії Російської Федерації проти України». На цьому етапі формується первинна доказова база з епікризів, виписок, результатів досліджень тощо, яка стане основою для проходження подальших етапів процедури. Від коректності та повноти заповнення лікарем документації, яка фіксує інформацію про травму, зокрема її причину, залежить успішність встановлення наведеної вище причини інвалідності.

Значна кількість випадків травм від вибухонебезпечних предметів, що призводять до встановлення інвалідності, потребує стаціонарного лікування, тому саме медична карта стаціонарного хворого є одним із важливих документів фіксації причини травмування. Відповідно до п. 6 Інструкції щодо заповнення форми первинної облікової документації № 003/о<sup>1</sup>, у медичній картці стаціонарного хворого вказують діагноз при госпіталізації та код захворювання згідно з Міжнародною статистичною класифікацією хвороб та споріднених проблем охорони здоров'я Десятого перегляду (далі – МКХ-10). Крім цього, як зазначено в Методичних рекомендаціях щодо кодування захворюваності та смертності<sup>2</sup>, XX клас «Зовнішні причини захворюваності та смертності» (V01-Y98) переважно використовують для класифікації подій (умов і місця їх виникнення, обставин), що стали причиною травм, отруєнь та інших несприятливих впливів, які класифікують у XIX класі. Отже, повне кодування травми за МКХ-10 **передбачає зазначення як характеру ушкодження, так і зовнішньої причини**. Лікар повинен вказати не лише діагноз, а й причину травмування. **Для травм унаслідок воєнних дій передбачено окрему групу – Y36 «Ушкодження внаслідок військових дій» з деталізацією за типом ураження (вогнепальна, біологічна, ядерна зброя тощо).**

Проте на практиці вже на цьому етапі з'являються перші проблеми. Замість причин, пов'язаних із воєнними діями, лікарі часто вказують такі: «загальне захворювання», «побутова травма», «вибухова хвиля», «причина неуточнена» тощо. Поширеною практикою є зазначення в медичній документації лише характеру

<sup>1</sup> Інструкція щодо заповнення форми первинної облікової документації № 003/о «Медична карта стаціонарного хворого № \_\_», затверджена Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 14.02.2012 № 110 (у редакції наказу Міністерства охорони здоров'я України від 21.01.2016 № 29).

<sup>2</sup> Методичні рекомендації «Кодування захворюваності та смертності у відповідності до Міжнародної статистичної класифікації хвороб 10-го перегляду», затверджені Наказом МОЗ України від 29.08.2008 № 503.



травми, зокрема «перелом», «черепно-мозкова травма», без вказівки на причинно-наслідкові фактори, як-от «внаслідок мінно-вибухової дії», «внаслідок обстрілу», «під час бойових дій». Якщо чітко не вказано про зв'язок травми з війною, це ускладнює подальше встановлення інвалідності. Особливо актуальною ця проблема була на початку повномасштабного вторгнення.

Останнім часом ситуація поліпшилась, проте в окремих регіонах лікарі досі відмовляються вказувати причини травмування або ж уточнювати їх згодом. Через це постраждалі змушені самостійно збирати додаткові підтвердження причин травмування, зокрема звертатися до приватних закладів охорони здоров'я для отримання медичних висновків або розшукувати очевидців події для надання ними письмових пояснень.



*Особа отримала поранення через обстріл на території Херсонської області. Унаслідок цього їй ампутували обидві кінцівки вище від рівня колін. Попри тяжкість поранення, процес оформлення направлення на оцінювання повсякденного функціонування особи затягнувся майже на вісім місяців через неналежне оформлення первинної медичної документації (незазначення спеціального кодування та групи травми).*

Складною також є ситуація для осіб, які **отримали травму на тимчасово окупованій території**. Між травмуванням і зверненням до лікарні, розташованої на підконтрольній Україні території, проходить тривалий проміжок часу, впродовж якого особа могла отримувати первинну медичну допомогу в закладах, що функціонують під контролем окупаційної адміністрації. Через це особа може не мати визнаної українським законодавством медичної документації, у якій зафіксовано характер та обставини травмування безпосередньо після його отримання.

Окремою перепорою є **несвоєчасність огляду**. Через бойові дії постраждалі не мають змоги вчасно звернутись до лікарні, що значно ускладнює подальше точне встановлення причини травмування.

Проблемою також є **втрата медичної документації** внаслідок знищення або пошкодження медичних закладів, евакуації або тимчасової окупації території після отримання травми. За таких обставин відновлення первинної медичної документації може бути неможливим, що також впливає на встановлення причини травмування.



*Постраждалий проживав у сільській місцевості в Донецькій області. Під час одного з обстрілів йому осколком від снаряда відрізало частину стопи. Оскільки*

*транспорту не було, постраждалий не зміг вчасно звернутися до лікарні. Приблизно через місяць його доставили в лікарню, де була проведена хірургічна обробка інфікованої рани. У медичній виписці немає відомостей про осколкове поранення, що може бути перешкодою для встановлення точного причинного зв'язку інвалідності з відповідним ушкодженням здоров'я.*

## **2 Подання заяви про вчинене кримінальне правопорушення до правоохоронного органу → набуття статусу потерпілого → отримання витягу з Єдиного реєстру досудових розслідувань**

Наступний етап – подання заяви про вчинене кримінальне правопорушення до правоохоронного органу, набуття статусу потерпілого у відповідному кримінальному провадженні та отримання витягу з Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР).

Витяг із ЄРДР є необхідним документом для встановлення причин інвалідності, оскільки саме в ньому зафіксовано факт та обставини вчинення кримінального правопорушення, а також ідентифікаційні дані потерпілого. Відповідно до пп. 13 п. 22 Порядку проведення оцінювання повсякденного функціонування особи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2024 р. № 1338 (далі – Порядок № 1338), витяг із ЄРДР є однією з підстав для встановлення причини настання інвалідності «у зв'язку з пораненням чи іншим ушкодженням здоров'я, одержаними від вибухонебезпечних предметів». Крім цього, для встановлення факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів Міжвідомчою комісією при Міністерстві у справах ветеранів України потрібно також додати копію витягу з ЄРДР про відкриття кримінального провадження стосовно факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів та/або інших документів, які підтверджують залучення особи до кримінального провадження як потерпілої.

Хоча відповідно до ч. 2 ст. 216 КПК України воєнні злочини (ст. 438 КК України) належать до підслідності Служби безпеки України, проте на практиці значна частина постраждалих звертається саме до органів Національної поліції, після чого розпочинається тривалий процес передачі матеріалів кримінального провадження. Причому звернення про вчинене кримінальне правопорушення є не єдиним способом початку досудового розслідування, можливим є й самостійне виявлення слідчим або прокурором з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 214 КПК України). Це означає, що кримінальне провадження (наприклад, щодо обстрілу населеного пункту) може бути розпочато й без заяви постраждалої особи, а за інформацією ДСНС чи місцевої адміністрації.

Законодавством встановлено чіткі строки для внесення відомостей до ЄРДР та видачі витягу заявнику. Відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України, слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після згаданих дій зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг із ЄРДР. Дотримання зазначених строків і процедур надзвичайно важливе для постраждалих, оскільки це впливає на процес встановлення інвалідності та отримання соціальних пільг.

Попри відносно чітку регламентацію процедури на цьому етапі, на практиці постраждалі стикаються з низкою перешкод.

Особи, у яких є інформація про обставини, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, не завжди займають проактивну позицію щодо здійснення відповідного повідомлення правоохоронним органам.



**Наприклад, у лютому 2023 р. особу було госпіталізовано до однієї з обласних клінічних лікарень через тяжке поранення внаслідок ворожого обстрілу. Працівники закладу охорони здоров'я не повідомили правоохоронні органи про цей випадок. У результаті заяву про вчинення кримінального правопорушення подано в грудні 2023 р. – майже через рік після отримання поранення.**

Особа може набути статусу потерпілого лише внаслідок подання заяви про вчинення щодо неї кримінального правопорушення чи про залучення її до провадження як потерпілого, або надання письмової згоди про визнання її потерпілою. Проте у разі, якщо особа перебуває в тяжкому фізичному або психологічному стані, що унеможлиблює вжиття нею активних заходів щодо набуття статусу потерпілого, немає альтернативних способів такого набуття. Це впливає на встановлення факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів Міжвідомчою комісією при Міністерстві у справах ветеранів України та отримання інвалідності внаслідок поранення чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних під час антитерористичної операції або заходів проти військової агресії Російської Федерації проти України.

Крім цього, **витяг із ЄРДР надається потерпілим, які були заявниками щодо вчиненого відповідного кримінального правопорушення.** У разі набуття статусу потерпілого іншим способом, надання такій особі витягу з ЄРДР чи іншого документа, що підтверджує набуття нею статусу потерпілого, не передбачено. Це може ускладнювати процедуру отримання відповідної інвалідності.

Попри чітко встановлений строк для внесення відомостей до ЄРДР та надання витягу з ЄРДР заявнику, на практиці трапляються **випадки несвоєчасного внесення відомостей до ЄРДР, відмов у внесенні або у визнанні потерпілим**. Відповідно до п. 1 та п. 5 ч. 1 ст. 303 КПК України, такі дії можуть бути оскаржені. Подекуди лише після попередження про намір оскаржити такі дії заяву реєструють належним чином та/або визнають особу потерпілою. Проте це спричиняє додаткові труднощі, пов'язані з тривалістю встановлення інвалідності.



**Особа зазнала значних поранень унаслідок обстрілу міста Херсона. Попри внесення відомостей до ЄРДР у день події, витяг із ЄРДР було сформовано та надано більш ніж через рік після численних звернень. У результаті посвідчення особи з інвалідністю внаслідок війни було отримано через півтора року після поранення.**

Ще однією складністю є **допустимість розголошення відомостей досудового розслідування лише з письмового дозволу слідчого або прокурора** і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим (ч. 1 ст. 222 КПК України). Витяг із ЄРДР може містити відомості, на які поширюється таємниця досудового розслідування, що створює перешкоди для надання витягу з ЄРДР експертним командам з оцінювання повсякденного функціонування особи (далі – ЕКОПФО) або Міжвідомчій комісії при Міністерстві у справах ветеранів України без окремого письмового дозволу слідчого або прокурора.

На практиці трапляються випадки **об'єднання кримінальних проваджень**, унаслідок чого матеріали справи можуть налічувати тисячі сторінок. У разі звернення постраждалого за витягом із ЄРДР йому видають документ, що містить лише загальну інформацію, без детального опису саме його травмування. Такий витяг може виявитись недостатнім для доведення отримання травми особою саме від певної події, що ускладнює розгляд справи ЕКОПФО та Міжвідомчою комісією при Міністерстві у справах ветеранів України.



**Постраждала звернулась за отриманням витягу з ЄРДР. Оскільки її справа була частиною так званої «магістральної справи» (кримінальне провадження, що охоплює значну кількість кримінальних правопорушень), їй видали лише перші вісім сторінок витягу, що містили загальну інформацію та номер кримінального провадження. Відомостей про саму постраждалу та обставини її поранення в цьому документі не було, що ускладнило подальше проходження процедури.**

### 3 Направлення на оцінювання повсякденного функціонування особи, проходження оцінювання та отримання рішення ЕКОПФО про встановлення інвалідності

Після завершення всіх необхідних діагностичних, лікувальних та реабілітаційних заходів лікуючий лікар з надання первинної медичної допомоги або з надання спеціалізованої медичної допомоги формує електронне направлення в електронній системі на оцінювання повсякденного функціонування особи. Оцінювання проводить ЕКОПФО відповідно до Порядку № 1338.

За результатами оцінювання ЕКОПФО ухвалює рішення щодо встановлення інвалідності та фіксує її причину. Цивільним, які постраждали внаслідок вибухонебезпечних предметів, може бути встановлено причину інвалідності – **«поранення чи інше ушкодження здоров'я, одержані від вибухонебезпечних предметів»**. Для її встановлення до електронного направлення додається витяг із ЄРДР відповідно до пп. 13 п. 22 Порядку № 1338.

Встановлення інвалідності з цієї причини дає **право на одноразову компенсацію** за шкоду, заподіяну здоров'ю, **щорічну допомогу на оздоровлення та інші пільги** відповідно до Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» та Порядку надання одноразової компенсації особам з інвалідністю та дітям з інвалідністю, постраждалим внаслідок дії вибухонебезпечних предметів<sup>1</sup>. Водночас встановлення саме цієї підстави інвалідності не є обов'язковою передумовою звернення до Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України, оскільки особа може звернутись до неї незалежно від того, яку причину інвалідності було зафіксовано на цьому етапі.

На практиці постраждалі стикаються з певними перешкодами на етапі направлення на ЕКОПФО. Організації, які працюють із постраждалими, повідомляють, що, попри встановлений строк розгляду справи впродовж 30 календарних днів, часто **процедура може тривати значно довше**.

Крім цього, **оскарження рішень ЕКОПФО потребує звернення до Центру оцінювання функціонального стану особи**, права та обов'язки якого покладено<sup>2</sup> на державну установу «Український державний науково-дослідний інститут медико-соціальних проблем інвалідності Міністерства охорони здоров'я України» в місті Дніпрі. Отже, постраждалі з усіх регіонів повинні звертатись до єдиної установи, що може ускладнювати для скажника реалізацію права на надання пояснень у разі оскарження.

<sup>1</sup> Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2021 № 1020.

<sup>2</sup> Відповідно до Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про покладання прав та обов'язків Центру оцінювання функціонального стану особи» від 03.12.2024 № 2022.



До середини 2023 р. була ще одна проблема. Медико-соціальні експертні комісії (МСЕК) при встановленні інвалідності цивільним особам, які постраждали внаслідок вибухів, здебільшого **вказували таку причину, як «загальне захворювання»**. Внаслідок цього значна кількість осіб, які отримали інвалідність у 2022 р. та в першій половині 2023 р., через некоректне визначення причини інвалідності були позбавлені належних соціальних пільг. Для зміни причини інвалідності такі особи мали повторно звернутись до ЕКОПФО, зокрема з витягом із ЄДР.



*У 2022 р. особа отримала тяжкі поранення внаслідок обстрілу одного з населених пунктів Херсонської області. Їй було проведено низку хірургічних операцій, зокрема видалено деякі частини тіла, органи та майже 100 уламків. Попри те що у виписках із медичних закладів поранення було визначено як мінно-вибухова травма, у 2023 р. МСЕК визначила причину травмування як «загальне захворювання» та встановила інвалідність III групи.*

#### **4 Встановлення факту одержання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів Міжвідомчою комісією при Міністерстві у справах ветеранів України**

Наступний етап – звернення до Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України для встановлення факту одержання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів. Діяльність комісії регулюється Порядком встановлення зв'язку інвалідності з пораненнями чи іншими ушкодженнями здоров'я (далі – Порядок № 306).

Для звернення до Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України постраждала особа, її законний представник або уповноважена особа надсилають заяву за встановленою формою засобами поштового зв'язку (вулиця Хрещатик, 34, м. Київ, 01001) самостійно або через центр надання адміністративних послуг, або в електронній формі на офіційну адресу електронної пошти Мінветеранів ([dpi@mva.gov.ua](mailto:dpi@mva.gov.ua)).

Цей етап є визначальним для встановлення причини інвалідності «поранення чи інші ушкодження здоров'я, одержані під час антитерористичної операції або заходів проти військової агресії Російської Федерації проти України» та подальшого набуття статусу особи з інвалідністю внаслідок війни, оскільки саме рішення Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України є підставою для вчинення згаданих дій повноважними органами. З огляду на перешкоди, з якими стикаються постраждалі, доцільно проаналізувати кожен елемент процедури.

## 4.1. Формування пакета документів

### ► Отримання висновку судово-медичної експертизи

Висновок судово-медичної експертизи (далі – СМЕ) є одним з обов'язкових документів для встановлення факту одержання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів Міжвідомчою комісією при Міністерстві у справах ветеранів України. У висновку експерт встановлює, зокрема, характер тілесних ушкоджень, ступінь їх тяжкості та механізм утворення. У разі, коли витяг із ЄРДР містить лише загальну інформацію без деталізації обставин травмування конкретного потерпілого, висновок СМЕ набуває особливого значення для підтвердження зв'язку між травмою та її причиною.

Слідчий, прокурор зобов'язані в таких справах забезпечити проведення експертизи щодо встановлення тяжкості та характеру тілесних ушкоджень відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 242 КПК України. Отже, обов'язок ініціювати проведення СМЕ покладено на сторону обвинувачення, а не на потерпілого. Потерпілий, зі свого боку, має право заявляти клопотання, проте остаточне рішення про призначення СМЕ ухвалює слідчий або прокурор.

Сторона обвинувачення повинна надати експерту максимально повний пакет документів і речових доказів для проведення точної СМЕ. Медичну документацію надають експерту на підставі ухвали слідчого судді про тимчасовий доступ до речей і документів, оскільки відомості, які можуть становити лікарську таємницю, належать до охоронюваної законом таємниці (п. 2 ч. 1 ст. 162 КПК України). Цей крок є надзвичайно важливим, зважаючи на те, що експерт не має права за власною ініціативою збирати матеріали для проведення експертизи та навіть може відмовитися від надання висновку, якщо поданих йому матеріалів недостатньо для виконання покладених на нього обов'язків (ч. 4 ст. 69 КПК України). Крім цього, якість висновку СМЕ безпосередньо залежить від правильності та повноти наданої первинної медичної документації.

Водночас наявність висновку СМЕ не означає безперешкодної можливості подання копії цього документа постраждалим до повноважних структур. Відповідно до ч. 1 ст. 221 КПК України, слідчий, дізнавач, прокурор зобов'язані за клопотанням потерпілого надати матеріали досудового розслідування для ознайомлення, за винятком матеріалів про застосування заходів безпеки щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, а також тих матеріалів, ознайомлення з якими на цій стадії кримінального провадження може зашкодити досудовому розслідуванню. Крім цього, частина 2 цієї статті дозволяє під час ознайомлення з матеріалами досудового розслідування особі, що його здійснює, робити необхідні виписки та копії. Проте така інформація може містити відомості досудового розслідування, тому її розголошення можливе лише з письмового дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим.

На практиці постраждалі стикаються з численними перешкодами для отримання висновку СМЕ.



**Медична документація постраждалого зберігалась у декількох закладах охорони здоров'я – як державних, так і приватних. Процес отримання ухвали слідчого судді про тимчасовий доступ до речей та документів тривав близько року, постраждалому доводилось неодноразово подавати скарги на бездіяльність слідчого.**

**В іншому випадку у результаті проведення СМЕ експерт не встановив зв'язку заподіяних здоров'ю наслідків із мінно-вибуховою травмою та воєнними діями, оскільки слідчий не надав експерту виписки з лікарні та медичної документації потерпілого.**

Особливо ускладнюється ситуація для осіб, які проживають у сільській місцевості та не мають можливості регулярно звертатись до правоохоронних органів для контролю за вчиненням необхідних процесуальних дій у межах кримінального провадження.

Крім цього, слідчі ігнорують клопотання потерпілих про призначення СМЕ.



**В одній зі справ клопотання про призначення СМЕ було подано в липні 2025 р., однак постанову про призначення СМЕ винесено слідчим у лютому 2026 р. Станом на березень 2026 р. інформації про проведення СМЕ не було.**

Хоча законодавство передбачає можливість проведення експертизи за договором з експертом або експертною установою відповідно до ч. 1 ст. 7-1 Закону України «Про судову експертизу», це **покладає фінансовий тягар на постраждалого**, тоді як обов'язок забезпечення проведення такої експертизи покладено на сторону обвинувачення.

Навіть після призначення експертизи її проведення займає значний час через **перевантаженість експертних установ та експертів**. Середня тривалість СМЕ – від одного до чотирьох місяців.

Ще однією проблемою є **помилка в персональних даних у висновку СМЕ**. Порядок таких виправлень чітко не врегульований у законодавстві. Можливими

варіантами виправлення є отримання від експерта роз'яснення на вимогу органу, який його залучив (п. 2 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про судову експертизу»), або ж призначення додаткової експертизи, якщо висновок є неповним або недостатньо ясним. Проте це створює додаткові перешкоди в поданні висновку до Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України.

- **Отримання витягу з ЄРДР про відкриття кримінального провадження стосовно факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів та/або інших документів, які підтверджують залучення особи до кримінального провадження як потерпілої**

Крім зазначених складнощів, пов'язаних з отриманням і поданням цього документа до повноважних органів, до середини жовтня 2024 р. була ще одна проблема. Заявник повинен був подати **витяг із ЄРДР, сформований не пізніше як за три місяці до звернення** особи із заявою, що покладало на заявника додатковий обов'язок повторно отримати цей документ.

Цю проблему було вирішено після внесення змін до Порядку № 306: скасовано вимогу щодо тримісячного строку дійсності витягу (постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2024 р. № 1186).

- **Довідка ДСНС про факт застосування вибухонебезпечних предметів на території населеного пункту, не включеного до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією**

Відповідно до абз. 3 п. 3 Порядку № 306, населений пункт належить до території проведення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, у разі розташування в межах територій, інформація про які міститься в переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, затвердженому Мінрозвитку.

У разі, якщо територія населеного пункту, на якій застосовані вибухонебезпечні предмети, не входить до згаданого переліку територій, факт застосування вибухонебезпечних предметів на такій території, зокрема факт обстрілу вибухонебезпечними предметами, дату і час такого застосування (обстрілу), підтверджує відповідний територіальний орган ДСНС. Попри те що такий документ може подати заявник, Міністерство у справах ветеранів України у разі потреби може надсилати запити про факт застосування вибухонебезпечних предметів у населеному пункті, дату і час такого застосування до територіальних органів ДСНС та Національної поліції.

Ця норма, запроваджена постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2024 р. № 1186, розв'язала проблему, з якою раніше стикались постраждалі. До внесення цих змін Міжвідомча комісія при Міністерстві у справах ветеранів України не могла встановити факт отримання поранення або травми від вибухів, якщо вони сталися на територіях, які на той момент не входили до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією. Тому постраждалі, які отримали травму внаслідок вибухонебезпечних предметів у Києві, Львові або ж Луцьку, не мали можливості встановити відповідний факт, отримати інвалідність за вказаною причиною та пільги.



***Постраждала в перші дні повномасштабного вторгнення отримала поранення від вибухонебезпечного предмета на території, на якій тривали бойові дії. Проте вона зіткнулася з труднощами, оскільки територія, на якій вона зазнала поранення, не була включена до переліку територій, на яких велися бойові дії. Як наслідок, вона не могла отримати рішення Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України. Лише після уточнення місця поранення у відповідній документації, що стосувалась постраждалої, вона змогла отримати позитивне рішення.***

Після ухвалення постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2024 р. № 1186 з'явилися додаткові складнощі. Спершу факт неможливо було встановити на території населеного пункту, розташованого в межах тимчасово окупованих Російською Федерацією територій. Згодом було внесено виняток для деокупованих територій. Остаточню цю проблему вирішила постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2025 р. № 1721, якою відповідне обмеження було виключено.

Проте на практиці виникають труднощі з отриманням офіційного підтвердження даних про подію, що завдала тілесних ушкоджень. Зокрема, на початку повномасштабного вторгнення **територіальні органи ДСНС не завжди фіксували факти обстрілів**. Унаслідок цього особа не може підтвердити факт обстрілу довідкою ДСНС.

Крім цього, наявна неузгодженість норм Порядку № 306. Пункт 3 Порядку передбачає, що факт застосування вибухонебезпечних предметів на території населеного пункту, що не включена до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, затвердженого Мінрозвитку, зокрема факт обстрілу вибухонебезпечними предметами, дату і час такого застосування (обстрілу), підтверджує відповідний територіальний орган ДСНС. Проте, відповідно до абз. 22 п. 5 Порядку, Міністерство у справах ветеранів України може самостійно надіслати запит про факт застосування

вибухонебезпечних предметів у населеному пункті, дату і час такого застосування не лише до ДСНС, а й **до Національної поліції**. Залишається невизначеним, чи має відповідь Національної поліції таку саму доказову силу для встановлення факту застосування вибухонебезпечних предметів.

#### 4.2. Розгляд заяв та ухвалення рішень

Міжвідомча комісія при Міністерстві у справах ветеранів України розглядає заяву та додані до неї документи в місячний строк з дня їх надходження. У разі надходження уточненої інформації про постраждалу особу строк продовжується до 15 днів. Рішення ухвалюють відкритим голосуванням простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні, та впродовж трьох робочих днів надсилають заявнику.

Порядок № 306 містить широкий перелік підстав для відмови у встановленні факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів. Попри те що передбачено обґрунтовані підстави (зокрема виявлення факту підроблення документів або подання недостовірної інформації про ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів), наявні підстави, які є дискусійними або потребують уточнення.

Статистика рішень Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України підтверджує актуальність цієї проблеми. Відповідно до статистики Міністерства у справах ветеранів України, з 347 рішень про відмову у встановленні факту за період 2022–2025 рр. найбільше рішень (221) ухвалено **на підставі відсутності документів**, що містять підтвердження факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів (пп. 5 п. 7 Порядку № 306), 125 рішень – через отримання ушкодження **не в період та не на території проведення відповідних заходів** (пп. 2 п. 7 Порядку № 306) та лише 1 рішення на підставі пп. 1 п. 7 Порядку № 306<sup>1</sup>.

#### ► **Відсутність документів, що містять підтвердження факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів**

Як свідчить наведена статистика, саме ця підстава є найпоширенішою причиною відмови у встановленні факту. Як зазначено вище, обов'язковим документом, який потрібно додати до заяви, є висновок судово-медичної експертизи, що засвідчує факт отримання поранень чи інших ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів. Порядок не передбачає інших способів підтвердження факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів як альтернативу висновку судово-медичної експертизи. З огляду на

<sup>1</sup> У відповіді на запит на інформацію Міністерство у справах ветеранів України не вказало конкретного абзацу пп. 1 п. 7 Порядку № 306, на підставі якого ухвалено рішення про відмову у встановленні факту.



описані складнощі отримання висновку судово-медичної експертизи, у разі бездіяльності сторони обвинувачення постраждалий значно обмежений у праві на встановлення факту та отримання статусу.

Формальний підхід до ухвалення рішення про відмову у встановленні факту за цією підставою може призвести до того, що особи, які об'єктивно не мають можливості отримати необхідні документи, будуть обмежені в можливості реалізації належного права.



***Після отримання поранення внаслідок обстрілу, проходження лікування та встановлення групи інвалідності МСЕК особа звернулась до Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України, проте отримала відмову у встановленні факту через необхідність подання додаткових доказів, а саме: витягу з ЄРДР, підтвердження набуття статусу потерпілої в межах кримінального провадження та висновку СМЕ.***

- **Отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів не в період і не на території проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, заходів, необхідних для забезпечення оборони України**

Відповідно до наведеної статистики, понад 36 % рішень про відмову у встановленні факту ухвалено на цій підставі. Це пов'язано з описаними проблемами формування переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії, а також неможливістю встановлення факту для осіб, які отримали ушкодження на тимчасово окупованих та деокупованих територіях. Проте згадані проблеми вже розв'язано.



***Постраждала отримала поранення на території, яка на той момент не була віднесена до територій, на яких ведуться активні бойові дії (цю територію додали на наступний день після поранення). Попри те що висновком СМЕ встановлено, що поранення отримано від вибухонебезпечних предметів, Міжвідомча комісія при Міністерстві у справах ветеранів України відмовила у встановленні факту, посилаючись на зазначену підставу. Після подання позову про оскарження рішення, направлення додаткових доказів щодо наявності на території, де отримано поранення, вибухонебезпечних предметів Міжвідомча комісія при***

**Міністерстві у справах ветеранів України ухвалила рішення про встановлення факту.**

- **Наявність ухваленого уповноваженим органом (особою) рішення про відсутність складу правопорушення в кримінальному провадженні за фактом одержання постраждалою особою ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів**

Рішення про відсутність складу правопорушення в кримінальному провадженні не означає відсутність причинного зв'язку між пораненням особи від вибухонебезпечних предметів та проведенням антитерористичної операції, здійсненням заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, заходів, необхідних для забезпечення оборони України.

Встановлена відсутність у діянні складу кримінального правопорушення є підставою для закриття кримінального провадження відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 284 КПК України. Однак це жодним чином не спростовує сам факт отримання поранення. Попри це, за наявності такого рішення постраждалій особі буде відмовлено у встановленні факту ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів.

Процесуальні рішення в кримінальному провадженні не повинні автоматично позбавляти постраждалу особу права на встановлення факту ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів.

- **Перебування особи, яка одержала ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів, у складі збройних формувань Російської Федерації, окупаційної адміністрації Російської Федерації, інших незаконних збройних формувань**

Логіка передбачення цієї підстави є зрозумілою – недопущення до отримання пільг осіб, які добровільно брали участь в агресії на боці ворога. Проте непоодинокими є випадки примусового залучення до служби в збройних формуваннях Російської Федерації осіб, які залишились проживати на тимчасово окупованих територіях.

Крім цього, не зрозуміло, чи матиме право на встановлення факту особа, яка була примусово мобілізована, звільнена зі збройних формувань Російської Федерації, повернулась на підконтрольну Україні територію та згодом отримала поранення від вибухонебезпечних предметів як цивільна особа.

## ► Скасування раніше ухваленого рішення про встановлення факту

Відповідно до п. 9 Порядку № 306, Міжвідомча комісія при Міністерстві у справах ветеранів України скасовує раніше ухвалене рішення про встановлення факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів у разі виявлення підстав, визначених у п. 7 цього Порядку. Проте ця **норма не встановлює граничних строків для такого скасування**. Рішення може бути скасоване через декілька років після його ухвалення, що створює правову невизначеність для осіб, які вже отримали статус особи з інвалідністю внаслідок війни та відповідні соціальні пільги. Натомість абз. 1 ч. 6 ст. 89 Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачає, що протиправний адміністративний акт може бути визнано недійсним протягом трьох місяців з дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання адміністративного акта недійсним, але не пізніше трьох років з дня прийняття адміністративного акта, а щодо адміністративного акта, який потребує виконання, – не пізніше трьох років з дня завершення його виконання. Залишається невизначеним, чи застосовуються зазначені строки до рішень Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів.

## 5 Зміна підстави інвалідності та набуття статусу особи з інвалідністю внаслідок війни

Заключним етапом є зміна ЕКОПФО причини інвалідності на поранення чи інші ушкодження здоров'я, одержані під час антитерористичної операції або заходів проти військової агресії Російської Федерації проти України. Для цього постраждала особа, її законний представник або уповноважена особа подають лікареві, який направляв її на ЕКОПФО, рішення Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України.

Упродовж 5 робочих днів ЕКОПФО встановлює причинний зв'язок інвалідності з ушкодженням здоров'я від вибухонебезпечних предметів, одержаним постраждалою особою на території проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, заходів, необхідних для забезпечення оборони України, та видає заявнику у разі встановлення інвалідності витяг з рішення.

Після цього структурний підрозділ районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчий орган міської, районної у місті (у разі утворення) ради, на який покладено функції з питань ветеранської політики, ухвалює рішення про надання заявнику статусу особи з інвалідністю внаслідок війни на підставі витягу з рішення ЕКОПФО та за бажанням заявника видає посвідчення особи з інвалідністю внаслідок війни.

На практиці постраждалі стикаються з проблемою некоректного визначення причини інвалідності на цьому етапі. Зокрема, є випадки, коли ЕКОПФО навіть після рішення Міжвідомчої комісії при Міністерстві у справах ветеранів України **встановлює причину інвалідності «поранення чи інше ушкодження здоров'я, одержані від вибухонебезпечних предметів» замість «поранення чи інші ушкодження здоров'я одержані під час антитерористичної операції або заходів проти військової агресії Російської Федерації проти України».** Хоча обидві причини пов'язані з вибухонебезпечними предметами, саме друга є підставою для набуття статусу особи з інвалідністю внаслідок війни. В одному з випадків постраждалому вдалось отримати коректну причину інвалідності лише після надання відповідній ЕКОПФО витягів із нормативних актів із відповідними роз'ясненнями.

Отже, процедура набуття статусу особи з інвалідністю внаслідок війни є багатоетапною та передбачає взаємодію з медичними закладами, правоохоронними органами, ЕКОПФО, Міжвідомчою комісією при Міністерстві у справах ветеранів України та структурними підрозділами районної, районної у м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчим органом міської, районної у місті (у разі утворення) ради, на які покладено функції з питань ветеранської політики. На кожному з цих етапів постраждалі стикаються з процедурними перешкодами.

З метою порівняння досвіду рекомендацій щодо вдосконалення цього механізму доцільно розглянути, як питання фіксації шкоди здоров'ю внаслідок конфліктів вирішують в інших державах і міжнародних компенсаційних механізмах.

# МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФІКСАЦІЇ ШКОДИ ЗДОРОВ'Ю ЦИВІЛЬНИХ ОСІБ (ОГЛЯД ДОСВІДУ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ І МІЖНАРОДНИХ КОМПЕНСАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ)

## 1 Досвід Північної Ірландії

Упродовж 30 років, з кінця 1960-х до кінця 1990-х, у Північній Ірландії тривав міжконфесійний конфлікт, відомий як «Смута» («the Troubles»)<sup>1</sup>. Офіційно Смута припинилась після підписання Белфастської угоди 10 квітня 1998 р.<sup>2</sup>, проте поодинокі заворушення тривали. Лише після підписання Хілсбороської угоди (Agreement at Hillsborough Castle)<sup>3</sup>, яка врегулювала передачу відповідних повноважень Північній Ірландії до 12 квітня 2010 р.<sup>4</sup>, період Смуги завершився. Приблизна кількість поранених у результаті конфлікту – 47 541 особа<sup>5</sup>. З метою визнання шкоди, заподіяної особам, які постраждали під час конфлікту, та сприяння примиренню між людьми у зв'язку з трагічним минулим Північної Ірландії було прийнято Положення про виплати жертвам 2020 р. (The Victims' Payments Regulations 2020)<sup>6</sup>. Постраждалі отримали право на компенсацію за травми внаслідок Смуги.

Критеріями прийнятності заяви є:

- травма призвела до постійної інвалідності, ступінь відповідної інвалідності оцінено в не менше ніж 14 %;
- подія, пов'язана зі Смutoю, внаслідок якої отримано травму, відбулась у:
  - Великій Британії, або
  - будь-де в Європі, в період, коли заявник:
    - > був громадянином Великої Британії;
    - > народився в Північній Ірландії та на момент його народження один із батьків був громадянином Великої Британії, Ірландії або мав право проживати в Північній Ірландії без будь-якого часового обмеження проживання на інших підставах;
    - > перебував за межами Великої Британії, несучи службу на користь Корони, або
    - > супроводжував близького родича, який ніс службу за межами Великої Британії на користь Корони;
- подія, пов'язана зі Смutoю, внаслідок якої отримано травму, відбулась 1 січня 1966 р. або пізніше, але до 12 квітня 2010 р., та
- заява подана у визначеній письмовій формі упродовж визначеного

<sup>1</sup> <https://www.history.com/articles/the-troubles-northern-ireland>

<sup>2</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The\\_Belfast\\_Agreement\\_An\\_Agreement\\_Reached\\_at\\_the\\_Multi-Party\\_Talks\\_on\\_Northern\\_Ireland.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf)

<sup>3</sup> <https://assets.ireland.ie/documents/hillsborough-agreement.pdf>

<sup>4</sup> <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05350/SN05350.pdf>

<sup>5</sup> [https://cain.ulster.ac.uk/victims/docs/group/htr/day\\_of\\_reflection/htr\\_0607c.pdf](https://cain.ulster.ac.uk/victims/docs/group/htr/day_of_reflection/htr_0607c.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/103/contents>

Радою строку, містить визначену інформацію та підписана заявником або від його імені.

Травма вважається такою, що спричинена подією, пов'язаною зі Смутою, якщо вона отримана постраждалою особою:

- під час події, пов'язаної зі Смутою;
- безпосередньо після події, пов'язаної зі Смутою, в результаті якої загинула або отримала травму близька людина;
- під час реагування в процесі виконання службових обов'язків на подію, пов'язану зі Смутою, під час якої особа мала підстави вважати, що близька людина загинула або отримала значну травму.

Близькими людьми є подружжя, цивільні партнери, співмешканці та батьки з дітьми.

Важливою особливістю є можливість фіксації травми та отримання компенсації за травми не лише фізичні, а й психологічні, за умови, що вони відповідають зазначеним критеріям.

Водночас постраждала особа втрачає право на компенсацію у разі наявності судимості, включно з погашеною, яка повністю або частково спричинила подію, пов'язану зі Смутою. Крім того, Рада може відмовити у виплаті, якщо вважає, що інша судимість робить таку виплату недоречною або якщо голова Ради вважає, що виняткові обставини справи роблять виплату недоречною.

Тягар доказування покладено на заявника. Проте стандартом доказування є баланс імовірностей, що означає необхідність продемонструвати, що твердження більш імовірно є правдивим, ніж навпаки (радше так, ніж ні).

Заяву подають **до Ради, яка є єдиним органом, відповідальним за ухвалення рішення** щодо виплат. Рада складається з юристів, медиків та осіб, які не належать до цих двох категорій. Процес розгляду заяв не є змагальним, Рада повинна забезпечувати такий підхід упродовж усієї процедури.

Рада може вимагати від будь-якої особи надання записів, документів або іншої інформації. Крім цього, Рада уклала угоди про обмін інформацією з низкою органів, зокрема поліцією, Державним архівом, Міністерством оборони, організаціями охорони здоров'я та соціального забезпечення тощо, для отримання необхідної інформації. Заявник може подати копії будь-яких наявних у нього документів, пов'язаних із відповідною подією або травмою, зокрема звіти поліції або показання свідків, публікації у ЗМІ, судові рішення, медичну документацію, дані про працевлаштування. Проте заявнику не потрібно звертатись до лікарів або лікарень для отримання медичної документації, варто лише подавати наявні в розпорядженні документи, а решту необхідної інформації Рада отримує (робить запити) самостійно..



Після отримання заяви голова Ради призначає колегію, яка розглядає заяву та подані докази, щоб перевірити дотримання критеріїв прийнятності, за винятком медичної оцінки ступеня інвалідності. У разі, якщо заявник не відповідає критеріям прийнятності, колегія ухвалює рішення про відмову з обґрунтуванням, яке може бути оскаржене заявником.

У разі позитивного рішення Рада призначає медичного фахівця з досвідом та підготовкою в галузі оцінювання інвалідності для оцінювання ступеня постійної інвалідності. Оцінювання проводить компанія Capita.

Оцінювання передбачає такі дії (одну або кілька):

- розгляд усієї інформації, наданої заявником або Радою;
- проведення огляду заявника;
- розгляд звіту іншого медичного фахівця, який розглянув будь-яку відповідну інформацію або провів огляд заявника.

У разі, якщо стан заявника дає змогу оцінити ступінь постійної інвалідності, медичний фахівець проводить таке оцінювання та складає звіт для Ради. У разі неможливості такого оцінювання внаслідок стану заявника медичний фахівець проводить тимчасове оцінювання на період 2 роки з можливістю продовження до 4 років. Після завершення тимчасового періоду проводять повторне оцінювання. Якщо після 4 років стан заявника не дає змоги точно оцінити ступінь постійної інвалідності, медичний фахівець оцінює його настільки, наскільки це можливо.

Розглядаючи заяву з урахуванням усіх зібраних доказів і звіту медичного фахівця, колегія зобов'язана керуватись оцінкою ступеня інвалідності. Рішення щодо права на виплати та їх розмір ухвалюють відповідно до оціненого ступеня інвалідності. Після цього заявник отримує письмове повідомлення про рішення Ради з обґрунтуванням та має 12 місяців з дати повідомлення на погодження з рішенням або подання апеляції. У разі відсутності реакції впродовж зазначеного строку заявка може вважатись відхиленою.

Виплати зазвичай здійснюються щомісяця, з можливістю одноразової виплати для осіб віком за 60 років або термінально хворих. Одноразова сума дорівнює сумі виплат за 10 років.

Після ухвалення остаточного рішення Радою щодо заяви особа, стан якої погіршився, впродовж 12 місяців після погіршення стану може подати заяву на повторне оцінювання ступеня інвалідності, якщо має підстави вважати, що початкове оцінювання не є обґрунтованим. Якщо медичний фахівець підтверджує збільшення ступеня інвалідності, Рада ухвалює рішення про збільшення розміру виплат. Таке звернення можна подати лише один раз.

Крім цього, заявник має право оскаржити рішення щодо права на виплати,

оціненого ступеня інвалідності або розміру виплат упродовж одного року з дати повідомлення про відповідне рішення. Апеляційна колегія складається з 3 членів Ради, призначених головою Ради, до неї не можуть входити члени колегії, яка ухвалила оскаржуване рішення. Апеляційна колегія може:

- підтвердити рішення;
- винести нове рішення або змінити рішення; або
- збільшити, зменшити або підтвердити оцінку ступеня відповідної інвалідності.

Рішення апеляційної колегії є остаточним. Зазначений механізм діє з серпня 2021 р. та приймає заяви до 31 серпня 2026 р.<sup>1</sup> Станом на вересень 2024 р. подано понад 11 800 заяв, задоволено 1700 заяв на загальну суму 107 млн фунтів стерлінгів<sup>2</sup>.

Описаний механізм не позбавлений труднощів. В окремих випадках з моменту подій, пов'язаних зі Смутою, пройшло 30–50 років. Ухвалення рішень займає значний період часу, здебільшого через отримання необхідної інформації. Зважаючи на те, що середній вік заявників становить 65 років, Рада повинна ухвалювати рішення якнайшвидше, щоб забезпечити виплати постраждалим у найкоротші терміни<sup>3</sup>.

## **2 Досвід Ізраїлю**

Перші законодавчі акти, що передбачали надання компенсацій цивільним особам, які отримали поранення в прикордонних районах, з'явилися ще у 1950-х роках. Проте через географічні обмеження комплексну систему компенсацій запроваджено Законом про компенсацію жертвам ворожих дій 1970 року (Victims of Hostile Actions (Pensions) Law, 1970<sup>4</sup>). Цим законом допомогу, що надається пораненим цивільним особам та сім'ям жертв війни або тероризму, прирівняно до допомоги, що надається пораненим військовим та сім'ям загиблих військових у бою<sup>5</sup>. Цей закон є чинним та охоплює поранення, отримані після 4 червня 1967 р. За даними Amnesty International, лише внаслідок атаки 7 жовтня 2023 р. понад 4000 людей отримали поранення<sup>6</sup>.

Ізраїльський закон передбачає широке визначення випадків, коли травму отримано внаслідок ворожих дій. Це охоплює:

- травму, отриману внаслідок ворожих дій збройних сил противника;
- необережне заподіяння травми в результаті ворожих дій збройних сил противника, травму, заподіяну внаслідок помилки в обставинах, за яких

<sup>1</sup> <https://www.gov.uk/government/news/secretary-of-state-for-northern-ireland-extends-backdating-period-for-the-troubles-permanent-disablement-payment-scheme>

<sup>2</sup> <https://www.bbc.com/news/articles/c24r75v27lno>

<sup>3</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66cf30e80b53069322597c15/Review\\_of\\_the\\_Operation\\_of\\_the\\_Troubles\\_Permanent\\_Disablement\\_Payment\\_Scheme.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66cf30e80b53069322597c15/Review_of_the_Operation_of_the_Troubles_Permanent_Disablement_Payment_Scheme.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law00/74273.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law00/74273.htm)

<sup>5</sup> [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=424280](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=424280)

<sup>6</sup> <https://www.amnestyusa.org/wp-content/uploads/2025/12/Targeting-Civilians-Murder-Hostage-Taking-and-Other-Violations-by-Palestinian-Armed-Groups-in-Israel-and-Gaza-Executive-Summary.pdf>

- існувало обґрунтоване побоювання, що будуть вчинені ворожі дії;
- травму, отриману від зброї, призначеної для використання у ворожих діях збройних сил противника, або від зброї, яка використовувалася для запобігання таким діям;
  - травму, отриману в результаті акту насильства, вчиненого з основною метою заподіяти шкоду особі через її національно-етнічне походження, що виникла в результаті арабо-ізраїльського конфлікту;
  - травму, отриману в результаті акту насильства, вчиненого з основною метою заподіяти шкоду особі через її національно-етнічне походження, заподіяну терористичною організацією.

Постраждалою вважається особа, яка отримала травму внаслідок ворожих дій та є:

- резидентом Ізраїлю, який постраждав в Ізраїлі або поза його межами, або
- громадянином Ізраїлю, який постраждав в Ізраїлі або регіоні, або
- громадянином Ізраїлю, який отримав травму за межами Ізраїлю або регіону до закінчення одного року з дати, коли він перестав бути резидентом Ізраїлю, або
- особою, яка вїхала до Ізраїлю на законних підставах та отримала травму в Ізраїлі або регіоні.

Закон не поширюється на осіб, які отримали травму та належать до збройних сил противника, сприяють їм, діють за їхнім дорученням або від їхнього імені чи для досягнення їхніх цілей; на осіб віком від 18 років, які отримали травму під час вчинення злочину або іншого правопорушення, що характеризується умислом або недбалістю.

Заяву подають до **Установи національного страхування** разом із необхідними документами, включно з медичною документацією про травму, та у разі події, що не спричинила значної кількості потерпілих, підтвердженням від поліції або місцевої влади про обставини. У разі психологічної травми заявник повинен зазначити про це в заяві, додати висновок про психологічне лікування або документи від відповідних фахівців, які здійснюють лікування, та заповнити окрему форму.

Після отримання заяви установа передає справу до уповноваженого органу, визначеного міністром оборони за погодженням із міністром праці та соціального забезпечення. Цей орган визначає, чи відповідає травма критеріям, визначеним для травм, отриманих унаслідок ворожих дій. Підтвердження цього факту є обов'язковою передумовою для переходу до подальших етапів ізраїльського механізму.

Важливою особливістю ізраїльського механізму є **презумпція ворожої дії**. Якщо особа отримала травму в обставинах, за яких є підстави вважати, що це була ворожа дія, така дія вважатиметься ворожою, якщо не буде доведено інше.

Уповноважений орган ухвалює рішення протягом трьох місяців з дня отримання заяви, хоча цей строк може бути продовжений через поважні причини, які мають бути письмово обґрунтовані. Рішення уповноваженого органу може бути оскаржене до Комісії з оскаржень упродовж 60 днів з дня отримання повідомлення про ухвалене рішення.

Комісія з оскаржень складається з 5 членів, її очолює голова, призначений міністром юстиції. Інших членів комісії призначає міністр оборони за погодженням із міністром праці та соціального забезпечення. Важливо, що рішення комісії є остаточним.

Лише після підтвердження того, що травму отримано внаслідок ворожих дій, може бути подана заява про встановлення інвалідності впродовж 12 місяців з дня підтвердження уповноваженим органом факту отримання травми від ворожих дій.

Важливо, що постраждалі **можуть отримати медичну допомогу та реабілітаційну підтримку вже на етапі розгляду заяви**, ще до офіційного встановлення інвалідності.

Інвалідність у цьому механізмі визначається як втрата або зниження здатності здійснювати звичайну фізичну або інтелектуальну діяльність унаслідок хвороби, загострення хвороби або травми, у результаті ворожих дій. Призначений лікар або медична комісія оцінюють ступінь інвалідності на основі визначених критеріїв та встановлюють її як тимчасову або постійну залежно від характеру травми. Таке рішення може бути оскаржене до Медичної комісії з оскаржень. У разі погіршення стану здоров'я постраждала особа може подати заяву на повторне оцінювання, додавши висновок лікаря про таку зміну стану здоров'я, не раніше ніж через шість місяців після попереднього рішення.

Після встановлення інвалідності Установа національного страхування надає постраждалій особі символ і посвідчення, що засвідчують її інвалідність. Це формальне визнання є підставою для отримання компенсацій та інших пільг.

Станом на квітень 2025 р. 89 712 осіб визнано постраждалими внаслідок ворожих дій. З них 75 995 – з моменту подій 7 жовтня і впродовж війни, їм виплачено понад 1,5 млрд шекелів компенсацій<sup>1</sup>. Різке зростання кількості постраждалих створило виклик для фінансування програми компенсацій. У державному бюджеті 2025 року було зарезервовано 1,76 млрд шекелів, тоді як через витрати, значно вищі за прогнозовані, річна сума може становити близько 3,4 млрд шекелів<sup>2</sup>. Для порівняння зазначимо, що до війни заяви подавали в середньому 450 осіб щорічно<sup>3</sup>, а з 1947 до 2016 р. всього визнано постраждалими внаслідок ворожих дій 13 377 осіб<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.btl.gov.il/About/newspapers/Pages/NetoniHalalleyEiva2025.aspx>

<sup>2</sup> <https://www.themarker.com/allnews/2025-05-12/ty-article/.premium/00000196-c053-dce0-abfe-ff7f956a0000>

<sup>3</sup> <https://www.ynet.co.il/health/article/h1evdt00f1x>

<sup>4</sup> <https://www.btl.gov.il/English%20Homepage/Publications/AnnualSurvey/2016/Documents/Chapter%203-Hostile%20Action.pdf>

### 3 Досвід Хорватії

Війна Хорватії за незалежність тривала впродовж 1991–1995 рр. У результаті поранено понад 7000 цивільних осіб<sup>1</sup>. До 2021 р. їхні права регулював Закон про захист військових та цивільних інвалідів війни 1974 року (the 1974 Act on the Protection of Military and Civilian War Invalid). Однак, попри численні поправки та доповнення до цього закону, це регулювання не охоплювало всіх цивільних постраждалих, а права не були адаптовані до потреб цієї категорії населення<sup>2</sup>. Тому було розроблено Закон про цивільних постраждалих внаслідок війни за незалежність (Law on Civilian Victims of the Homeland War), який набрав чинності 31 липня 2021 р.<sup>3</sup>

Цивільними постраждалими через війну за незалежність є цивільні особи з інвалідністю внаслідок війни за незалежність та цивільні особи, які загинули, померли або зникли безвісти у війні за незалежність, а також члени сім'ї цивільної особи, яка загинула, померла або зникла безвісти у війні за незалежність. Зважаючи на тематику дослідження, аналіз зосереджений на отриманні статусу цивільної особи з інвалідністю внаслідок війни за незалежність.

Цивільною особою з інвалідністю внаслідок війни за незалежність є особа, організм якої ушкоджено щонайменше на 20 % унаслідок поранення або травми, яку вона отримала:

- внаслідок позбавлення волі, пов'язаного з війною за незалежність у період з 17 серпня 1990 р. до 30 червня 1996 р.;
- у зв'язку з воєнними подіями війни за незалежність (унаслідок використання засобів та методів ведення військових операцій, як-от бомбардування, вибух мінно-вибухових засобів тощо) у період з 17 серпня 1990 р. до 30 червня 1996 р.;
- від мінно-вибухових засобів, які залишились після завершення військових операцій війни за незалежність, або
- внаслідок вибуху мінно-вибухових засобів або використання вогнепальної зброї в період з 17 серпня 1990 р. до 30 червня 1996 р. поза військовими операціями, але у зв'язку з обставинами війни за незалежність.

Крім цього, до цієї категорії належить особа, організм якої ушкоджено щонайменше на 60 % унаслідок хвороби, що є безпосереднім наслідком позбавлення волі, пов'язаного з війною за незалежність.

Права, передбачені вказаним законом, можуть реалізовувати не лише громадяни Хорватії, а й іноземці, якщо:

- на момент завдання шкоди вони мали зареєстроване місце проживання

<sup>1</sup> <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17048781/>

<sup>2</sup> <https://www.portal.hr/en/novosti/hr/65286-zakon-o-civilnim-stradalnicima-rata-dosad-je-stiglo-1-775-zahtjeva>

<sup>3</sup> <https://www.zakon.hr/z/2851/zakon-o-civilnim-stradalnicima-iz-domovinskog-rata>



або перебування на території Хорватії, або якщо особа, після смерті якої подається заява, на момент завдання шкоди мала зареєстроване місце проживання або перебування на території Хорватії, та

- вони не реалізують відповідні права в державі, громадянами якої вони є, або в державі, на території якої вони мають місце проживання на момент подання заяви, а також громадяни Хорватії, які мають також іноземне громадянство, якщо вони не реалізують ці права в іншій державі, громадянами якої вони є.

Водночас особи, які входили до складу ворожих військових або воєнізованих формувань, допомагали або співпрацювали з ними, були засуджені за злочини проти Хорватії, злочини проти людяності або злочини проти цінностей, захищених міжнародним правом, а також члени їхніх сімей на підставі отриманої ними шкоди не можуть реалізовувати права, передбачені вказаним законом. Крім цього, особи, які вчинили самокалічення, щоб уникнути військової служби, також не можуть реалізовувати права, передбачені законом.

Процедура встановлення статусу цивільної особи з інвалідністю внаслідок війни за незалежність розпочинається з подання заяви особою або її представником до компетентного адміністративного органу жупанії або міста Загреб за місцем проживання за встановленою формою. Якщо особа не має зареєстрованого місця проживання на території Хорватії, заяву подають до компетентного адміністративного органу міста Загреб.

Для підтвердження факту отримання травми або поранення за обставин, пов'язаних із війною за незалежність, заявник повинен подати такі документи:

- довідка про причину та обставини, за яких відбулась подія, видана компетентним органом поліції або іншими компетентними органами, та
- медична документація про лікування безпосередньо після поранення або отримання травми;
- інші докази, які підтверджують факт отримання травми або поранення внаслідок війни за незалежність.

У разі поранення під час воєнних дій, позбавлення волі або поза військовими операціями – медична документація не пізніше 30 вересня 1996 р. У разі неможливості отримання довідки про причину та обставини, за яких відбулась подія, може бути подана медична документація, з якої видно обставини поранення, відомості від прокуратури, інші докази від компетентних органів про обставини поранення.

Для осіб, які зазнали шкоди внаслідок позбавлення волі, необхідна також медична документація, видана одразу після звільнення або впродовж 30 днів (для психічних хвороб – упродовж двох років), та довідка про позбавлення волі від міністерства, яке веде відповідний реєстр. Якщо особа не зареєстрована, для



отримання інформації можна зробити запит до міністерства оборони, юстиції або інших компетентних органів.

Заявник зобов'язаний подати копію документа, що посвідчує особу, медичну документацію та інші докази, якими обґрунтовує свою заяву. Водночас посадова особа компетентного органу зобов'язана отримати витяг зі свідоцтва про народження, докази того, що заявник не отримує компенсацію за ушкодження згідно із законодавством про пенсійне страхування, довідку про місце проживання в момент поранення, довідку про причини та обставини поранення та підтвердження, що заявник не підпадає під категорію осіб, які не можуть реалізовувати права, передбачені законом. Якщо не буде виявлено перешкод, компетентний орган передає справу з усією документацією на медичну експертизу причини та відсотка ушкодження організму.

Особливістю хорватської системи фіксації шкоди здоров'ю є **триступенева система лікарських комісій**. Усіх членів комісій призначає міністр за результатами публічного конкурсу. Комісія першої інстанції складається з трьох лікарів-спеціалістів. Вона ухвалює рішення лише після безпосереднього огляду заявника. Залежно від відсотка ушкодження організму виокремлюють 10 груп інвалідності (від 20 % до 100 %). Відсоток ушкодження встановлюється як постійний або тимчасовий (якщо є вірогідність поліпшення стану здоров'я). Після ухвалення позитивного рішення цією комісією справу обов'язково передають до ревізійної комісії.

Ревізійна комісія складається з п'яти лікарів-спеціалістів. Вона перевіряє всі позитивні рішення комісії першої інстанції перед ухваленням остаточного рішення. Зокрема, ревізійна комісія проводить обов'язковий огляд заявника, якщо комісія першої інстанції встановила 80–100 % ушкодження організму, якщо вбачатиме в цьому потребу, а також в інших випадках, визначених законодавством.

Після отримання висновку ревізійної комісії компетентний орган ухвалює остаточне рішення про встановлення статусу цивільної особи з інвалідністю внаслідок війни за незалежність.

Рішення компетентного органу може бути оскаржене до Міністерства у справах ветеранів Хорватії. У процесі розгляду скарги міністерство подає запит щодо висновку апеляційної лікарської комісії, яка складається з п'яти лікарів-спеціалістів. До складу апеляційної лікарської комісії не можуть входити особи, які були в комісії першої інстанції або ревізійної комісії в конкретній справі. Апеляційна лікарська комісія завжди проводить безпосередній огляд заявника. На підставі висновку апеляційної лікарської комісії міністерство ухвалює рішення за скаргою.

Якщо після набрання чинності відповідним рішенням у цивільної особи з інвалідністю внаслідок війни за незалежність настали зміни, які впливають на відсоток ушкодження організму, цивільна особа з інвалідністю внаслідок війни за

незалежність може після закінчення двох років з дня набуття чинності рішенням подати заяву про встановлення нового відсотка ушкодження організму. Законодавство також передбачає можливість дострокового переоцінювання у разі хірургічного видалення органу, хірургічних втручань на життєво важливих органах, втрати або ушкодження парного органу, паралічу нервів або активного туберкульозу. На підтвердження цього факту заявник повинен подати відповідну медичну документацію.

Усіх осіб, які отримали статус цивільної особи з інвалідністю внаслідок війни за незалежність, вносять до відповідного Реєстру цивільних осіб з інвалідністю внаслідок війни за незалежність, який не є загальнодоступним та адмініструється Міністерством у справах ветеранів Хорватії.

До кінця 2022 р. загалом було подано 2025 заяв, з них розглянуто 1038, з яких 878 заяв мали позитивне рішення і 160 – негативне<sup>1</sup>.

Цей механізм не позбавлений недоліків. Зокрема, розгляд заяв сповільнюється через необхідність підтвердження, що заявник не підпадає під категорію осіб, які не можуть реалізовувати права, передбачені законом. Це особливо відчутно для заявників похилого віку. Крім цього, значна кількість заявників отримують рішення про відмову, оскільки процедура вимагає дуже точної інформації та доказів про спосіб, час, місце та механізм отримання поранення, що ускладнює доведення, адже відповідні події відбулися понад 30 років тому<sup>2</sup>.

#### **4 Компенсаційна комісія ООН (Ірак – Кувейт)**

Компенсаційна комісія ООН (далі – Комісія) була створена у 1991 р. відповідно до Резолюції 692 Ради Безпеки ООН для розгляду заяв і виплати компенсацій за шкоду і збитки, завдані внаслідок незаконного вторгнення Іраку в Кувейт і подальшої окупації Кувейту в 1990–1991 рр.

Загалом Комісія отримала близько 2,7 млн заяв на загальну суму 325,5 млрд дол. США, із яких задовольнила близько 1,5 млн за загальну суму 52,2 млрд дол. США. Комісія пропрацювала 31 рік і завершила свою роботу, здійснивши виплати в повному обсязі, наприкінці 2022 р. Президент Керівної ради Комісії представив Фінальний звіт до Ради Безпеки ООН за два дні до початку повномасштабного вторгнення Росії в Україну – 22 лютого 2022 р.

Розгляд заяв Комісією і подібними установами в минулому має низку вагомих особливостей, які вимагають гнучкого й диференційованого підходу до встановлення «доказової планки», яку мають подолати заявники. Зокрема, на доказових можливостях заявників не могли не позначитися особливі обставини

<sup>1</sup> [https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2023/12/KLJP\\_GI2022\\_DIGI.pdf](https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2023/12/KLJP_GI2022_DIGI.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2023/12/KLJP\\_GI2022\\_DIGI.pdf](https://www.kucaljudskihprava.hr/wp-content/uploads/2023/12/KLJP_GI2022_DIGI.pdf)

завдання шкоди: за умов військової агресії та окупації збирання доказів не є першим пріоритетом людей. Вони вимушені поспіхом рятуватися від війни, залишаючи своє майно, і в цьому сум'ятті підтверджувальні документи могли бути втрачені, загублені або знищені. Режим роботи різноманітних державних органів і установ порушується через війну, що ускладнює фіксацію різноманітних актів цивільного стану та інших подій, які за нормальних умов офіційно документуються<sup>1</sup>.

- **Категорія «В»** (заяви про виплату відшкодувань за серйозні тілесні ушкодження та/або смерть члена сім'ї)

У рішенні S/AC.26/1994/1 Колегія зауважила, що обставини, які склалися в Кувейті та деяких сусідніх країнах у період з 2 серпня 1990 р. по 2 березня 1991 р., надзвичайно ускладнили для заявників отримання **синхронної медичної документації** (тобто медичних документів, складених негайно чи одразу після травми). З огляду на це Колегія вирішила приймати **медичну документацію, складену згодом**, як достатній доказ на підтвердження факту ушкодження чи травми.

Ба більше, Колегія зауважила, що деякі заявники взагалі були позбавлені можливості отримати необхідні медичні документи, зокрема з огляду на те, що **в період окупації кількість медичних установ і медичного персоналу в країні критично знизилась**.

Дехто не мав змоги дістати жодних документів через те, що отримав травму в пустелі, під час втечі з Іраку або Кувейту; декому було важко звернутися до лікаря з особистих або культурних причин, як у разі сексуального насильства або катувань.

У таких випадках Колегія **замість медичної документації приймала інші письмові докази, показання свідків** та в окремих випадках **особисті пояснення** заявника як достатні докази факту заподіяння шкоди.

Зокрема, Колегія розглянула низку випадків, коли заявники стверджували, що були затримані іракськими військовими і під час тримання під вартою зазнали катувань. Більшість таких заявників як докази надавали особисті пояснення, в яких стверджували, що вони були затримані та піддані катуванням, а також офіційний документ від кувейтської влади або Міжнародного комітету Червоного Хреста про те, що людина була затримана. Переважна більшість не мала медичних документів, які б фіксували наслідки катувань.

Медичний експерт Комісії підтвердив, що жертви катувань часто не бажають звертатися за допомогою до лікаря, оскільки прагнуть стерти пам'ять про катування або можуть соромитися визнати, що їхнє психічне здоров'я постраждало від пережитих випробувань. Крім того, деякі форми катувань не залишають помітних фізичних шрамів. Беручи до уваги зазначене, а також те, що у звітах ООН катування

<sup>1</sup> Про дефіцит доказової бази див.: S/AC.26/1994/1, с. 34 (внутрішнє посилання опущено), S/AC.26/1994/3, с. 29.

кувейтських громадян в іракському полоні було визнано поширеним, Колегія дійшла висновку, що



**«компенсація має бути виплачена тим заявникам, які продемонстрували, що під час перебування під вартою вони зазнали катувань з боку іракських сил, навіть якщо вони не змогли надати медичну документацію, за умови, що факт затримання був засвідчений офіційним органом влади»<sup>1</sup>.**

Схожий підхід було застосовано і щодо заяв про **сексуальне насильство**. Окрім того, що жертви сексуального насильства часто уникають звернення до лікарів, лікар потенційно може задокументувати сліди такого насильства, тільки якщо потерпіла особа звернулася негайно після нападу. В умовах війни й окупації це майже неможливо. Як і практика катувань затриманих, сексуальне насильство з боку іракських військових зафіксовано у звітах ООН. З огляду на це Колегія рекомендувала задовольняти заяви щодо сексуального насильства, навіть коли такі заяви ґрунтувалися **лише на непрямих доказах**.

У деяких випадках Колегія визнавала особисті пояснення заявника щодо зв'язку його ушкоджень із вторгненням достатнім доказом за умови, що медичний експерт Комісії підтверджував, що характер ушкодження відповідає причині, на яку посилається заявник<sup>2</sup>.

- **Категорія «С»** (індивідуальні заяви про виплату відшкодувань на суму до 100 000 дол. за шкоду різних видів)

Для цієї категорії заяв стандарт доказування був визначений як **«розумний мінімум» доказів, прийнятний відповідно до конкретних обставин справи**. Визначаючи, що становить такий «розумний мінімум», Колегія зіставляла конкретні докази, подані заявниками, з базовими даними в розпорядженні Колегії стосовно доступності, релевантності та надійності таких доказів у контексті умов, що склалися внаслідок вторгнення та окупації.

Колегія також наголосила, що навіть **заповнена форма заяви** може мати важливе доказове значення за умови, що вона заповнена належним чином і узгоджується з базовими даними та закономірностями, виявленими в інших подібних заявах. Важливо також те, що форма заяви містить підписане заявником запевнення стосовно того, що інформація, викладена в заяві, відповідає дійсності<sup>3</sup>. Особливо це стосується осіб, які перебували в іракському полоні:

<sup>1</sup> S/AC.26/1994/1. С. 39–40.

<sup>2</sup> S/AC.26/1994/1. С. 41.

<sup>3</sup> S/AC.26/1994/3. С. 24.



**«спеціальний стандарт повинен застосовуватися до тих заявників категорії “С2”, які довели, що вони були взяті в полон, затримані в інший спосіб або були вимушені переховуватися. Такі події, що підпадають під категорію “С1”, вірогідно, мають шкідливий вплив на здоров'я цих осіб, водночас перешкоджаючи їхній здатності надати докази отриманих травм. Тому заповнення ними сторінки про шкоду в категорії “С2” може розглядатися як достатній доказ факту отримання ними травми»<sup>1</sup>.**

Оцінюючи доказове значення заповнених форм заяв, Колегія звертала увагу також на соціально-економічні характеристики заявників (освіта і рівень доходу), оскільки вони допомагали краще зрозуміти спроможність відповідної особи подати ті чи ті докази й обґрунтувати свою позицію.

Окрім того, оскільки заяви до Комісії подавалися не безпосередньо, а через уряди, для оцінювання доказової ваги наданої в заявах інформації потрібно було аналізувати національні програми обробки цих заяв, зокрема те, чи сприяли посадові особи відповідної держави заявникам у заповненні документів, чи проводили будь-яку верифікацію або перевірку зазначеної інформації.

Зокрема, підлягали врахуванню такі чинники:



- «(i) Чи вимагали від заявників заповнювати форму заяви в офіційно визначеному місці (наприклад, у центральному або місцевому офісі національної програми відшкодування збитків) або під наглядом чи за допомогою посадової особи національної програми відшкодування збитків;
- (ii) Чи перевіряли докази, надані заявниками, посадові особи програми;
- (iii) Політика, процедури та стандарти, що застосовуються посадовими особами програми при перевірці, коригуванні або валідації заяв (наприклад, чи запитували посадові особи програми додаткову інформацію або докази в заявників на підтримку заяв, які типи заяв було відхилено через недоліки, які типи недоліків призвели до відхилення заяв);
- (iv) Політика та процедури, що застосовуються національною програмою відшкодування збитків у зв'язку з верифікацією заявлених вимог (наприклад, залучення слідчих або аварійних комісарів)».

Переважає більшість заяв цієї категорії спиралась на особисті пояснення заявника як головний доказ. У цих поясненнях заявник розповідав, що з ним сталося

<sup>1</sup> S/AC.26/1994/3. С. 110.



на момент початку вторгнення, а також про обставини та розмір понесених ним збитків. Колегія вирішила, що доказова вага таких пояснень має варіювати залежно від конкретної шкоди, якої стосується заява<sup>1</sup>.

Чимало заявників як докази надавали показання свідків. Такі показання могли бути або самотійним документом, або просто підтвердженням одним або кількома свідками даних, викладених у заяві заявника. Характерно те, що свідками найчастіше були рідні та близькі заявника. Колегія в рішенні S/AC.26/1994/3 зазначила, що доказова вага таких показань має визначатися з огляду на:

- (i) зв'язок свідка із заявником, ураховуючи, однак, що в умовах воєнного конфлікту і надзвичайних обставин родичі та близькі можуть виявитися єдиними доступними свідками;
- (ii) загальні засади оцінювання якості та релевантності показань свідка, зокрема те, чи містить інформація в заяві підстави для показань свідка (наприклад, час, місце, знання подій з перших рук)<sup>2</sup>.

Як і для оцінювання попередньої категорії заяв, Колегія спиралась також на загальну довідкову (базову) інформацію, включно з **доповідями та статистичними звітами**, підготовленими національними органами влади, міжнародними організаціями та іншими незалежними установами, щодо характеру та причин втрат через вторгнення Іраку до Кувейту та його окупацію.

---

<sup>1</sup> S/AC.26/1994/3. С. 25–26.

<sup>2</sup> S/AC.26/1994/3. С. 26.



## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Аналіз чинної процедури набуття статусу особи з інвалідністю внаслідок війни свідчить про наявність низки системних бар'єрів, які ускладнюють доступ постраждалих цивільних осіб до реалізації прав, передбачених законодавством. Однією з головних проблем є залежність підтвердження факту та обставин травмування від матеріалів кримінального провадження.

Міжнародний досвід держав, що тривалий час стикаються з наслідками збройних конфліктів або терористичних актів, демонструє більш гнучкі моделі документування обставин шкоди здоров'ю, завданої цивільному населенню. У системах Ізраїлю, Північної Ірландії та Хорватії набуття статусу постраждалого не передбачає обов'язкової наявності кримінального провадження або ж отримання процесуальних документів у його межах. Хоча в усіх системах довідки від поліції про обставини події можуть використовуватись як один із доказів, проте є й альтернативні способи підтвердження обставин травмування. Такий підхід дає змогу зменшити надмірну залежність процедур фіксації від перебігу кримінального провадження та сприяє більш оперативному встановленню фактів, необхідних для подальшого отримання пільг постраждалими.

На сьогодні вже працює Реєстр збитків для України як перший елемент міжнародного компенсаційного механізму, метою якого є відшкодування збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України. Реєстр здійснює збір заяв та доказів до них щодо збитків, втрат та шкоди, завданих починаючи з 24 лютого 2022 року. До категорій збитків, окрім іншого, включені категорії, пов'язані з порушенням особистої недоторканості: A2.3 – Серйозні тілесні ушкодження, A2.4 Сексуальне насильство, A2.5 Катування або нелюдські чи такі, що принижують гідність, види поведінки або покарання, A2.6 Позбавлення свободи, A2.7 Примусова праця або служба. Під час подання заяв у цих категоріях, особливо, в категорії A2.3 – Серйозні тілесні ушкодження, **статус особи з інвалідністю внаслідок війни може бути важливим, проте не обов'язковим чи єдиним доказом шкоди, завданої здоров'ю, для подальшого відшкодування. Зокрема, заявник може подати із заявою до Реєстру збитків для України будь-які документи та докази для підтвердження серйозних тілесних ушкоджень (категорія A.2.3)<sup>1</sup>.**

З огляду на зазначене, ці рекомендації спрямовані на системне вдосконалення процедури завдяки зменшенню її залежності від кримінального

<sup>1</sup> Форма та Правила подання заяв у категорії A2.3 Серйозні тілесні ушкодження: <https://rd4u.coe.int/documents/358068/424503/RD4U-Board%282024%2930-UA+-+%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%8F+%D0%97%D0%B0%D1%8F%D0%B2%D0%B8+A2.3+%D0%A1%D0%B5%D1%80%D0%B9%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D1%96+%D1%82%D1%96%D0%BB%D0%B5%D1%81%D0%BD%D1%96+%D1%83%D1%88%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf/1c546cae-d079-2b81-7d5b-3df1ebed0e95?t=1734946496221>

провадження, вдосконалення підстав для ухвалення рішення про відмову у встановленні факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів та унормування строку для ухвалення рішення про скасування раніше ухваленого рішення про встановлення факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів.

## **1 Зменшення залежності процедури від кримінального провадження**

- **Необов'язковість подання документів, пов'язаних із кримінальним провадженням стосовно факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів, для встановлення факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів**

Варто передбачити, що висновок СМЕ та документи, які підтверджують залучення особи до кримінального провадження як потерпілої, зокрема витяг із ЄРДР про відкриття кримінального провадження стосовно факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів, не є обов'язковими доказами на підтвердження факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів. Рішення має ґрунтуватись на комплексному аналізі медичних даних та обставин події.

- **Збереження можливості подання висновку СМЕ як додаткового доказу для встановлення факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів за наявності**

Доцільно передбачити можливість подання заявниками висновку СМЕ на підтвердження причинного зв'язку між подією та отриманою травмою як додаткового доказу. Ця рекомендація доповнює принцип зменшення залежності процедури від кримінального провадження, оскільки постраждала особа може отримати висновок СМЕ в результаті укладення договору з експертом, що не передбачає обов'язкової наявності кримінального провадження. Це дасть змогу постраждалим самостійно збирати доказову базу, незалежно від процесуальних рішень чи швидкості дій сторони обвинувачення.

- **Альтернативна доказова база для встановлення факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів**

Достатньою підставою для встановлення факту має визнаватись сукупність медичної документації, яка фіксує характер травми та обставини її отримання, та підтвердження факту, дати й часу застосування вибухонебезпечних предметів за диференційованим підходом.

- **Території, не включені до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією**

Підставою для підтвердження факту, дати й часу застосування вибухонебезпечних предметів, якщо ушкодження здоров'я отримано на території населеного пункту, не включеного до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, є довідка компетентного органу, зокрема територіального органу ДСНС або Національної поліції.

- **Території, включені до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією**

У разі застосування вибухонебезпечних предметів на території населеного пункту, включеного до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією, підтвердженням факту, дати й часу такого застосування можуть бути інформація зі ЗМІ, письмові показання свідків, матеріали фото- та/або відеофіксації, дані міжнародних організацій та правозахисних інституцій або інші документи та відомості, що в сукупності дають змогу встановити обставини травмування.

Рішення суду, що набрало законної сили, про встановлення факту поранення (травми) внаслідок військових дій на ТОТ може використовуватися як додатковий спосіб підтвердження у разі недостатності або відсутності інших доказів. Звернення до суду не є обов'язковою передумовою для підтвердження зазначеного факту, якщо подані докази є достатніми для його встановлення в адміністративному порядку.

Оцінювання доказів має відбуватися з урахуванням принципів розумності, добросовісності та недопущення надмірного формалізму, з пріоритетом забезпечення прав постраждалої особи.

Такий підхід використовують Ізраїль та Хорватія, у яких медична документація та довідка компетентного органу про обставини події є основою для встановлення статусу постраждалого.

## **2 Удосконалення підстав для ухвалення рішення Міжвідомчою комісією при Міністерстві у справах ветеранів України про відмову у встановленні факту отримання ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів**

### **► Вилучення пп. 6 п. 7 Порядку № 306**

Зважаючи на необхідність зменшення залежності процедури від кримінального провадження, потрібно вилучити підставу для відмови у встановленні факту – «наявність прийнятого уповноваженим органом (особою) рішення про відсутність складу правопорушення в кримінальному провадженні за фактом одержання постраждалою особою ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів». Процесуальні рішення сторони обвинувачення не повинні нівелювати сам факт отримання поранення та не мають бути перешкодою для реалізації прав особи. Адміністративна процедура встановлення відповідного факту повинна ґрунтуватися на фактичних обставинах інциденту, а не залежати від результатів кримінального розслідування.

### **► Внесення змін до пп. 7 п. 7 Порядку № 306**

Потрібно уточнити іншу підставу – «перебування особи, яка одержала ушкодження здоров'я від вибухонебезпечних предметів, у складі збройних формувань Російської Федерації, окупаційної адміністрації Російської Федерації, інших незаконних збройних формувань». Примушення особи, яка перебуває під захистом, до служби в збройних силах ворожої держави є грубим порушенням норм міжнародного права та кваліфікується як воєнний злочин. Наявність такого факту не може бути підставою для обмеження прав цивільних осіб як постраждалих. У зв'язку з цим варто передбачити застереження, що зазначена підстава не поширюється на громадян України, примусово залучених до збройних формувань Російської Федерації або інших незаконних збройних формувань, а також на тих, які отримали поранення як цивільні особи (зокрема після повернення на підконтрольну територію або після припинення такого примусового залучення).

## **3 Унормування строку для ухвалення рішення про скасування раніше ухваленого рішення про встановлення факту одержання постраждалою особою ушкоджень здоров'я від вибухонебезпечних предметів**

Потрібно встановити чіткі межі застосування п. 9 Порядку № 306 щодо скасування раніше ухваленого рішення про встановлення факту, гармонізувавши відповідні положення із Законом України «Про адміністративну процедуру». Це забезпечить постраждалим особам стабільність їхнього правового статусу та дасть змогу уникнути випадків раптового позбавлення пільг.



**Належна фіксація шкоди здоров'ю цивільного населення є засадничим елементом меморіалізації, що забезпечить документування справжнього масштабу страждань населення для майбутніх поколінь та здійснення міжнародного правосуддя. Лише через удосконалення національного механізму держава зможе забезпечити, щоб кожен факт агресії був належно зафіксований, а історична пам'ять про протиправні діяння збережена.**



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ФРОЛОВ ПАВЛО ВАЛЕРІЙОВИЧ

Сертифікат: 5E984D526F82F38F04000000B4EAC60049C9B006

Дійсний до: 26.09.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
122д9/6-2026/163302 від 08.07.2026



2284392



Посібник "Подання заяви про  
завдані збитки до міжнародного  
Реєстру збитків для України:  
практичні поради постраждалим"



Сайт Інституту  
законодавчих ідей