



АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

**ЯК УКРАЇНА РОЗШУКУЄ  
ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ  
ВНАСЛІДОК АГРЕСІЇ РОСІЇ ТА  
ПІДТРИМУЄ ЧЛЕНІВ ЇХНІХ СІМЕЙ**

**Як Україна розшукує зниклих безвісти внаслідок агресії Росії та підтримує членів їхніх сімей.** Аналітичний звіт. — Синюк О.; ред. Луньова О., Белячкова О. — Київ, 2024.

**Авторка:**

*Онисія Синюк*, правова аналітиkinя  
Центру прав людини ZMINA.

**Редагування:**

*Альона Луньова*, директорка з адвокації  
Центру прав людини ZMINA

*Олена Белячкова*, координаторка груп  
сімей полонених та зниклих безвісти  
Медійної ініціативи з прав людини

Аналітичний звіт «Як Україна розшукує зниклих безвісти внаслідок агресії Росії та підтримує членів їхніх сімей» підготовлений за результатами аналізу законодавства України щодо осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та серії інтерв'ю з родичами зниклих (цивільних та військовослужбовців), представниками організацій, що об'єднують родичів зниклих, представниками державних органів та інституцій, які в межах своїх повноважень займаються питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Аналітичний звіт описує практику реалізації відповідного законодавства та пропонує рекомендації щодо удосконалення його положень та їх імплементації.

**Центр прав людини ZMINA** працює у сфері захисту свободи слова, свободи пересування, протидії дискримінації, попередження тортур і жорстокого поводження, боротьби з безкарністю, захисту правозахисників і громадських активістів на території України, включно з окупованим Кримом, а також захисту прав людей, які потерпіли внаслідок війни. Організація проводить інформаційні кампанії, освітні програми, працює над моніторингом і документуванням випадків порушень прав людини, готує дослідження, аналітику й домагається змін завдяки національній та міжнародній адвокації.

Детальніше про Центр прав людини ZMINA та його діяльність: [zmina.ua](http://zmina.ua), [zmina.info](http://zmina.info)

**Медійна ініціатива за права людини (МІПЛ)** — українська громадська організація, яка поєднує журналістику і правозахист для викриття воєнних злочинів Росії в Україні та реагування на порушення прав людини, пов'язані з російською агресією. МІПЛ займається розслідуванням воєнних злочинів, катувань, насильницьких зникнень, порушень прав цивільних і військових в умовах війни. Організація також документує інші порушення прав людини, моніторить судові процеси, пов'язані з війною, готує аналітику, рекомендації і займається національною та міжнародною адвокацією для досягнення справедливості і забезпечення прав і свобод людини.

Детальніше про діяльність Медійної ініціативи за права людини: [mipl.org.ua](http://mipl.org.ua)

# ЗМІСТ

Вступ .....	4
Методологія .....	5
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
Статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та наслідки набуття такого статусу для зниклих осіб та членів їхніх сімей .....	6
1.1 Отримання статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин. ....	7
1.2 Права та додаткові гарантії для осіб, військових та цивільних, зниклих безвісти за особливих обставин, та їхніх рідних. ....	8
1.3 Право на пенсію у зв'язку із втратою годувальника. ....	8
1.4 Права та додаткові гарантії військовослужбовців, що зникли безвісти за особливих обставин, та їхніх сімей. ....	10
1.5 Система державних органів та інституцій, що опікуються питаннями зниклих безвісти за особливих обставин та підтримки їхніх сімей. ....	11
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
Реалізація положень Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»: аналіз практики та результатів інтерв'ю .....	13
2.1 Оцінка ефективності виконання уповноваженими органами своїх функцій. ....	14
2.2 Складнощі процедури отримання статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин. ....	24
2.3 Фінансова допомога, оформлення пенсії по втраті годувальника. ....	26
2.4 Психологічна допомога. ....	29
Висновки та рекомендації .....	30

## ВСТУП

Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин»<sup>1</sup> (далі — Закон) був прийнятий ще в 2018 році у відповідь на виклик зникнення осіб унаслідок воєнних дій та окупації частини території України, які розпочалися в 2014 році у зв'язку зі збройною агресією РФ. Точна кількість зниклих в умовах війни осіб не була відома, але станом на 2020 рік до Міжнародного комітету Червоного Хреста (далі — МКЧХ) надійшло 1835 заяв про пошук рідних у зв'язку зі збройним конфліктом в Україні.<sup>2</sup>

Ситуація змінилася після 24 лютого 2022 року, коли кількість випадків почала зростати до десятків тисяч, охоплюючи як військових, так і цивільних. На даний момент у Реєстрі осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, зареєстровано 47 194 особи.<sup>3</sup>

Закон є основним нормативно-правовим актом, в якому окреслена державна політика щодо осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: визначення окремого правового статусу, прав та гарантій, що передбачені для зниклих безвісти осіб, а також для їхніх родин; системи органів та інститутів державної влади, що відповідальні за втілення державної політики з цього питання, тощо. Інші законодавчі та підзаконні акти лише доповнюють та деталізують положення даного Закону.

Статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, охоплює як цивільних, так і військових. При цьому для цивільних осіб цей Закон, за виключенням профільного законодавства щодо призначення пенсії по втраті годувальника, є єдиним законодавчим актом, який визначає права та гарантії осіб, зниклих безвісти в умовах війни, та їхніх родин. У випадку зникнення військовослужбовців регулювання ширше — окрім даного Закону, їхні права та гарантії також визначаються Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».<sup>4</sup>

Система органів державної влади та інститутів, які займаються питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, розгалужена та динамічна — зміни у розподіл повноважень між цими органами вносяться регулярно (останні були внесені у вересні 2023 року). Основні зміни стосувалися переведення інституту Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, зі структури Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України до Міністерства внутрішніх справ України, та перерозподілу (а радше — обмеження) частини його повноважень.

Через шість років з моменту прийняття Закону та майже рік з моменту перерозподілу функцій між органами влади з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, виникають запитання: чи достатніми є дії держави для забезпечення реального наповнення правового статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, чи відповідають державні гарантії для родин зниклих безвісти їхнім потребам, наскільки ефективно визначені Законом органи виконують свої повноваження та які залишаються сфери, що потребують удосконалення.

Відповідно, основною метою даного дослідження є окреслення всієї системи прав та пільг, що передбачені для осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (як військових, так і цивільних), а також членів їхніх родин, та оцінка ефективності забезпечення прав зниклих безвісти й надання рекомендацій щодо покращення реалізації цих прав.

Кількість осіб, зниклих безвісти за особливих обставин

# 1 835 осіб

Станом на 2020 рік

# 47 194 особи

Після 24 лютого 2022 року

1. Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» від 12.07.2018 № 2505-VIII: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2505-19#Text>

2. Міжнародний день зниклих безвісти — 30 серпня 2020 року / Товариство Червоного Хреста України: <https://redcross.org.ua/news/2020/08/14211/>

3. Відповідь Управління з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (Секретаріат Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин) Міністерства внутрішніх справ України на звернення № 06\_125 від 19.06.2024 року

4. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>

# МЕТОДОЛОГІЯ

З метою комплексного аналізу стану реалізації законодавства, у якому визначені питання, що стосуються осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, проаналізовано норми чинної редакції Законів України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також Постанов Кабінету Міністрів «Питання визначення повноважень деяких органів у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України», «Деякі питання виконання Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», зокрема, Положення про Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин і Порядок утворення та діяльності пошукових груп із пошуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Крім того, проаналізовано Постанову Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку виплати грошового забезпечення сім'ям військовослужбовців, захоплених у полон або заручниками, а також інтернованих у нейтральних державах або безвісно відсутніх» та Наказ Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин».

Для більш детального аналізу практики застосування відповідного законодавства Харківський інститут соціальних досліджень у травні — червні 2024 року провів загалом дев'ятнадцять інтерв'ю:

- **ДЕСЯТЬ ІНТЕРВ'Ю** — з особами з числа родичів осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (із них п'ять — з родинами цивільних осіб та ще п'ять — з родинами військовослужбовців);
- **П'ЯТЬ ІНТЕРВ'Ю** — з представниками організацій, які працюють над вирішенням питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та надають підтримку родичам таких осіб, зокрема організацій, які є об'єднаннями родичів осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;
- **ЧОТИРИ ІНТЕРВ'Ю** — з представниками державних органів та інституцій, що в межах своїх повноважень займаються питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: Уповноваженого з питань зниклих безвісти за особливих обставин МВС України, Міністерства оборони України, Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими. ZMINA також офіційно зверталася до Пенсійного фонду України з проханням делегувати представника Фонду для участі в глибинному інтерв'ю, проте отримала відмову у зв'язку з «великою завантаженостю працівників Пенсійного фонду України». Натомість були надані письмові роз'яснення «в межах повноважень...за вказаною темою».

Інтерв'ю проводилися з родинами осіб, що й досі мають статус зниклих безвісти за особливих обставин, а також з родинами тих, хто мав такий статус, але щодо них вже встановлено факт полону. Крім того, представники організацій, що є об'єднаннями родичів осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, в межах інтерв'ю ділилися власним досвідом щодо розшуку своїх рідних.

Інтерв'ю включали питання щодо досвіду звернення до державних органів й інституцій, які в межах своїх повноважень займаються вирішенням справ осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, комунікації з такими органами, обізнаності родичів щодо прав та пільг, передбачених законодавством, труднощів процедури набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, та отримання передбачених законом пільг, а також торкалися інших проблем, з якими стикаються родичі осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, і шляхів їх вирішення.

## **РОЗДІЛ 1**

# **СТАТУС ОСІБ, ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН, ТА НАСЛІДКИ НАБУТТЯ ТАКОГО СТАТУСУ ДЛЯ ЗНИКЛИХ ОСІБ ТА ЧЛЕНІВ ЇХ СІМЕЙ**



# 1.1 Отримання статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин

Визначення, хто такі особи, зниклі безвісти за особливих обставин, міститься в Законі України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин». Зокрема, **особа, зникла безвісти за особливих обставин** — це особа, яка зникла безвісти у зв'язку зі збройним конфліктом, воєнними діями, тимчасовою окупацією частини території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру (стаття 1 Закону).

Окрім статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, українське законодавство також передбачає наявність інших правових статусів — «безвісно відсутньої особи», а також «безвісно відсутнього військовослужбовця». Всі три статуси не є тотожними та мають різні наслідки їх набуття, тому важливо окреслити їх відмінності.

Зокрема, **безвісно відсутня особа** — це особа, щодо якої протягом одного року в місці її постійного проживання немає відомостей про місце її перебування.<sup>5</sup> Цей статус набувається виключно за рішенням суду про визнання особи безвісно відсутньою. **Безвісно відсутній військовослужбовець** — це зниклий безвісти під час захисту Вітчизни військовослужбовець, щодо якого понад 15 днів відсутні відомості про місце його перебування, крім відомостей про самовільне залишення військової частини або місця служби.<sup>6</sup> Важливим у співвідношенні цих статусів є те, що особа може одночасно мати статус особи, зниклої безвісти за особливих обставин, та безвісно відсутнього військовослужбовця. Надання особам статусу зниклих безвісти за особливих обставин чи безвісно відсутнього військовослужбовця не позбавляє права звернення до суду щодо визнання особи безвісно відсутньою. Однак у випадку визнання особи в судовому порядку безвісно відсутньою частина передбачених гарантій та виплат за іншими статусами припиняється, у тому числі — збереження місця служби та займаної посади, виплата грошового забезпечення військовослужбовців тощо.

Офіційного статусу **особи, зниклої безвісти за особливих обставин**, особа набуває з моменту внесення про неї відомостей до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Цей статус зберігається за нею з моменту подання заявником заяви про факт зникнення особи та до моменту припинення її розшуку.

Заява про розшук особи, зниклої безвісти за особливих обставин, подається родичем такої особи, представником військового формування, органом державної влади, органом місцевого самоврядування, громадським об'єднанням або будь-якою іншою особою, якій стало відомо про зникнення, а також Уповноваженим з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, у разі звернення до нього з повідомленням про зникнення. Заява подається до відповідного територіального органу Національної поліції України.

Саме на основі цієї заяви протягом 24 годин вносяться відомості до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (далі — Реєстр), — це електронна база даних,

призначена для зберігання, захисту, обробки, використання й поширення інформації про осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, їх невпізнані останки, наявність чи відсутність рішення суду про визнання осіб, зниклих безвісти, безвісно відсутніми або оголошення померлими, а також інших даних, що використовуються для забезпечення обліку осіб, зниклих безвісти, з метою їх розшуку.

Зокрема, до Реєстру вносяться наступні відомості про особу, зниклу безвісти за особливих обставин:

- прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) (українською мовою та латинськими літерами відповідно до правил транслітерації), фото;
- інформація про дату та місце народження;
- інформація про сімейний стан;
- інформація про задеклароване (зареєстроване) місце проживання (перебування) особи;
- інформація про фактичне місце проживання;
- інформація про роботодавця, у якого вона виконувала роботу (проходила службу), — у разі, якщо така особа уповноважена на виконання функцій держави;
- реквізити документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи (назва, номер, серія (за наявності) документа, дата видачі, уповноважений суб'єкт, що його видав);
- унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (за наявності);
- дата, місце (у тому числі з прив'язкою до населеного пункту, координати зникнення), обставини та час зникнення особи;
- прикмети особи;
- інформація про наявність кримінального провадження, розпочатого за фактом зникнення такої особи, або в якому потерпілий є особою, зниклою безвісти за особливих обставин;
- найменування органу, який здійснює досудове розслідування в кримінальному провадженні за фактом зникнення безвісти особи або в іншому кримінальному провадженні, в якому потерпілий є особою, зниклою безвісти за особливих обставин;
- найменування територіального органу (підрозділу) Національної поліції України, який здійснює розшук особи, зниклої безвісти (у якого в провадженні перебуває оперативно-розшукова або розшукова справа), найменування іншого органу, який здійснює оперативно-розшукову діяльність;
- інформація про наявність рішення суду про визнання особи безвісно відсутньою або оголошення її померлою (зазначається найменування суду, який прийняв відповідне рішення, дата ухвалення рішення суду, номер справи, номер провадження, а також інформація про те, чи набрало вказане судово рішення законної сили);
- дата та місце встановлення місцезнаходження особи, зниклої безвісти;
- інша інформація, що може сприяти розшуку особи, зниклої безвісти за особливих обставин.

Держателем Реєстру є Міністерство внутрішніх справ України.

5. Цивільний кодекс України, стаття 43, частина 1, від 16.01.2003 № 435-IV: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

6. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок виплати грошового забезпечення сім'ям військовослужбовців, захоплених у полон або заручниками, а також інтернованих у нейтральних державах або безвісно відсутніх» від 30 листопада 2016 р. № 884, пункт 2: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/884-2016-п#Text>

## 1.2 Права та додаткові гарантії осіб, військових та цивільних, зниклих безвісти за особливих обставин, та їх рідних

**Права особи, що зникла безвісти за особливих обставин**, визначені у Законі України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», який є основним законодавчим актом, що визначає права та гарантії для цивільних осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, в той час як для військовослужбовців, що мають цей статус, передбачене додаткове регулювання.

Для **особи, зниклої безвісти за особливих обставин**, Закон передбачає:

- 1) право на всебічне розслідування обставин її зникнення та встановлення її місцеперебування;
- 2) право на захист її прав, інтересів та майна до моменту припинення її розшуку або ж оголошення її померлою. З метою захисту майна такої особи над ним може бути встановлено опіку;
- 3) право на збереження місця роботи та займаної посади, але не більш як до моменту визнання особи безвісно відсутньою чи оголошення її померлою. У випадку, якщо така особа уповноважена на виконання функцій держави, за нею зберігаються місце роботи, займана посада, а також середній заробіток на підприємстві, в установі, організації, незалежно від підпорядкування;
- 4) право військовослужбовців на збереження виплат у розмірі посадового окладу за останнім місцем

служби, окладу за військовим званням, надбавки за вислугу років, інших щомісячних додаткових видів грошового забезпечення постійного характеру та інших видів грошового забезпечення з урахуванням зміни вислуги років та норм грошового забезпечення.<sup>7</sup>

Окремі гарантії передбачаються й для **близьких родичів та членів сім'ї осіб, зниклих безвісти за особливих обставин**. До близьких родичів та членів сім'ї законодавство відносить чоловіка, дружину, батька, матір, вітчима, мачуху, сина, дочку, пасинка, падчерку, рідного брата чи сестру, діда, бабу, прадіда, прабабу, внука, внучку, правнука, правнучку, усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника, особу, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки, у тому числі осіб, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Для таких осіб передбачено:

- 1) право на отримання достовірних відомостей про місце перебування особи, зниклої безвісти за особливих обставин, достовірної інформації про хід та результати проведення її розшуку, обставини її загибелі (смерті), місце поховання (якщо воно відоме);
- 2) право на соціальний захист, яке на даний момент включає пенсію у зв'язку із втратою годувальника.

## 1.3 Право на пенсію у зв'язку із втратою годувальника

Однією з ключових гарантій підтримки родини особи, зниклої безвісти за особливих обставин, є призначення пенсії у зв'язку із втратою годувальника на час відсутності цієї особи. За даними Пенсійного Фонду України, станом на 1 червня 2024 року пенсії за втратою годувальника призначено 3181 особі, які є членами сім'ї осіб, що мають статус зниклих безвісти за особливих обставин. Середній розмір їхніх пенсій становить 3364,05 грн.<sup>8</sup>

Право на призначення пенсії у зв'язку із втратою годувальника мають непрацездатні члени сім'ї особи, якій надано правовий статус зниклої безвісти за особливих обставин, незалежно від тривалості страхового стажу такої особи.<sup>9</sup> При цьому дітям пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника. Батьки й чоловік (дру-

жина) особи, зниклої безвісти за особливих обставин, які не були на його утриманні, мають право на пенсію у зв'язку із втратою годувальника, якщо втратили джерело засобів до існування.

### 3 181 особа

отримує пенсію за втратою годувальника і є членом сім'ї осіб, що мають статус зниклих безвісти за особливих обставин

### 3 364,05 грн

Становить середній розмір пенсій

7. Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 № 2011-XII: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>

8. Відповідь Департаменту пенсійного забезпечення, страхових виплат, соціальних послуг, житлових субсидій та пільг Пенсійного фонду України на лист від 19.06.2024 № 06\_124 (вх. №1069/11 від 19.06.2024)

9. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 №1058-IV: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>



**Непрацездатними членами сім'ї** при цьому вважаються:

- чоловік (дружина), батько, мати, якщо вони є особами з інвалідністю або досягли віку 65 років, або пенсійного віку (60 років, 63 роки);
- діти, які не досягли 18 років або старші за цей вік, якщо вони стали особами з інвалідністю до досягнення 18 років;
- діти, які навчаються за денною формою навчання до закінчення навчання, але не довше ніж до досягнення ними 23 років;
- діти-сироти — до досягнення ними 23 років незалежно від того, навчаються вони чи ні;
- чоловік (дружина), а в разі їх відсутності — один із батьків або брат чи сестра, дідусь чи бабуся незалежно від віку і працездатності, якщо він (вона) не працюють і зайняті доглядом за дитиною (дітьми) померлого годувальника до досягнення нею (ними) 8 років;
- пасинки і падчерка, якщо вони не одержували аліментів від батьків;
- усиновлені діти.

На всіх членів сім'ї, які мають право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника, призначається одна спільна пенсія.<sup>10</sup> Розмір пенсії при цьому становить 50 відсотків від пенсії за віком померлого годувальника на одного непрацездатного члена сім'ї та 100 відсотків — за віком померлого годувальника на двох та більше непрацездатних членів сім'ї, що розподіляється між ними рівними частками.

Пенсія у зв'язку із втратою годувальника непрацездатним членам сім'ї призначається незалежно від тривалості страхового стажу. Притому для призначення пенсії надаються документи про стаж. За відсутності в особи, зниклої безвісти за особливих обставин, страхового стажу пенсія членам його сім'ї призначається в мінімальних розмірах, передбачених законодавством. У разі наявності страхового стажу розмір пенсії обчислюватиметься залежно від набутого страхового стажу годувальника та отриманого заробітку.<sup>11</sup>

Відповідно до роз'яснень Пенсійного фонду України, у членів сім'ї особи, зниклої безвісти за особливих обставин, право на отримання пенсії у зв'язку із втратою годувальника виникає через один місяць із дня внесення інформації про безвісне зникнення особи до Єдиного реєстру досудових розслідувань або Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. При визначенні права на призначення пенсії дані про статус годувальника як зниклого безвісти за особливих обставин визначаються на час виникнення права на призначення пенсії, тобто через один місяць із дня внесення інформації про безвісне зникнення особи до Єдиного реєстру досудових розслідувань, або Реєстру.<sup>12</sup>

**Для призначення пенсії у зв'язку із втратою годувальника** необхідно звернутися до відповідної території

ального органу Пенсійного фонду України<sup>13</sup> (далі — ПФУ) або через веб-портал електронних послуг Пенсійного фонду України та подати такі документи<sup>14</sup>:

- документи про стаж зниклого безвісти за особливих обставин;
- інформація (витяг) з Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;
- документ, що засвідчує реєстрацію у Державному реєстрі фізичних осіб — платників податків особи, якій призначається пенсія (надається у разі відсутності в паспорті громадянина України або свідоцтві про народження інформації про реєстраційний номер облікової картки платника податків), та особи, зниклої безвісти за особливих обставин (надається в разі, якщо особа, яка звернулася із заявою про призначення пенсії у зв'язку із втратою годувальника, має такі документи);
- свідоцтво про народження або документ, що посвідчує особу (паспорт), якій призначається пенсія;
- документи, що засвідчують родинні стосунки члена сім'ї з померлим годувальником;
- щодо дітей, які навчаються, — довідки загальноосвітніх навчальних закладів системи загальної середньої освіти, професійно-технічних, вищих навчальних закладів, закладів освіти за кордоном про те, що вони навчаються за денною формою навчання;
- документи про те, що чоловік (дружина), а в разі їх відсутності — один з батьків, дід, баба, брат чи сестра незалежно від віку і працездатності не працюють і зайняті доглядом за дитиною (дітьми) особи, зниклої безвісти за особливих обставин, до досягнення нею (ними) 8 років;
- відомості про місце проживання;
- документ про перебування членів сім'ї (крім дітей) на утриманні особи, зниклої безвісти за особливих обставин;
- за потреби — експертний висновок про встановлення причинного зв'язку смерті годувальника з дією іонізуючого випромінювання та інших шкідливих чинників унаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;
- документи про стаж особи, зниклої безвісти за особливих обставин (зокрема, документи підтвердження наявного стажу роботи для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній<sup>15</sup>).

Звернення за призначенням пенсії може здійснюватися в будь-який час після виникнення права на пенсію.<sup>16</sup>

Виплата пенсії здійснюється за весь час, протягом якого особа вважається зниклою безвісти, та припиняється з першого числа місяця, наступного за місяцем внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань або до Реєстру відмітки про встановлення місцеперебування, місця поховання чи місцезнаходження останків особи, зниклої безвісти за особливих обставин.

10. стаття 39 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 № 1058-IV: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#n577>

11. Відповідь Пенсійного фонду України на звернення від 05.06.2024 № 06-0112 (вх. від 05.06.2024 № 3883/8)

12. *ibid*

13. Портал електронних послуг Пенсійного фонду України: <https://portal.pfu.gov.ua>

14. Постанова Правління Пенсійного фонду України «Про затвердження Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 25.11.2005 № 22-1: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1566-05#Text>

15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підтвердження наявного стажу роботи для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній» від 12.08.1993 № 637: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-93-n#Text>

16. Відповідь Пенсійного фонду України на звернення від 05.06.2024 № 06-0112 (вх. від 05.06.2024 № 3883/8)

## 1.4 Права та додаткові гарантії військовослужбовців, що зникли безвісти за особливих обставин, та їхніх сімей

Варто зазначити, що у випадку військовослужбовців, які зникли безвісти, члени їхніх сімей, згідно із Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», мають право на ряд гарантій та пільг, що передбачені статусом «безвісно відсутнього військовослужбовця», без необхідності отримання статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин.

До таких прав можна віднести:

- 1) отримання грошового забезпечення військовослужбовця за заявою на ім'я командира (начальника, керівника) військової частини (установи, організації)<sup>17</sup>;
- 2) забезпечення не більш як один раз на рік путівками до санаторно-курортних закладів із пільговою оплатою вартості для батьків, дружини (чоловіка), неповнолітніх дітей, а також дітей — осіб з інвалідністю з дитинства (незалежно від їхнього віку);
- 3) надання 50-відсоткової знижки на оплату за користування житлом (квартирну плату) та оплату за комунальні послуги (водопостачання, газ, електричну, теплову енергію та інші послуги);
- 4) надання пільги на проїзд (безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту загального користування, крім таксі, у межах адміністративного району за місцем проживання, залізничного та водного транспорту приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів за наявності посвідчення). А також на 50-відсоткову знижку при користуванні міжміським залізничним, повітряним, водним та автомобільним транспортом батькам військовослужбовця, зниклого безвісти за особливих обставин;
- 5) отримання земельної ділянки та допомоги в будівництві від органів місцевого самоврядування для батьків та членів сім'ї військовослужбовця;
- 6) надання в разі потреби поліпшення житлових умов у жилих приміщеннях у позачерговому порядку сім'ям військовослужбовців;
- 7) для дітей військовослужбовців — позачерговий прийом у дитячі заклади за місцем проживання та зарахування поза конкурсом до державних і комунальних вищих та професійно-технічних навчальних закладів України для навчання за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів.

Для всіх військовослужбовців, у тому числі для зниклих безвісти, передбачена відстрочка по кредитних зобов'язаннях. Зокрема, фінансовим установам на час воєнного стану та шість місяців після його закінчення заборонено стягувати заборгованість із військовослужбовців та турбувати їхніх родичів із питань стягнення цієї заборгованості. Звільнення від сплати стосується відсотків за користування кредитом, а також штрафів, пені, страхових виплат, окрім кредитних договорів щодо придбання майна, яке віднесено чи буде віднесено до об'єктів житлового фонду (жилого будинку, квартири, майбутнього об'єкта нерухомості, об'єкта незавершеного житлового будівництва, майнових прав на них) та/або автомобіля.

Крім того, згідно зі змінами, внесеними до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» в травні 2024 року, призову на військову службу під час мобілізації на особливий період не підлягають жінки та чоловіки, чиї близькі родичі (чоловік, дружина, син, донька, батько, мати або рідний (повнорідний) брат чи сестра) пропали безвісти в процесі проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, а також у ході забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі й стримування збройної агресії проти України під час дії воєнного стану.<sup>18</sup> В обох випадках документом, що підтверджує право на відстрочку, зазначено «рішення суду про визнання особи зниклою безвісти за особливих обставин».<sup>19</sup> Як відмічалось вище, процедура набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, не передбачає звернення до суду, натомість про особу вноситься інформація до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Відповідно, підтвердженням такого статусу має бути витяг із Реєстру. Однак до внесення необхідних змін до постанови Кабінету Міністрів, у якій і зазначається хибна назва документу, можуть виникнути проблеми з відстрочкою, і, на жаль, такі випадки вже трапляються.<sup>20</sup> Варто зауважити, що аналогічної відстрочки для родин цивільних осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, не передбачено.

17. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок виплати грошового забезпечення сім'ям військовослужбовців, захоплених у полон або заручниками, а також інтернованих у нейтральних державах або безвісно відсутніх» від 30 листопада 2016 р. № 884, пункт 2: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/884-2016-п#Text>

18. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21.10.1993 № 3543-XII: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>

19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації, на особливий період» від 16.05.2024 №560: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadku-provedennia-pryzovu-hromadian-na-viiskovu-sluzhbu-pid-chas-mobilizatsii-na-osoblyvyi-period-560-160524>

20. Відстрочка від мобілізації для рідних зниклих безвісти: що не так з постановою Кабміну / Медійна ініціатива за права людини, 06.06.2024: <https://mipl.org.ua/vidstrochka-vid-mobilizatsiyi-dlya-ridnyh-znyklyh-bezvisty-shho-ne-tak-z-postanovoyu-kabminu>

# 1.5 Система державних органів та інституцій, що опікуються питаннями зниклих безвісти за особливих обставин та підтримки їхніх сімей

Система державних органів та інституцій із питань зниклих безвісти за особливих обставин включає державні органи та структури, які відповідальні за облік та розшук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, а саме: Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України (Державна міграційна служба, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба України, Національна гвардія України, Національна поліція України); Міністерство юстиції (Державна пенітенціарна служба України); Міністерство розвитку громад та територій України, Служба безпеки України, органи прокуратури, місцеві органи виконавчої влади. Сюди можна віднести державні органи, до функцій яких входить забезпечення соціальних гарантій для таких осіб і їхніх сімей, зокрема, Пенсійний фонд України — з питань надання пенсій по втраті годувальника та Міністерство соціальної політики — з питань надання субсидій на оплату комунальних послуг, а також їхні територіальні органи.

Частина зазначених вище органів має вузьку залученість до втілення державної політики щодо осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Наприклад, роль Державної служби України з надзвичайних ситуацій полягає в погодженні утворень пошукових груп, а Міністерства охорони здоров'я — у фіксації інформації, що може сприяти ідентифікації особи (зразки та профілі ДНК тощо). Основним органом, що відповідає за розшук осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, є Національна поліція України — саме до територіальних органів Національної поліції звертаються родичі із заявою про зникнення рідних. У деяких випадках справи щодо осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, може вести Служба безпеки України.

Питання осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, також підпадають під мандат Національного інформаційного бюро (далі — НІБ), яке координує свою діяльність із різними міністерствами, органами та службами, зокрема з Національною поліцією. Коли інформація щодо зниклої безвісти особи надходить до НІБ, її дані вносять до Реєстру. НІБ передає інформацію до правоохоронних органів, міжнародних моніторингових місій та організацій, Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими для ведення перемовин щодо звільнення (у разі наявності інформації про перебування зниклої особи у полоні / заручниках).<sup>21</sup>

Центральним елементом системи державних органів, які опікуються справами зниклих безвісти за особливих обставин, є посада Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та його Секретаріату у складі Міністерства внутрішніх справ. Враховуючи це, а також той факт, що посада Уповноваженого та його функціонал зазнали суттєвих змін, повноваження даної інституції варто розглянути детальніше.

**На Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин**, покладено координацію розшуку зниклих та комунікації з сім'ями таких осіб. Зокрема, до функцій Уповноваженого, визначених Законом «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», належать:

- 1) взаємодія з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями, а також з підприємствами, установами та організаціями щодо розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;
- 2) отримання інформації (включаючи персональні дані) від органів державної влади, зокрема шляхом інформаційної взаємодії між Єдиним реєстром осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та обробка інформації даних, що можуть сприяти розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;
- 3) підготовка й подання аналітичних матеріалів та пропозицій щодо заходів з удосконалення системи розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин;
- 4) підготовка рекомендацій органам державної влади щодо виконання міжнародних зобов'язань України стосовно осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та участь у розробленні проектів нормативно-правових актів із питань розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та їхнього правового статусу;
- 5) організація обміну інформацією, що може сприяти розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, між Уповноваженим та державними органами, уповноваженими на їх облік та/або розшук;
- 6) утворення та координація роботи пошукових груп (гуманітарних місій), ведення переговорів із гуманітарними місіями, громадськими об'єднаннями та фізичними особами, які діють та/або перебувають на тимчасово окупованих територіях із метою розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, у встановленому законодавством порядку;
- 7) сприяння поверненню останків та особистих речей особи, зниклої безвісти за особливих обставин, її родичам;
- 8) здійснення комунікації з родичами осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та надання їм у межах, визначених законодавством, інформації про стан розшуку та його результати;
- 9) вжиття заходів для забезпечення надання близьким родичам та/або членам сім'ї осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, необхідної інформації щодо звіту про ідентифікацію або результати розслідування зникнення особи.

21. Інструкція від Національного інформаційного бюро «Я не маю зв'язку з близькою людиною більше трьох днів»: <https://nib.gov.ua/load/158/docs/yaksho-ne-maete-zvyazku-z-blizkoyu-lyudinoyu-bilsh-8f708a9.pdf>

Однак статус та повноваження Уповноваженого були змінені урядом у вересні 2023 року внаслідок прийняття Постанови Кабінету Міністрів України «Питання визначення повноважень деяких органів у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України».<sup>22</sup> Зокрема, згідно із внесеними змінами, діяльність Уповноваженого та його Секретаріату забезпечується Міністерством внутрішніх справ, а не Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, як це було раніше. Призначення та звільнення Уповноваженого також відбувається рішенням Кабінету Міністрів за поданням Міністерства внутрішніх справ.

Крім того, права й діяльність Уповноваженого були змінені — тепер вони обмежуються сприянням утворенню пошукових груп, а прийняття рішень покладається на Генеральний штаб Збройних сил України за погодженням Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими, до якого перейшла й функція ведення переговорів із гуманітарними місіями.

Інформація про перерозподіл повноважень Уповноваженого з'явилась ще в серпні 2023 року. Тоді в Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій роз'яснювали, що посада Уповноваженого не буде ліквідована, але на міжвідомчій нараді в Уряді розглядалося питання про перехід функціонала щодо зниклих безвісти від Мінреінтеграції до МВС, Міноборони та Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими.<sup>23</sup>

До системи належить Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими (далі — Координаційний штаб), роль якого також варто розглянути детальніше, враховуючи, що частина функцій Уповноваженого перейшла до даної структури.

**Координаційний штаб**<sup>24</sup> є тимчасовим допоміжним органом Кабінету Міністрів України. Він був утворений для сприяння координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів та громадських об'єднань, у першу чергу — з питань поводження з оборонцями України, які перебувають у полоні держави-агресора, та військовополоненими ворогами. Однак унаслідок вищезазначених змін до питань, якими опікується Координаційний штаб, додалися також питання цивільних осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок збройної агресії, осіб, зниклих безвісти у зв'язку зі збройним конфліктом, воєнними діями, тимчасовою окупацією частини території України. Зокрема, Координаційний штаб виконує функцію ведення переговорів із гуманітарними місіями, громадськими об'єднаннями та фізичними особами, які провадять діяльність та/або перебувають на тимчасово окупованих територіях із метою розшуку осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, яку раніше виконував Уповноважений.

До складу Координаційного штабу входять представники Офісу Президента України, Головного управління розвідки

Міноборони, Мінреінтеграції, Мін'юсту, Мінекономіки, Міноборони, МВС, МЗС, МОЗ, Національної поліції, Адміністрації Держприкордонслужби, Національної гвардії, Збройних сил, СБУ, Апарату Ради національної безпеки й оборони України, Офісу Генерального прокурора, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Секретаріату Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та Міністерства у справах ветеранів, частина з них — за погодженням.

Притому Головою Координаційного штабу є начальник Головного управління розвідки Міноборони. Частина функцій Уповноваженого також була передана Центральному управлінню цивільно-військового співробітництва Генерального штабу Збройних сил. Зокрема, на нього покладена функція утворення та координації роботи пошукових груп.<sup>25</sup>

Такий перерозподіл повноважень викликав застереження ще до його затвердження — так і не були роз'яснені причини ухвалення цього рішення, а консультацій з організаціями родичів зниклих безвісти не відбувалося. Коаліція «Україна. П'ята ранку» тоді застерігала, що те, що представляється як «міжвідомчий перерозподіл функцій із метою підвищення ефективності роботи», на практиці призведе до відсутності єдиного уповноваженого координаційного органу. Розпорошення функцій Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, між правоохоронними та мілітарними органами, які за визначенням (і особливо у воєнний час) не є і не можуть бути відкритими, створюватиме ризик погіршення ситуації із захистом зниклих безвісти та їхніх сімей. Крім того, суттєвими є питання щодо відповідності запропонованого перерозподілу повноважень положенням Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин».

Коаліція «Україна. П'ята ранку» закликала владу зважено підійти до перерозподілу функцій Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин: такий перерозподіл має бути обґрунтованим, супроводжуватися відповідними змінами до профільного закону, передбачати визначення суб'єкта, який відповідатиме за підтримку постійного зв'язку з рідними осіб, зниклих безвісти в умовах збройної агресії проти України.<sup>26</sup>

Окрім процедурних моментів, зміни повноважень через прийняття Постанови без внесення належних змін до профільного закону, залишаються відкритими питання доцільності віднесення справ щодо цивільних, як позбавлених особистої свободи, так і зниклих безвісти, до відомства структур, що опікуються військовими. Надання таких невластивих функцій структурам, основним завданням яких є робота у справах військових, несе ризик того, що питанням цивільних осіб не буде приділено достатньої уваги. Крім того, особливості роботи цих структур можуть означати обмежений доступ до інформації про зниклих та їх розшук.<sup>27</sup>

22. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання визначення повноважень деяких органів у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України» від 12 вересня 2023 р. № 975: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2023-%D0%BF#Text>

23. Роз'яснення Мінреінтеграції щодо Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти, 11.08.2023: <https://minre.gov.ua/2023/08/11/roz%CA%BCyasennya-minreintegracziyi-shhodo-upovnovazhenogo-zi-znyklyh-bezvisty>

24. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими» від 11 березня 2022 р. № 257: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2022-n#Text>

25. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання визначення повноважень деяких органів у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України» від 12 вересня 2023 р. № 975: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2023-n#Text>

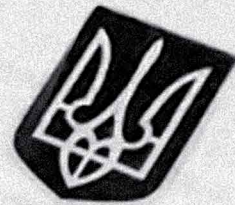
26. В Україні досі недосконала система захисту зниклих безвісти та їхніх родин: заява правозахисників, 30.08.2023: <https://zmina.ua/statements/v-ukrayini-dosi-nedoskonala-systema-zahystu-znyklyh-bezvisty-ta-yihnih-rodyn-zayava-pravozahysnykiv>

27. «Перерозподіл функцій Уповноваженого з питань безвісти зниклих: чому суперечить закону і як зашкодить пошуку цивільних» / ZMINA, 28.09.2023: <https://zmina.info/articles/pererозpodilom-funkcij-upovnovazhenogo-mizh-troma-sylovymy-vidomstvamy-kabmin-stavyt-hrest-na-poshuku-bezvisty-znyklyh-cyvilnyh>

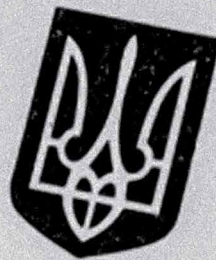
## РОЗДІЛ 2

# РЕАЛІЗАЦІЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСІБ, ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН»: АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ІНТЕРВ'Ю

З моменту внесення змін та перерозподілу функцій Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, минуло більш як пів року. Цього періоду мало бути достатньо для налагодження функціонування нової системи. З метою аналізу ефективності реалізації положень Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», а також виконання повноважень структурами, відповідальними за питання зниклих безвісти за особливих обставин, були проведені інтерв'ю з представниками відповідних структур, а також з родинами зниклих безвісти.



ЗАКОН УКРАЇНИ



ЗАКОН УКРАЇНИ

## 2.1 Оцінка ефективності виконання уповноваженими органами своїх функцій

Система органів, що займаються питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, досить широка. Враховуючи відмінність їхніх повноважень та ступеню залучення цих органів до процесів набуття статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, комунікації з родинами таких осіб, надання соціальної допомоги тощо, ефективність виконання цих функцій кожною з відповідних структур варто розглянути окремо.

Для повноцінного розуміння ефективності виконання органами своїх функцій аналіз спирається на оцінку родин осіб — як військових, так і цивільних — зниклих

безвісти за особливих обставин, досвід громадських організацій, що об'єднують родини таких осіб та надають різні види допомоги з цих питань, а також представників органів влади та структур, що працюють з питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Незважаючи на різну оцінку окремих органів та структур, які займаються питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, всі респонденти з числа родин та представників громадських організацій виділяють кілька основних загальних проблем. Нижче описані деякі з них.

1

### ВЕЛИКА КІЛЬКІСТЬ ОРГАНІВ З РІЗНИМИ ФУНКЦІЯМИ, ЩО УСКЛАДНЮЄ РОЗУМІННЯ ПРОЦЕСУ.

Значна частина родичів осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, вважає, що доволі складно зрозуміти, який орган за що конкретно відповідає.

*А от те, що у нас немає єдиної державної організації, — це з самого початку був величезний мінус. По-перше, ти не знаєш, куди кидатися. Ми подавали в СБУ, в НІБ, в Координаційний штаб. Поліція. Тобто цих організацій було безліч. Після того як ти подав у перші рази документи, а тоді час від часу звертаєшся або з якимось питанням, або як тобі діяти... От ти приходиш і питаєш: «Що мені далі робити?» Тобі радять, наприклад: «Зверніться ще в НІБ». Ти йдеш в НІБ: «Що мені далі робити?». Вони кажуть: «Зверніться ще там, наприклад, до...» І виходить так, що Координаційний штаб радить звернутися в НІБ. НІБ — звернутися в СБУ. А СБУ радить звернутися до Координаційного штабу — і круг замкнувся.*

(З інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

Фактично родини вимушені звертатися до різних органів, повідомляючи їм, по суті, однакову інформацію. Попри наявність посади Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, у родин відсутнє відчуття, що він є «єдиним вікном» для звернення до державних органів у зв'язку зі зникненням рідної людини.

Крім того, опитані відмічають відсутність належної координації та комунікації між різними органами та структурами, через що вони змушені звертатися до всіх інституцій окремо з наявною в них інформацією. Така розрізненість, на думку рідних та представників громадських організацій, також сповільнює та ускладнює процес пошуку та комунікації з родинами.

*У нас дуже велика кількість займається... ну, не велика кількість, а ряд органів, які займаються й дотичні до пошуку або систем баз зниклих, полонених. Покращити якось треба їхню взаємодію. Зрозуміло, що кожен орган відповідає за свої функції й повноваження, але щоб... якась базова інформація була у всіх органів. Тому що родинам по факту приходится одну й ту саму інформацію подавати до всіх органів: до об'єднаного центру СБУ, до КШ, до свого слідчого, до НІБ, до Червоного Хреста, до МВС — ну всюди. Виходить, якщо з'являється якась нова інформація... — ти також її всюди надаєш.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Тому що вони повноваження передали на різні органи, і в нас тепер виходить, що зі структури до структури. Тобто рідних просто відправляють, знімаючи з себе відповідальність. Це мінус великий. Тому що немає комунікації між відомствами, цими органами. Взаємодії немає між ними. Для рідних це важко. Наш приклад — це коли ми зайнялись просто питанням пошукових груп, для того щоб здійснити операцію, наприклад, по підняттю катерів, по підняттю тіл з катерів. Тобто розробити оперативно-пошукову групу на морі. І коли ми почали писати запити, щоб розуміти, хто відповідальний, який орган повинен ці групи організувати і взагалі від кого це залежить, то на сьогодні нам відповідь так і не надали. Тому що кожний орган нас відправляє до Генерального штабу. А Генеральний штаб нам каже, що це не їхні повноваження, вони тільки на суші. І виходить, що на морі взагалі ніхто цим не займається. Тобто це наша перша проблема, що ми перейшли по всіх органах. У нас просто немає належної комунікації. Ми так і не зрозуміли, чиї ж це повноваження. Хоча в постанові прописано, що пошукові групи якраз Генеральний штаб повинен організувати, проводити.

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

2

## НЕДОСТАТНІСТЬ КОМУНІКАЦІЇ З РОДИНАМИ ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ З БОКУ ОРГАНІВ ТА СТРУКТУР, ЯКІ ЗАЙМАЮТЬСЯ ПИТАННЯМИ ОСІБ, ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН.

Вона, по суті, витікає з відсутності єдиного органу, який став би першим пунктом для рідних зниклих безвісти та забезпечував би інформування про всі кроки процесу, а не лише функціонал одного окремого органу. Під недостатністю комунікації мається на увазі й першочергове надання окремими інституціями інформації щодо алгоритму дій у разі зникнення особи, і подальше інформування родин щодо дій, які вчиняються інституціями в межах їхніх повноважень.

Бо ми ж не народились із цією інформацією в голові. Коли ми з цим стикаємось, ми як загнані собаки — куди бігти, що робити? А загалом, коли приходиш до військкомату, там повинно все бути. Повинні направити, куди тобі йти, що тобі робити, куди тобі звертатися, куди телефонувати. Але, знову ж таки, вони не всім кажуть. Ти прийшов, написав заяву, отримав сповіщення — все, до побачення. Як вони кажуть: «У мене таких, як ви, сотні». Це всюди кажуть.

(з інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

У мене таких, як ви,

сотні

Не враховується в державній комунікації, на думку респондентів, також можливість доступу до інформації вразливих верств населення, зокрема людей старшого

віку. Комунікація в основному здійснюється за допомогою електронних засобів зв'язку, доступ до яких, включаючи інтернет-зв'язок, обмежений.

Бо не у всіх є доступ до інтернету. У нас є така мама, якій 80 років, і в неї кнопочний телефон. Це просто їй подарували, щоб вона хоча б бачила, що ми пишемо в групі, чи ті ж канали передивлялася. Вона вже навчилася й цьому. Але коли вона прийшла до військкомату, їй навіть не сказали, що треба далі кудись звернення подавати. Дуже багато звернень в електронному варіанті, і їх треба підписувати електронним ключом. От звідки в бабулі у 80 років може бути цей електронний підпис? Немає. Треба так, щоб можна було відправити їй рекомендованим листом із повідомленням. Цього ж ніхто не каже. Всюди є тільки електронні адреси. Я розумію, що ми в 21-му столітті живемо, але ж є люди, яким важко з цим.

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Схожа проблема спостерігається і в контексті інформування цільової аудиторії — контакти відповідних органів та інституцій для звернення, інформація щодо функціоналу окремих органів розміщуються на офіційних сайтах та офіційних сторінках у соцмережах.

Хоч це й покриває значну частину цільової аудиторії, водночас відкритим залишається питання достатності інформування вразливих категорій населення, які мають обмежений доступ до електронних засобів зв'язку або ж загалом користуються іншими джерелами інформації.

*Їм більше потрібна інформаційна реклама, я так це назву. Мені здається, її необхідно розмістити повсюди. В лікарнях мають бути такі шаблони, буклети. В кожному органі, в ЦНАПах, в територіальних громадах. Тобто в міських радах, в державних — повсюди. В будь-якій установі повинна бути інформація або якась пам'ятка для родин. Або просто навіть коротенький покажчик: «Людина зникла безвісти? Звертайтеся сюди». І там уже щоб була вся комунікація. Так, як є дорожня карта для родин, яку Координаційний штаб опрацював. Дуже зручна дорожня карта. Люди не знають, де її знайти. Потрібно зайти на сайт Координаційного штабу. Якщо це бабуся — вона не заїде туди. А якщо це буде лежати в роздрукованому вигляді на пошті, куди бабуся ходить отримувати пенсію, вона побачить.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Про актуальність такої проблеми заявляють і представники державних органів та інституцій, які займаються питаннями зниклих безвісти. Зокрема, звертається увага

на недостатність альтернативних шляхів інформування для вразливих категорій, які мають обмежений доступ до електронних засобів зв'язку.

*Але от ми, наприклад, розіслали алгоритм есемескою, так якщо зайти на активне посилання, то, знову ж таки, якщо у вас смартфон, ви на нього зайдете і на екрані те все побачите. А якщо в людини старенький телефон? Як їй бути? Ну то вона той алгоритм не побачить і не дізнається. Якщо нема інтернету, так само не дізнається. Тобто це проблема — проблема інформування суспільства, вона актуальна.*

(З інтерв'ю з представником Секретаріату Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин)

проблема інформування

суспільства,

вона актуальна

**Відсутність належної та ефективної комунікації з боку державних органів та інституцій рідні зниклих безвісти сприймають як незацікавленість державних представників у їхній долі та небажання їх чути.**



*Найбільш розповсюджена проблема — відсутність спілкування, контактів усіх органів з родинами. Ми самі до них повинні стукати всюди. Родинам, які опинились у таких ситуаціях, хотілось би, щоб краще працювали наші органи, не в допомозі, а саме в пошуку рідних, саме в спілкуванні з нами, з родинами. Чому ми виходимо на ці мітинги? Бо нас ніхто не чує. Ми туди виходимо, щоб нас почули.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Проблему із забезпеченням належної комунікації з боку держави відмічають також представники державних органів та інституцій, особливо з урахуванням кількості осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та, від-

повідно, їхніх рідних, які мають запит на цю інформацію. Зокрема, виділяються обмеженість інформування про систему органів та їхній функціонал й поширення цієї інформації в межах різних каналів комунікації.



*Я можу сказати, що держава програє інформаційну політику. Ті ресурси, що створені не в Координаційному штабі, він намагається залучити. Але як пояснити людям, у яких проблеми, що їм слід звертатися саме до Координаційного штабу? Це має поширюватись у діяльності держави. Це стосується й роботи Уповноваженого Верховної Ради: чи всі знають про його діяльність, чи всі розуміють, куди можна звернутися? Ця інформованість, на мою думку, точно недостатня. Інформаційна політика, яка розрахована лише на телеграм-канали, — це, мені здається, тупикова історія. Вона працює, але держава програє. Має бути постійна реклама, щоб люди знали, що при необхідності потрібно звертатись до Координаційного штабу. Це соціальна реклама. Мені здається, таке питання потрібно вирішувати, бо ворог цим користується, і люди вважають, що вирішувати повинна держава. Соціальна реклама — це те, що необхідно людям. Ми кажемо, що в нас 42 тис. зниклих безвісти, то це навіть не маленьке містечко, а районний центр чи місто обласного підпорядкування. Не тільки Координаційний штаб, а й уряд має більше цьому приділяти увагу.*

(З інтерв'ю з представником Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини)

Окремі труднощі існують у родин цивільних осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Зокрема, вони відзначають, що в їхньому випадку комунікація з відповідними органами та структурами ще складніша, і визначитись, куди саме та як звертатися, ще важче, адже система в першу чергу зорієнтована на зниклих безвісти військових. У цьому контексті проблеми стосуються як загального інформування, спрямованого

на родини цивільних осіб, так і комунікації з боку представників державних органів та інституцій щодо алгоритму дій для них. Притому недостатня увага приділяється чутливій комунікації з родинами цивільних осіб, зокрема через використання уніфікованих шаблонів відповідей, однакових для родин і військових, і цивільних, що створює враження невидимості проблем останніх.

*МВС... Заходиш на сайт. Там десь якийсь розділ, підрозділ, підпункт, щоб кудись щось написати, щоб знайти. Дуже складно було. З військовими було легше. Тобто про військових там сказали: «Військкомат і військова частина. Все». А цивільна людина? Цивільні були не в пріоритеті. І поліція там казала... Коли батько прийшов у поліцію, вони кажуть: «Ідіть до військкомату». Його у військкоматі відправили, коли він прийшов перший раз до поліції. Батько спитав: «Чого? Його ж у полон забрали». Він каже: «Але ж він не служив». — «Ні, йдіть туди». Батько прийшов, а в військкоматі відправляють назад: «А чого ти прийшов? Він цивільний, не служив. Іди в поліцію». І він пішов: «Поліція, відкривайте». Тобто на початку цього не було. Зараз, в 2023-му році... Да, там були створені ці дорожні карти, якісь картинки, посилання, куди ти проходиш. Але сьогодні стандартних форм запитів немає.*

*Координаційний штаб? Мені не дуже сподобалась їхня відповідь. Вона була шаблонною для всіх. Коли я писав про свого брата-цивільного, мені відповіли: «Ми про всіх оборонців піклуємось. І намагаємось повернути».*

(З інтерв'ю з представником родини зниклої безвісти цивільної особи)

Наявність серйозної проблеми з комунікацією та виконанням функцій органами щодо цивільних осіб підтверджується й представниками держави.

*Далі, якщо ми будемо всі ці категорії розглядати, я вважаю — та не тільки я, це думка багатьох, — саме проблема цивільних наших громадян найскладніша. Ця категорія найбільш проблемна і найменш захищена. Навіть яку сферу діяльності не взяти, навіть інформаційну, правильне висвітлення з боку журналістів, я вважаю, що цивільним недостатньо уваги. З цивільними ситуація значно гірша. Люди просто не знають, до кого звертатися.*

(З інтерв'ю з представником Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини)

Однак невтішною є позиція деяких представників органів та структур, відповідальних за питання осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, щодо комунікації з родинами.

ми робимо

все можливе

*Вони дійсно нікому не потрібні, тому що вони в цьому процесі лише заважають. Я десь до 80 відсотків свого робочого часу... просто пишу відповіді на звернення громадян: щодо вашого родича є інформація в системі, ми робимо все можливе. Але ж це не те що не моя функція... я міг би працювати значно ефективніше, але я скований такою роботою. І таких у нас вісім юристів.*

(3 інтерв'ю з представником Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими)

Розглянуті вище проблеми з комунікацією зумовлюють те, що найбільш корисними для отримання інформації щодо алгоритмів дій та можливостей соціальної підтримки респонденти вважають об'єднання родичів осіб,

зниклих безвісти за особливих обставин, у соціальних мережах — як загальні, так і окремі щодо конкретних військових підрозділів тощо, — та відповідні ресурси громадських організацій, які є об'єднаннями родичів.

*Інформація органами державної влади не оновлюється і не подається для найближчих родичів. Це найболючіше, це взагалі дуже-дуже бентежить і дуже болить. Далі юридичні питання ми всі вирішуємо просто самі, просто як сарафанне радіо. В мене є там група своя в телеграмі, і в мене так: одна гілка — зразки заяв запитів, друга гілка — обов'язкові документи, які потрібні, всі зразки обов'язкових документів. Третя гілка — там адреси, номери телефонів посадових осіб і державних органів. Тому що люди не знають, і це все робиться в порядку сарафанного радіо.*

(3 інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

*Потім, вже в 2023-му році. Координаційний штаб на своєму телеграм-каналі писав: «Ось ми просимо вас, усіх родичів, напишіть сюди, напишіть туди. Ось посилання». Але це в цьому масиві інформації воно не інформативне, воно не доходить. Сарафанне радіо більш ефективно працює — наша спеціалізована група. Бо люди об'єднані одним питанням. Інформація концентрована, перевірена, або вона відфільтрована тим, що потрібно. Там вже йде вибірка того, що потрібно.*

(3 інтерв'ю з представником родини зниклої безвісти цивільної особи)



При цьому респонденти також висловлюють незадоволення комунікацією від Міжнародного комітету Червоного Хреста — після звернення та внесення інформації про особу будь-яка комунікація відсутня.

*«Червоний хрест» — ноль інформації. Ноль! Абсолютно. Вони один раз передзвонили: «Як там ваші справи?» І все на тому.*

(3 інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

### ОБМЕЖЕНИЙ ЛЮДСЬКИЙ РЕСУРС В ОРГАНАХ ТА СТРУКТУРАХ, ЩО ЗАЙМАЮТЬСЯ ПИТАННЯМИ ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН.

Нестача кадрів відображається в першу чергу на можливості слідчих опрацювати масив проваджень щодо зниклих безвісти за особливих обставин, на їхній комунікації з родинами, а також на опрацюванні та повідомленні про результати ДНК-експертиз. Через високу завантаженість представників цих органів та структур процеси як розшуку, так й інформування родин щодо перебігу проваджень сповільнюються.

*Я думаю, що в першу чергу це людський ресурс. Тому що навіть якщо взяти ті самі слідчі органи, на одного слідчого — по двісті-триста справ. Просто фізично він не встигає. Це велика проблема. Тому я думаю, що в першу чергу це все-таки особисті ресурси.*

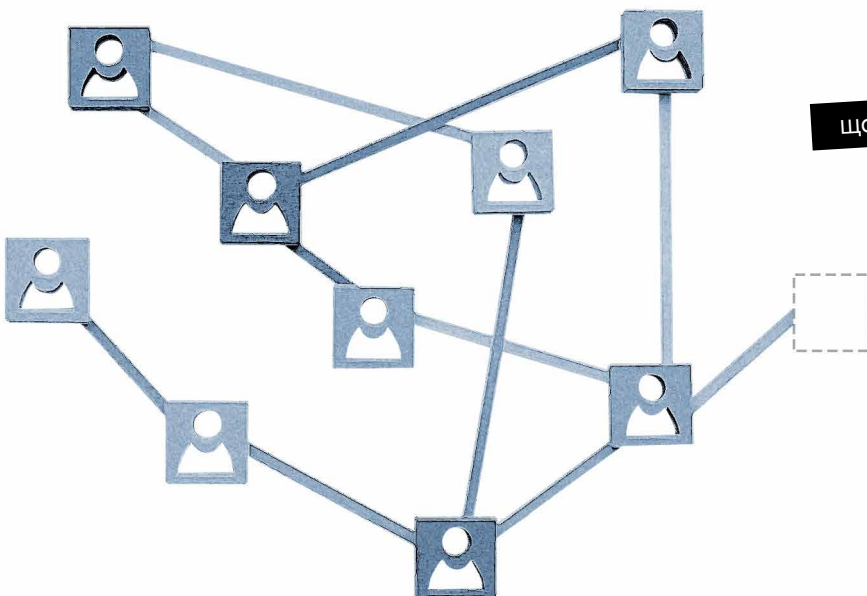
(3 інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

**Представники органів та структур, що займаються питаннями зниклих безвісти за особливих обставин, в свою чергу також зазначають про потребу в збільшенні кадрового ресурсу для належного виконання покладених на ці органи повноважень.**

*Є кадрові питання, ми намагаємось, скажемо так, доносити це до керівників, щоб нам цей штат розширили. Але зараз... знаєте, для того, щоб десь щось розширити, треба десь щось скоротити.*

(3 інтерв'ю з представником Секретаріату Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин)

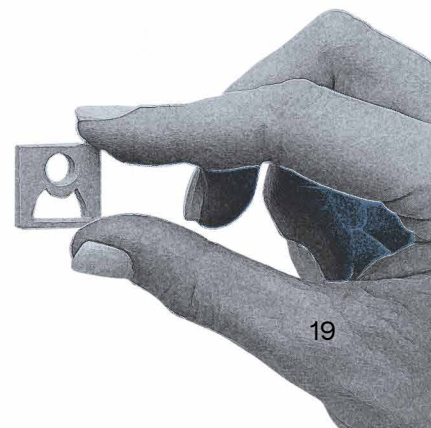
Крім загальних проблем, які були озвучені респондентами під час інтерв'ю, вони окремо описували проблеми в реалізації повноважень представниками окремих органів державної влади та інституцій.



щоб десь щось розширити

Треба десь щось

скоротити





## НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІЦІЯ УКРАЇНИ

Національна поліція України є одним із перших органів, до яких звертаються родини осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, адже саме до територіальних органів Національної поліції подається заява про розшук особи, за якою й відкривається відповідне провадження.

Крім того, сповільнює процес і часта зміна слідчих, відповідальних за провадження, у зв'язку з їхнім навантаженням.

Респонденти як з числа родичів осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, так і з числа представників громадських організацій відзначили, що хоча з початком повномасштабного вторгнення виникали проблеми щодо відкриття провадження відносно осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (попередня відмова у відкритті провадження щодо цивільної особи через нерозуміння підслідності справи та некоректна кваліфікація), на даний момент на цьому етапі процесу з проблемами вони переважно не стикаються.



*У нас проблема саме зараз — це слідчі. Коли ми заводили справи по місту проживання, то все було добре. Вони, у нашому випадку це Бахмутська поліція, передають туди — і все, там просто зв'язок зі слідчими обривається. Там ми вже не можемо їх знайти, вони міняються кожен тиждень-два. У нас 80%, напевно, родин не знають, хто в них слідчі. Слідчі часто міняються. Це теж для нас є проблема, тому що в цей же період передаються справи. Поки призначиться новий, поки він відкриє ці слідчі дії. Можливо, є щось більш термінове. Ну це все — час. І все це затягується. Я так розумію, там тисячі справ на цих бідних, нещасних слідчих. І дуже багато бюрократії, як завжди, писанини — всього-всього-всього. І це затягує час, який можна використати по-іншому.*

Однак труднощі виникають на інших етапах. Зокрема, як родичі, так і представники громадських організацій відзначають, що ускладненою є комунікація зі слідчими, яким передається провадження за територіальною підслідністю, — відповідно, справа переходить до представників Національної поліції в територіальних підрозділах Донецької, Луганської, Херсонської, Запорізької областей. Враховуючи навантаження на слідчих частково окупованих та прифронтових областей, суттєво сповільнюється проведення слідчих дій, а родини тривалий час не можуть дізнатися про статус провадження.

(З інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)



## Національне інформаційне бюро

До НІБ родини осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, також звертаються з метою фіксації інформації щодо зникнення у реєстрі НІБ (який є відмінним від Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин). На переконання родин, функція НІБ об-

## НАЦІОНАЛЬНЕ ІНФОРМАЦІЙНЕ БЮРО (НІБ)

межується збором та зберіганням інформації. Притому окремі респонденти з числа родин відзначили, що саме на гарячій лінії НІБ їм надали коротку консультацію щодо подальших кроків, зокрема щодо необхідності звернення із заявою до Національної поліції України.



## ВІЙСЬКОВА ЧАСТИНА Й ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ЦЕНТР КОМПЛЕКТУВАННЯ ТА СОЦІАЛЬНОЇ ПІДТРИМКИ

У випадку зникнення військовослужбовця на територіальний центр комплектування та соціальної підтримки (далі — ТЦК) покладено функцію вручення сповіщення сім'ї про його зникнення безвісти. Від військових частин,

де така особа проходила службу, родини отримують результати службового розслідування — витяг з акту службового розслідування є єдиним документом, який родини мають право отримати від ТЦК.

Родини зниклих військовослужбовців та представники громадських організацій відзначають, що досвід комунікації з військовою частиною та ТЦК може суттєво відрізнятись. Деякі не зазначили жодних проблем з отриманням необхідних документів та повідомили про допомогу в подальших кроках.

“ Відразу ж, у перший же день, коли я приїхала в Україну й звернулася спочатку до військкомату, мені видали під підпис це сповіщення офіційне, яке я на вайбер отримувала. І мені видали папірець, куди потрібно звертатися. І відразу запропонували: «Напишіть заяву на виплату грошового забезпечення чоловіка. Щоб ви... мали за що жити».

(З інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

Водночас в інших родин виникають питання щодо якості комунікації, зокрема, й неналежного ставлення до них, а також щодо необґрунтованих відмов у видачі запитаних документів, надання яких є функцією цих структур.

“ У нас були проблеми: вони нам не видавали витяг з акту розслідування. От ми пишемо звернення в ТЦК на частину, що вимагаємо, щоб нам вислали витяги з акту розслідування, з журналу бойових дій і так далі. Сам акт службового розслідування ми не маємо права отримати, бо це засекречена інформація. Там прізвища... А витяг з акту розслідування — маємо право. Бо там написано, що військовослужбовець зник безвісти не в стані алкогольного сп'яніння, а зник зі зброєю. Тобто він зник дійсно під час виконання бойового завдання. Це дає право родині на отримання грошового забезпечення, поки його не знайдуть. Деякі ТЦК не те що в руки, вони навіть ознайомитись не дадуть. У нас пройшло вже більше з того моменту, майже півтора року, деякі родини так і не отримали витягу досі.

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

“ Тому відношення ТЦК до родин, спілкування представників ТЦК з родинами — у мене жінки виходили з істериками просто звіди. Тому їхнє відношення — це... і зловживання повноваженнями, тому що я особисто зіштовхнулася з таким зловживанням. На мій запит військова частина направила мені документи, бо листування ж здійснюється через ТЦК, а ТЦК мені їх не видавало. Спочатку вони сказали: «Ми вам видамо копії». Я кажу: «Ні, мені не потрібно... вони надані мені в копії, тільки завірені військовою частиною». А вони хотіли видати копії, завірені ними ж, тобто ТЦК. Я кажу: «Ні, мені документи в такому вигляді не потрібні». Потім вони спочатку усно відмовляли, потім письмово відмовляли. А потім, після ряду скарг, на які також ніхто не реагував, вони мені їх все одно надали.

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Таке неналежне ставлення та некоректне ведення комунікації з родинами відзначається й представниками інших державних органів та інституцій, що працюють з питаннями зниклих безвісти.

“ Відверто кажучи, є такі командири, у яких ганебне ставлення до членів родин. «Ми ще знайдемо, ми ще відправимо, чого ви сюди ходите?» ТЦК кажуть, що вони займаються лише загиблими, та питають, чому вони ходять з питань безвісти зниклих.

(З інтерв'ю з представником Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини)



Діяльність Координаційного штабу та регіональних центрів респонденти також оцінюють по-різному, при тому є як негативний, так і позитивний досвід у рідних військових та цивільних, зниклих безвісти.

З позитивних факторів рідні відзначають організацію зустрічей представниками Координаційного штабу з

## КООРДИНАЦІЙНИЙ ШТАБ З ПИТАНЬ ПОВОДЖЕННЯ З ВІЙСЬКОВОПОЛОНЕНИМИ ТА РЕГІОНАЛЬНІ ЦЕНТРИ

ними, а також допомогу в алгоритмі дій та у складанні необхідних документів від представників регіональних центрів. Зручним у користуванні також вважають Особистий кабінет на сайті Координаційного штабу, в якому просто відслідковувати будь-які зміни статусу щодо зниклої безвісти особи.

“ У Координаційному штабі також є особистий кабінет. Ти можеш туди зайти, задати запитання, також не приїжджаючи, наприклад, на зустріч. Ти задаєш запитання, і тобі дуже оперативно відповідають. Це мені також подобається.

(З інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

Водночас рідні виділяють окремі випадки помилок та збоїв у діяльності, які завдають їм суттєвих страждань. Притому негативний вплив такої ситуації загострюється у зв'язку з неналежною комунікацією після таких випадків з боку державних органів та інституцій.

“ Особисто мені, наприклад, Центральний Координаційний штаб у Києві через пів року після зникнення чоловіка направив офіційний лист, що мій чоловік — увага! — підтверджений як полонений Міжнародним комітетом Червоного Хреста. Тобто ви собі можете уявити, який спектр емоцій я відчувала в той момент, коли отримала цей офіційний документ, вибачте, від ГУР. Я підняла всіх на вуха, пішла до слідчого, подала це як доказ. Я дзвонила в Женеву, після того мені знадобилось два тижні, щоб вирішити це питання і визначити, що це просто була помилка. Мені просто помилково надіслали документ, що мій чоловік підтверджений Росією через Червоний Хрест. І на це в ГУР пішло два тижні, щоб з'ясувати ситуацію. Тобто можете уявити, як другий раз...був такий момент, що от в них полетіла система, і всім розіслалось повідомлення, що люди в полоні. Вибачте, перепрошую. Тобто в них завжди такі відмазки: у нас летить система, у нас там щось недопрацьовує, ми все робимо, що можемо, а Росія нам не дає. Тобто все, ми класні, — вибачте, тут навіть звучали речі типу «ви тут просуваєте наратив ворога», розумієте? Тобто така манера спілкування в тих людей, так вони навчені, така в них, вибачте, методичка.

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Кілька респондентів також відмітили незадовільну роботу регіональних центрів, зокрема щодо професійної підготовки представників, які не обізнані з чинним законодавством та надавали недостовірну інформацію щодо наявної соціальної підтримки родин осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

“ У нас тут є центр від Координаційного штабу, це у Львові я зверталася. Зараз Законом України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти

за особливих обставин» передбачена пенсія по втраті годувальника — дітям саме зниклих безвісти. І мені юрист Координаційного штабу тут, у Львові, просто божився, розповідав, що моя дитина не має права на ту пенсію. Причому наводив такі аргументи, що... ну просто дитячі аргументи. Вони там фахівці великі, якими вони себе самі вважають. А тут я йду сама і просто пів року воюю з Пенсійним фондом, тому що в мене немає ніякої підтримки від держави, юридичної підтримки.

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Про труднощі, які, зокрема, зумовлюють проблеми в роботі Координаційного штабу, кажуть також представники органів влади. Зокрема, виділяють обмеженість штату та необхідність постійного навчання нових людей у зв'язку із замінами.

“ Не вистачає практичного штату, тому що у нас більшість — це люди, які не входять в штат, а прикомандировані з військових частин. Вони працюють, але якщо командир бригади скаже: «Досить, ти там уже побув у Києві, походив по паркету, тепер повертайся до нашої резервної роти, у навчальний центр, в бойову частину» і т. д., ми втрачаємо людину, яка вже має досвід, вміє працювати. Тому тут перш за все потрібне офіційне закріплення штату.

(З інтерв'ю з представником Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими)

Крім того, статус Коордштабу як допоміжного тимчасового органу Кабінету Міністрів обмежує можливість отримувати допомогу, а також впливати на прийняття рішень щодо питань, за які Коордштаб відповідає.

“ От ми при Кабміні і якщо ми пишемо щось на Кабмін — що ми пропонуємо зробити те то, те то, те то — Кабмін що робить? Він запускає це по міністерствах, міністерства... одні кажуть «нам байдуже», інші нам кажуть «окей, згодні», а інші кажуть «ми не згодні». Це погодження може тривати... ну от я спостерігаю за декількома нашими спробами покращити законодавство на різних постановках Кабміну — це навіть не закони. Це проходить вже більше року.

(З інтерв'ю з представником Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими)



## УПОВНОВАЖЕНИЙ З ПИТАНЬ ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ ЗА ОСОБЛИВИХ ОБСТАВИН ТА СЕКРЕТАРІАТ УПОВНОВАЖЕНОГО

Щодо оцінки діяльності Уповноваженого та його Секретаріату думки респондентів із числа родичів осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та представників організацій родичів розділилися майже порівну з незначним переважанням більш позитивної оцінки роботи інституції до перерозподілу повноважень.

Зокрема, перша група респондентів відзначає незадоволення діяльністю Уповноваженого після введення даної посади з Мініреінтеграції до МВС та призначення нового Уповноваженого. Родини посилаються на кращу можливість комунікації та індивідуальний підхід до вирішення проблем, які існували попередньо.

“*На перше місце я б поставила все-таки штат Котенка [Уповноважений з питань зниклих безвісти за особливих обставин при Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. — Прим. ред.]. На той момент ми саме з ним співпрацювали, коли він був головою розділу. Він був самий ефективний, тому що ніколи нам не відмовляв навіть в очній зустрічі, коли ми до нього зверталися. Він завжди знаходив час провести наші групові зустрічі, підказував нам у тому чи іншому плані, як написати до тої ж поліції, яка знаходиться в Донецькій області, як вийти на того слідчого, давав цінні поради в документації. Тобто на першому місці по зворотному зв'язку, який нам надавали ці всі структури, був штат Котенка.*

(З інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

*Дивіться, коли очолював її ще пан Котенко, коли ми ще співпрацювали з ним, у нас була краще налагоджена комунікація. Ми постійно були на зв'язку. Нам допомагали у вирішенні якихось необхідних питань. Тобто ми більше відчували роботу, ніж зараз. Тому що зараз навіть на особистих зустрічах усе відбувається трішки... Як Вам пояснити? В них це просто, знаєте, ніби системно. Приїхало одне ГО — вони провели зустріч. Ми поїхали. Все, вони вже за нас забули. Приїхали інші. Тобто це так от автоматично відбувається, тому що в законодавстві так прописано.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

У якості результативності діяльності респонденти також посилаються на факти, на їх погляд, належного виконання функцій проведення польових місій, ведення переговорів та обміну тілами загиблих, які до перерозподілу повноважень виконував Уповноважений з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

“*Разом з тим, якщо брати роботу Уповноваженого з прав осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, то та робота, яка була раніше і яка зараз — це зовсім інші рівні. Зараз це просто збирання інформації, і на цьому все. А раніше постійно поверталися тіла, набагато частіше по репатріації поверталися тіла. Навіть багато було польових обмінів, тому раніше, якщо брати для родин, робота була кращою.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Частина також відзначає нерозуміння необхідності проведення перерозподілу повноважень, які виконував Уповноважений, між різними органами та їх ролі в діяльності інституту на даний момент.

“*Передавали частину функцій туди, частину — туди. Це деякий час було. Якби ніхто нічим не займався, поки вони не розберуться з функціоналом своїм. І хто чим буде тепер займатися? А тепер знову утворили Уповноваженого, наскільки я розумію. Тобто та сама посада, тільки вже з іншою особистістю... З іншим керівником.*

(З інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

А інша група респондентів, навпаки, вважає зміну діяльності Уповноваженого та Секретаріату на краще. Це, на думку представників громадських організацій та родин, проявляється в ефективній комунікації, як особистій, так і на офіційних сторінках, а також у проведенні роз'яснень іншим органам, відповідальним за соціальну підтримку сімей осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

“*На мою думку, найадекватніше інформацію подає Секретаріат Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Я вважаю, що МВС і представники регіонів, які в нас зараз є, реально найкомпетентніші органи. І в них такий класний телеграм-канал, постійно свіжа інформація, без води, постійно номери телефонів, роз'яснення, які підтверджені Законами України. Тобто посилання на статті, де ти там маєш зайти, у той же Пенсійний фонд. Цей Секретаріат при МВС з Пенсійним фондом воює за ті пенсії. Тобто зараз люди вже можуть звертатися безпосередньо до Уповноваженого Добросердова — і він вже воює з Пенсійними фондами, дає їм роз'яснення і т. д.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

“ Якщо казати про комунікацію з державними органами, наприклад, при МВС Уповноважений з питань осіб, зниклих безвісти, то на сьогодні вже краще йде комунікація й налагоджена робота. У перші місяці це була дуже велика проблема. Дуже багато було проблематичних питань і в комунікації з ними, і в їхній роботі. Я розумію, це початок. Вони тільки створювались. Багато з чого хтось щось не знав. Поки налагодили цей процес, то... Сьогодні майже задоволена, якщо є така відповідь. Я так відповім: майже задоволена.

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Немає єдиної думки й серед представників структур, що відповідальні за роботу з питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Зокрема, деякі з них зазначають про позитивні зміни в діяльності Уповноваженого після перерозподілу функцій та схвально ставляться до розширення кола питань, якими він опікується, щодо військових та цивільних.

“ Коли в нас був уповноважений Мінреінтеграції Олег Котенко, то там більше мова йшла про пошук загиблих, ексгумацію, пошукові групи, повернення тіл і т. д. На сьогодні Уповноважений з питань зниклих безвісти займається всіма зниклими безвісти.

(З інтерв'ю з представником Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини)

Інші представники державних органів та інституцій зазначають, що зі зміною повноважень інституція виявилася недієвою та взагалі не виконує важливих функцій.

“ Був створений Офіс Уповноваженого, але його функції, на жаль, не були чітко прописані. І він ні на що не має впливу. Тому все зараз вирішує виключно Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими та зниклими безвісти при Головному управлінні розвідки. Військових веде все одно по військовій лінії. А цивільними зараз майже не займаються. Пошуком займається Координаційний штаб. Всі на нього заточені. Знову ж таки, Реєстр веде не Уповноважений. Наповнює Реєстр зниклих безвісти не Уповноважений. Деякі питання вони вирішують, але це просто ще одна прослойка. На жаль, на зараз це непрацюючий орган. Це на мою думку.

(З інтерв'ю з представником групи цивільно-військового співробітництва Збройних сил України)



## 2.2 Складнощі процедури отримання статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин

За інформацією Секретаріату Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, станом на середину червня 2024 року надано 27 886 витягів із Реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.<sup>28</sup> Респонденти відзначають, що переважно відсутні проблеми з отриманням статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин, та отриманням витягу з Реєстру.

Епізоди труднощів, які раніше траплялися значно частіше, поодинокі. Серед найбільш поширених, зокрема, неправильне зазначення особистої інформації на кшталт адреси, дати народження тощо.

# 27 886 ВИТЯГІВ

Надано з Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин

28. Відповідь Управління з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин (Секретаріат Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин), Міністерства внутрішніх справ України на звернення № 06\_125 від 19.06.2024 року



*У нас було таке, що в родичів були помилки, помилки в прізвищах. Але тоді цей витяг... елементарно можна було написати їм, що в мене є така помилка, або зателефонувати на їхню гарячу лінію МВС, і через два тижні видавався новий витяг із виправленою датою чи виправленим прізвищем, то це було. Він запрацював дуже чітко, гарно, так, як потрібно.*

(3 інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

*Не було складнощів з оформленням, був один етап, коли ми подали документи, а зазначили неправильно адресу народження, місце народження. Тому що проживаємо в Київській області, але місце народження — Західна Україна. І в самому Реєстрі зазначили неправильне місце народження. Я звернулася тоді до Ангеліна, який юристом у Котенка на той момент був. Він поспілкувався з кимось, і запит був переданий саме в Міністерство внутрішніх справ, пояснивши, що в цьому Реєстрі необхідно виправити місце проживання. І уже я, сформувавши наступний запит, отримала коректний витяг з корективними даними. Тобто все онлайн, все доступно, нікуди нічого писати не потрібно було.*

(3 інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

**Респонденти також зазначають про наявність таких поодиноких випадків кваліфікації дій військового, як самовільне залишення частини, що, відповідно, унеможливає отримання статусу особи, зниклої безвісти за особливих обставин.**

*Є такий момент, коли військова частина кваліфікує дії військового як СЗЧ.<sup>29</sup> Хоча людина була в зоні бойових дій. У нас також такі випадки є, і ми зараз з ними розбираємось, але такі випадки, на жаль, також є. У нас є людина, яку розстріляли й виклали на всіх орківських телеканалах, і орки понаписували рідним, і тіло ми забрати, відповідно, не можемо, а військова частина кваліфікує дії як СЗЧ. Тому потрібна правильна кваліфікація дій, бо, на жаль, таке буває. Це поодинокі випадки, коли їм там кажуть, що це СЗЧ, у нас є такий випадок. Але ми там змінювали їм також статус на зниклого безвісти. Ну, як це так — СЗЧ у людини немає, а в нього СЗЧ? Це теж поодинокі випадки, з цим немає складнощів.*

(3 інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Представники державних органів та інститутів відзначають також покращення роботи Реєстру та відсутності на даний момент звернень щодо неможливості отримання витягу.

*На сьогодні люди побоювалися того, що в нас Уповноважений з питань безвісти зниклих за особливих обставин від Міністерства реінтеграції перейшов до МВС. Ми це питання вітаємо, ми можемо констатувати те, що це значним чином покращило ситуацію. Навели значний порядок в Реєстрі. На сьогодні фактично відсутні звернення громадян щодо неможливості отримання витягу.*

(3 інтерв'ю з представником Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини)

29. СЗЧ — самовільне залишення військової частини або місця служби (без дозволу/наказу командира), відповідальність за яке передбачена статтею 407 Кримінального кодексу України

## 2.3. Фінансова допомога, оформлення пенсії по втраті годувальника

Родичі осіб, зниклих безвісти, зазначають про низьку обізнаність щодо соціальних гарантій, зокрема й можливості оформлення пенсії по втраті годувальника. Чотири особи (три з них — родичі зниклих цивільних осіб) зазначили, що не знають ні про які соціальні гарантії та не отримували такої інформації від представників

державних органів та структур, до яких зверталися у зв'язку зі зникненням особи.

Притому один із представників державних структур також зазначив, що йому невідомо про можливість оформлення пенсії по втраті годувальника в такому випадку.

*Втрати годувальника немає, він зник безвісти... Якщо особа рахується безвісти зниклою, то вони звертаються до Комісії при Мінрегіону. І за довідкою цієї Комісії вони можуть отримувати 100 000 грн на рік, здається. Це точно не втрата годувальника.*

(З інтерв'ю з представником Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими)



Ще однією супутньою проблемою є труднощі отримання пенсії у зв'язку із втратою годувальника в разі звернення. Зокрема, респонденти зазначають відмову територіальних органів ПФУ в оформленні пенсії у зв'язку з відсутністю підстави на її отримання — про це повідомили двоє респондентів.

Родичі також повідомляють про вимоги надання документів, не передбачених законодавством, та некоректне застосування чи тлумачення відповідного законодавства.

“ А іноді просять також, коли звертаєшся в Пенсійний... Хто не відразу звернувся, там трішечки може, через деякий час, то їх просили надати витяг із поліції з досудового розслідування, що справа ще не закрита, і щоб витягу не було більш як місяць. Там була якась така вимога, що справа не закрита. І це було достатньо важко зробити. Там або слідчі писали окремий лист... Що не можна просто випустити на принтер такий папірець, бо він дається один раз. А Пенсійний хоче другий раз, щоб там була свіжа дата, що слідство йде, що людина ще зникла. Ось так.

(З інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

*Були варіанти, що люди звертались рік після зникнення, а органи Пенсійного фонду застосовували таку норму — на смерть годувальника. Якщо ти звертаєшся до року після смерті годувальника, то виплачують з моменту смерті, а якщо рік минув, то з моменту звернення. Тобто це якесь таке опущення строків іде. Справа в тому, що ту норму застосовувати до втрати годувальника законом про зниклих безвісти — ну це таке собі. Тому що в законі чітко прописано, що ми маємо право на цю пенсію за весь період, поки особа в такому статусі. А ці люди просто беруть і в тих, хто не встиг, просто крадуть рік-півтора, відрізають і ставлять пенсію з дня звернення. Кажуть, що ми не вквалися в якісь там строки з якоїсь там смерті годувальника. Смерті взагалі не було як явища. Не було ні свідоцтва про смерть, нічого подібного в переліку документів. Це такі хитрування, щоб просто зекономити бюджетні гроші. Я думаю, що це ніщо інше, як просто перед людьми такі стоять задачі по роботі, і вони їх мають виконувати — чим більше грошей зекономити.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Підтверджують проблему в контексті звернення за оформленням пенсії по втраті годувальника також представники державних органів та структур.



**ПЕНСІЙНИЙ ФОНД  
УКРАЇНИ**

Смерті взагалі

не було як явища

*Виникають проблеми взаємодії з Пенсійним фондом. Щонайменше в нас була сьогодні зустріч, і вони постійно відбуваються. Якщо керівництво Пенсійного фонду в Києві розуміє цю проблему, то в нас на місцях не завжди люди це розуміють. Це не тільки проблеми державного Фонду, а й деяких державних службовців. Коли в Києві щось відбувається, поки до регіонів дійде, поки дійдуть відповідні роз'яснення, і лише тоді це починає працювати. Згідно з законодавством, людина, яка отримала витяг про те, що її рідний є зниклим безвісти за особливих обставин, може звернутися з цим витягом до Пенсійного фонду, і їй має бути призначена пенсія у зв'язку з тимчасовою втратою годувальника. А цього не відбувається.*

(З інтерв'ю з представником Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини)

Крім того, в деяких випадках представники територіальних органів ПФУ надають суб'єктивну оцінку дій та висловлюють недоречні коментарі родинам у разі звернення їх щодо оформлення пенсії.

*Що я чула: там працівники Пенсійного фонду кажуть: «Нащо вам та пенсія, якщо у вас є 100 тисяч? Вам що, 100 тисяч мало?»*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)



Виникають також окремі питання, які не врегульовані законодавством, зокрема, щодо дати смерті особи, яка мала статус зниклої безвісти за особливих обставин, і, відповідно, щодо отримання пенсії по втраті годувальника за період наявності в такій особі статусу зниклої безвісти за особливих обставин.

Родичі військовослужбовців, зниклих безвісти за особливих обставин, переважно зазначали, що обізнані щодо наявності інших пільг, як-от пільги на проїзд в громадському транспорті, оплату комунальних послуг, які реалізуються при наявності посвідчення члена сім'ї, зниклого безвісти, оформлення якого передбачає наявність судового рішення про визнання особи безвісно відсутньою.

Притому деякі родичі повідомили, що не використовують наявних пільг через можливе негативне ставлення до цього.

**“** *Ось у нас зараз проблема у людей, родичі яких рахувалися зниклими безвісти два роки, є хлопці, яких повернули на щиті тільки через деякий час в ході обміну останками загиблих. І ось тільки нещодавно, наприклад, похоронили людину, через два роки. Але дата смерті рахується з того часу, коли людина зникла — це вважається суцільною датою її смерті. І тут виникає питання: жінки отримують ось цю пенсію, яка рахується... І ось якраз виходить, що в нас дві сім'ї є таких, і це, я так розумію, не тільки їхня проблема. Коли людина загинула, її похоронили або визнали по суду загиблою. І потім Пенсійний фонд вимагає повернення пенсії. Якщо родичі відмовляються повертати, вони подають на суд, і суд вирішує їм повернути цю пенсію назад, і в цьому питанні. Вчора ми задавали його, але нам, на жаль, не надали відповіді, сказали, що вони про це перший раз чувають і що з'ясують, тоді нам розкажуть, що й до чого.*

(З інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

*Але стосовно безкоштовного проїзду в транспорті — це треба це посвідчення розкрити і показати маршрутчику. Дуже «люб'язному» зазвичай. То дуже рідко хто з наших дівчат цим користується. Це треба мати певний стержень у собі, щоб це посвідчення відкрити. І будь готовим до того, що ти можеш отримати негативну реакцію на це посвідчення.*

(З інтерв'ю з представницею родини зниклого безвісти військовослужбовця)

Варто повторно зазначити, що пенсія по втраті годувальника є єдиною соціальною гарантією для родичів цивільних осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

Основною проблемою для родичів військовослужбовців респонденти вважають черговість отримання грошового забезпечення військовослужбовця. Зокрема, передбачено, що першочергове право на отримання виплати має перший із подружжя, а батьки реалізують право на отримання грошового забезпечення лише в разі відсутності тих категорій осіб, які мають першочергове право, що в окремих випадках переростає в конфлікт інтересів.

*Питання виплати грошового забезпечення зовсім неправильно врегульовано. Тому що це питання вже не раз піднімалося, ну не може отримувати колишня дружина, яка вже сто років не живе з цим чоловіком, але у них спільна дитина, все забезпечення військового.*

*Ну дитина має право на отримання аліментів. От, будь ласка, в розмірі аліментів хай і отримує. А це грошове забезпечення нехай залишається, наприклад, на рахунку військового, і вже в подальшому, якщо людина загинула, то це повинно бути по процедурі отримання спадщини: відповідно, перша черга, друга черга, як це має бути. Або ж тоді якось врегулювати це питання щодо того, щоб і батьки отримували. Взагалі, моя думка, що... я вважаю, було б вірно в разі, коли військовий один і він розлучений, щоб ці кошти були в нього на рахунку. Відповідно, аліменти б дитині виплачувались, бо в нас потім військові повертаються голі-босі, і ми не знаємо, як їм допомогти. А людина пробула два роки в полоні.*

(3 інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

*Спірні питання, коли, наприклад, на виплату грошового забезпечення у нас по законодавству першочергово має право перший із подружжя. Це дружина або чоловік. І у нас є проблематичне питання, коли дружина хоче визнати померлим військовослужбовця, щоб отримати грошове забезпечення одноразове, п'ятнадцять мільйонів. А мати проти цього. І в судовому процесі вони намагаються з'ясувати, скажімо так. Мати з невісткою судиться. Але по факту, навіть коли вона виграла цей суд, все одно всі кошти буде отримувати його дружина, яка пошуком не займається, їй нецікаво. Вона просто хоче грошове забезпечення отримати. То мати тут взагалі не захищена ні з якої сторони. Ось це не врегульовано.*

(3 інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Обізнаність про допомогу для родин осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, від міської влади низька. Крім того, більшість респондентів зазначають про відсутність такої допомоги в їхньому регіоні.

Родини при цьому повідомляють про підтримку з боку громадських організацій та благодійних фондів у формі гуманітарної допомоги та одноразових виплат (зокрема від Товариства Червоного Хреста України).



## 2.4. Психологічна допомога

Законодавство безпосередньо не передбачає забезпечення психологічної допомоги родинам осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Притому родини зазначають про наявність безкоштовної психологічної допомоги,

про яку вони дізнаються від громадських організацій, у межах спільнот родичів та іноді — від представників державних структур, до яких вони звертаються. Якість такої допомоги, однак, буває різною.

*Тобто саме до безкоштовних у нас ніхто і не звертався. [А з чим пов'язано, що не звертались до безкоштовних?] Бо ми й самі можемо це сказати: «Тримайтесь, все буде добре». Тобто так, некваліфікована допомога.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

Деякі респонденти також зазначають про обмеженість такої допомоги в контексті відсутності кваліфікованої допомоги для окремих вразливих категорій населення, які її потребують, наприклад, дітей дошкільного віку, а тим більше дітей з розладами аутистичного спектру.

Родичі також зазначають про необхідність особливого підходу до психологічної допомоги родинам осіб, зниклих безвісти. Зокрема, мова йде про обмеженість індивідуального підходу, на який рідним важко наважитися й, відповідно, допомогу вони не отримують взагалі. Більш ефективним видається груповий формат спілкування родичів зі спеціалістом.

“*Немає куди за цим звертатися. Є Західний центр координаційного штабу у Львові — там психологи є. Тобто вони з такими дошкільнятами не працюють. Я кажу: «Що дошкільнятам робити?». Ну не працюють, нема просто для дошкільнят спеціалістів, і тим більше для аутистів-дошкільнят — я не можу вибити для них психологічну підтримку. По психологічній допомозі для дорослих є, я сама зверталась. Є всякі там. Це навіть більше громадська діяльність людей, це навіть не від державних органів і не від міських, це більше від громадських організацій.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)

*У форматі, якщо це якісь зустрічі в плані, родин. Заходи, де присутні ці родини і, можливо, в комунікації... допомога якась саме в комунікації серед цих родин. Я приведу приклад: ми з Червоним Хрестом наразі плануємо зустрічі з родинами, але це зустрічі в плані «ми будемо щось робити», або, наприклад, саджати квіти, і там буде психолог, який також задіяний у цьому процесі... ми будемо, відповідно, розмовляти, звичайно ж, про те, що нас турбує, і, відповідно, буде психолог, який, можливо, десь якусь пораду дасть. І в подальшому людина, можливо, йому вже більше відкриється. Тому що так от просто в класичному вигляді психологічна допомога, як вона є, не працює. В нашій ситуації... я пробувала вже родинам індивідуалки надавати — ну не працює воно так, на жаль.*

(З інтерв'ю з представницею організації родин зниклих безвісти)



## Висновки:

- 1.** Основним нормативним актом, що визначає статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, їхні права та гарантії, є Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин». Додаткові гарантії також визначаються в межах інших нормативних актів, зокрема такого, щодо права на отримання пенсії за втратою годувальника. Притому системи гарантій для військових та цивільних осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, а також їхніх родичів суттєво відрізняються — у той час як закон про зниклих безвісти та право на пенсію за втратою годувальника є, по суті, єдиною гарантією для цивільних осіб, для військових передбачено ряд інших гарантій, зокрема щодо відстрочки за кредитними зобов'язаннями, відстрочки від призову за мобілізацією для близьких родичів, виплата грошового забезпечення тощо.
- 2.** Система органів, що займаються питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, розгалужена — частина органів, як-от МОЗ, ДСНС, мають вузький мандат, у той час як інститут Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, є центральним інститутом системи. Водночас функціонал Уповноваженого було обмежено, а частину повноважень передано іншим інститутам: Координаційному штабу та Центральному управлінню цивільно-військового співробітництва Генерального штабу Збройних Сил, зокрема щодо утворення та координації пошукових груп та переговорів з гуманітарними місіями, організаціями та фізичними особами на окупованих територіях.
- 3.** З моменту перерозподілу у 2023 році повноважень та переведення посади Уповноваженого з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, до структури МВС деякі функції опинилися в «сірій зоні» через невизначеність органів, відповідальних за їх виконання. Крім того, й досі не внесені зміни до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», які б відображали зміну цих повноважень.
- 4.** На практиці відсутній єдиний державний орган чи інститут із наявної системи, який візьме на себе функцію комунікації з родичами осіб, зниклих безвісти, щодо алгоритму дій, інформування про функції кожного з органів у межах системи та всі наявні права й пільги для родин осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Не маючи чіткого уявлення про функції кожного з державних органів та інститутів, родичі зниклих безвісти звертаються з однаковими запитами до всіх або більшості органів. Це створює труднощі для родичів, а також завантажує органи зверненнями щодо питань, які не входять до їхніх повноважень.
- 5.** Родини відзначають необізнаність щодо складання необхідних документів, пільг та соціальних гарантій, передбачених їм згідно із законодавством, а також відсутність належного повідомлення про алгоритм їхніх подальших дій при зверненні до відповідних органів. Тому виникає потреба як в первинній консультації, так і в допомозі під час звернень.
- 6.** Сповільнення процедур у межах кримінального провадження у зв'язку зі зникненням особи та погіршення комунікації слідчих із родичами зниклих безвісти в умовах війни щодо перебігу провадження у першу чергу пов'язані зі значною завантаженістю слідчих, адже справи передаються за територіальною підслідністю до регіонів (областей), які частково окуповані та наближені до зони ведення бойових дій.
- 7.** Родини осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та представники державних органів вказують на значну відмінність у переліку гарантій та пільг, що передбачені для осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, залежно від того, чи є така особа цивільною чи військовою. Зокрема, родинам цивільних осіб не передбачено жодних інших пільг, окрім можливості отримання пенсії по втраті годувальника.
- 9.** Додаткова підтримка сімей цивільних осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, є окремою проблемою. В той час як для військовослужбовців чітко передбачена відстрочка по кредитних зобов'язаннях, для цивільних осіб забезпечується лише вимога не взаємодіяти з близькими особи, що зникла безвісти. Відсутні також будь-які пільги чи субсидії на сплату комунальних платежів. Це стосується також, наприклад, відстрочки призову за мобілізацією для близьких родичів військових, що зникли безвісти за особливих обставин.

## Рекомендації:

→ 1. Визначити єдиний або ж першочерговий орган, який став би вхідною точкою для всіх родин. Саме на цьому етапі родичі отримували б консультацію щодо подальшого алгоритму дій, допомогу зі складанням необхідних документів, роз'яснення щодо можливості отримання тих чи інших пільг.

→ 2. Провести роз'яснення територіальним органам ПФУ щодо застосування законодавства про пенсії в контексті права на оформлення пенсії по втраті годувальника.

→ 3. Розробити та забезпечити поширення стандартизованих форм письмових запитів до державних органів для спрощення комунікації як для родичів, які вимушені звертатися за правовою допомогою для складання документації, так і для органів, які отримуватимуть типові запити.

→ 4. Розробити та внести зміни до Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», які відобразать реальний розподіл повноважень між органами, що займаються питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, передбачений Постановою Кабінету Міністрів «Питання визначення повноважень деяких органів у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України».

→ 5. Провести ефективну інформаційну кампанію щодо переліку державних органів та інститутів, які займаються питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та розмежування їхніх повноважень.

→ 6. Розглянути можливість внесення законодавчих змін, що передбачають продовження ведення справи за місцем звернення в разі доцільності такої зміни підслідності.

→ 7. Забезпечити належний рівень підтримки родин цивільних осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, зокрема щодо відстрочки по кредитних зобов'язаннях та призову за мобілізацією тощо. Також розглянути можливість додаткової підтримки шляхом запровадження субсидій на оплату комунальних послуг, зокрема щодо житла, яке знаходиться у праві власності особи, зниклої безвісти.

→ 8. Внести зміни до постанови КМУ № 560 від 16.05.2024 року, якою затверджено Порядок проведення призову громадян на військову службу під час мобілізації на особливий період, виключивши з Додатку № 5 до вказаного Порядку рішення суду про визнання особи зниклою безвісти за особливих обставин.

Аналітичний звіт **«ЯК УКРАЇНА РОЗШУКУЄ ЗНИКЛИХ БЕЗВІСТИ ВНАСЛІДОК АГРЕСІЇ РОСІЇ ТА ПІДТРИМУЄ ЧЛЕНІВ ЇХНІХ СІМЕЙ»** підготовлений за результатами аналізу законодавства України щодо осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, та серії інтерв'ю з родичами зниклих (цивільних та військовослужбовців), представниками організацій, що об'єднують родичів зниклих, представниками державних органів та інституцій, які в межах своїх повноважень займаються питаннями осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Аналітичний звіт описує практику реалізації відповідного законодавства та пропонує рекомендації щодо удосконалення його положень та їх імплементації.

**Центр прав людини ZMINA** працює у сфері захисту свободи слова, свободи пересування, протидії дискримінації, попередження тортур і жорстокого поводження, боротьби з безкарністю, захисту правозахисників і громадських активістів на території України, включно з окупованим Кримом, а також захисту прав людей, які потерпіли внаслідок війни. Організація проводить інформаційні кампанії, освітні програми, працює над моніторингом і документуванням випадків порушень прав людини, готує дослідження, аналітику й домагається змін завдяки національній та міжнародній адвокації.

Детальніше про Центр прав людини ZMINA та його діяльність:



[zmina.ua](http://zmina.ua)



[zmina.ua](https://www.facebook.com/zmina.ua)

**Медійна ініціатива за права людини (МІПЛ)** — українська громадська організація, яка поєднує журналістику і правозахист для викриття воєнних злочинів Росії в Україні та реагування на порушення прав людини, пов'язані з російською агресією. МІПЛ займається розслідуванням воєнних злочинів, катувань, насильницьких зникнень, порушень прав цивільних і військових в умовах війни. Організація також документує інші порушення прав людини, моніторить судові процеси, пов'язані з війною, готує аналітику, рекомендації і займається національною та міжнародною адвокацією для досягнення справедливості і забезпечення прав і свобод людини.

Детальніше про діяльність Медійної ініціативи за права людини:



[mipl.org.ua](http://mipl.org.ua)



[MediaInitiativeforHumanRights](https://www.facebook.com/MediaInitiativeforHumanRights)