



ЕКСПЕРТНИЙ ЗВІТ
про засоби правового захисту та механізми відшкодування збитків особам,
які постраждали від війни в Україні

Листопад 2023

Цей експертний звіт підготовлено в рамках проєктів Ради Європи «Посилення судових та позасудових засобів захисту прав осіб, постраждалих від війни в Україні» та «Підтримка судової влади України в умовах війни та післявоєнного періоду», що реалізуються Управлінням програм співробітництва Ради Європи

Звіт підготовлено англійською мовою. Переклад українською здійснено в межах проєкту Ради Європи «Посилення судових та позасудових засобів захисту прав осіб, постраждалих від війни в Україні»

Зміст

Скорочення	5
ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА.....	6
1 Вступ	10
2 ЗАГАЛЬНІ МІРКУВАННЯ	13
3 Національні механізми допомоги та компенсації.....	15
3.1 Пошкоджене та зруйноване житло	15
3.2 Внутрішньо переміщені особи	19
3.3 Особи, позбавлені особистої свободи, та члени їхніх сімей.....	20
3.4 Особи, які зникли безвісти за особливих обставин, та члени їхніх сімей	24
3.5 Особи, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння	26
3.6 Волонтери та індивідуальні помічники, які дають відсіч збройній агресії, що стали особам з інвалідністю чи загинули внаслідок поранення, контузії, каліцтв або захворювання.....	29
3.7 Особи, які стали особами з інвалідністю або втратили життя у зв'язку з пораненням, каліцтвом, контузією або внаслідок захворювання, пов'язаних з виконанням службових або професійних обов'язків	32
3.8 Діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів	34
3.9 Особи, які постраждали внаслідок руйнування греблі Каховської гідроелектростанції	38
3.10 Шкода довкіллю	39
3.11 Шкода культурній спадщині	40
4 Документування та реєстри	42
4.1 Вимоги до документування та стандарти доведення	42
4.1.1 Адміністративні процедури	42
4.1.2 Взаємозв'язок з процедурами репарацій	42
4.2 Реєстри та бази даних	43

4.2.1	Численність баз даних та реєстрів.....	43
4.2.2	Консолідація реєстрів	44
5	Методики оцінювання	48
5.1	Наскрізні питання	48
5.2	Збитки та шкода в масштабах країни	52
5.2.1	Оцінка шкоди довкіллю	52
5.2.2	Культурні об'єкти	55
5.2.3	Вимога держави Україна про відшкодування витрат.....	56
6	Юридичні засоби захисту та репарації в контексті кримінального та цивільного права	58
6.1	Ефективне розслідування жорстоких злочинів / злочинів у контексті війни / конфлікту ...	58
6.1.1	Кримінальне право та процесуальна рамка	58
6.2	Пов'язана з кримінальним процесом та інша відповідна допомога потерпілим.....	61
6.2.1	Права та статус потерпілих у межах кримінального судочинства	61
6.2.2	Заснований на кримінальному процесі механізм підтримки.....	63
6.3	Цивільні та інші судові засоби захисту для отримання компенсації від держави (держав)65	
6.3.1	Позови до України	66
6.3.2	Позови до Російської Федерації	67
7	Залучення постраждалих осіб, громадянського суспільства та НУО.....	70
7.1	Постраждалі особи, громадянське суспільство і НУО та підхід, орієнтований на інтереси постраждалих.....	70
7.2	Роль постраждалих, громадянського суспільства та НУО у роботі внутрішніх механізмів підтримки в Україні	71
7.3	Роль постраждалих, громадянського суспільства та НУО стосовно Реєстру збитків	75
8	Взаємозв'язок між національними механізмами та Реєстром збитків	76
8.1	Міркування щодо синхронізації.....	76

8.1.1	Відмінності та їх наслідки	76
8.1.2	Українські заявники перед Реєстром збитків і їхні вимоги	80
9	Висновки	84

СКОРОЧЕННЯ

СНПК — сексуальне насильство, пов'язане з конфліктом

Європейська конвенція — Європейська конвенція з прав людини

Європейський суд — Європейський суд з прав людини

МКС — Міжнародний кримінальний суд

МГП — міжнародне гуманітарне право

НУО — неурядова організація

УВКПЛ — Управління Верховного комісара ООН з прав людини

Реєстр збитків — Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України

СОП — стандартні операційні процедури

ООН — Організація Об'єднаних Націй

КК ООН — Компенсаційна комісія Організації Об'єднаних Націй

Основні принципи та керівні положення ООН 2005 — Основні принципи та керівні положення ООН 2005 р., що стосуються права на засіб правового захисту та репарації особам, що постраждали від грубих порушень міжнародного права у галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

У цьому експертному звіті Ради Європи відображено національні засоби захисту та механізми підтримки, запроваджені Україною для цивільних осіб, які постраждали внаслідок поточної фази агресії Російської Федерації проти України, тобто після 24 лютого 2022 р., і сформульовано низку рекомендацій щодо їх вдосконалення. Він має на меті сприяти зусиллям української влади забезпечити юридичні засоби захисту та відшкодування збитків, орієнтовані на постраждалих цивільних осіб, які ґрунтуються на Європейській конвенції з прав людини, юриспруденції Європейського суду з прав людини, практиці та рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи, а також міжнародному гуманітарному та міжнародному звичаєвому праві. Він також спрямований на сприяння узгодженості, взаємодоповнюваності та сумісності між відповідними національними механізмами та Реєстром збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, відповідно до «Ризьких принципів».

У звіті розглядаються декілька існуючих видів національних механізмів підтримки (компенсаторних та спрямованих на допомогу), що діють на підставі широкого спектра законів, постанов, регуляторних актів, інституційних та інших заходів, у їх динаміці та з врахуванням ключових подальших ініціатив, а також аналізуються зміни, що пов'язані з документуванням шкоди довкіллю та культурній спадщині. Відповідно, в ньому розглядаються і даються конкретні рекомендації щодо:

- пошкодженого та зруйнованого житла;
- внутрішньо переміщених осіб;
- осіб, позбавлених особистої свободи, та членів їхніх сімей;
- осіб, які зникли безвісти за особливих обставин, та найближчих членів їхніх сімей;
- осіб, які отримали інвалідність внаслідок травм або іншої шкоди, заподіяної здоров'ю вибуховими речовинами, боеприпасами чи бойовою зброєю;
- волонтерів та індивідуальних помічників, які дають відсіч збройній агресії, що отримали інвалідність чи загинули внаслідок поранення, контузії, каліцтва або хвороби;
- осіб, які отримали інвалідність чи втратили життя внаслідок травми, контузії, каліцтва чи хвороби під час виконання службових або професійних обов'язків;
- дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів;
- осіб, які постраждали внаслідок руйнування греблі Каховської гідроелектростанції; та
- документування та оцінки збитків довкіллю та культурній спадщині.

У звіті аналізуються вимоги до документування та стандарти доведення, а також різні бази даних та національні реєстри, що використовуються для опрацювання даних про заподіяні в результаті агресії збитки та надану допомогу; оцінка збитків і втрат; засоби правового захисту та відповідні невідкладні (внутрішні) механізми відшкодування в контексті кримінального та цивільного права; а також залучення постраждалих осіб, громадянського суспільства та неурядових організацій. Зрештою, і це важливо, у ньому розглядається взаємозв'язок між національними механізмами та Реєстром збитків.

Проаналізована внутрішня система є складною, багаторівневою, багатокomпонентною та охоплює обмежені (встановлені чи передбачувані) види величезного і дедалі більшого обсягу збитків. Наявні заходи передусім передбачають часткову (фіксовану) грошову компенсацію або пом'якшення наслідків втрати життя, інвалідності та інших порушень здоров'я, викликаних воєнними діями; полегшення наслідків внутрішнього переміщення і пов'язаних із цим соціальних перешкод;

компенсацію певних збитків, заподіяних житлу, і певних матеріальних втрат; а також різну нематеріальну допомогу. До того ж більшість заходів вживаються або передбачають пріоритизацію на основі територіальних критеріїв або зумовлені участю окремих осіб у протидії агресії чи полегшенні її наслідків.

Поступове розширення та вдосконалення української внутрішньої системи надання термінової допомоги та подальших ініціатив відшкодування збитків, що пропонують адресну підтримку особам, які постраждали внаслідок агресії Російської Федерації проти України, заслуговує на схвалення, оскільки воно спрямоване на виконання зобов'язання з надання всієї можливої допомоги та підтримки особам, які постраждали від грубих порушень міжнародного права в галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права органами влади, які не несуть відповідальності за ці порушення і не зв'язані заснованими на відповідальності держави зобов'язаннями щодо забезпечення повного відшкодування (в очікуванні рішень щодо репарацій у зв'язку з відповідальністю Російської Федерації). Наміри досягти узгодженості в національній системі допомоги та заходах із підтримки постраждалих осіб важливі, своєчасні та викликають схвалення. Хоча обмеження та певні недоліки системи можуть пояснюватися масштабом і характером вчинюваних злочинів, супутньою динамікою, бюджетними, інституційними та іншими обмеженнями, буде доцільно активізувати зусилля щодо подолання її значної фрагментації. Це стосується відповідальних органів, адміністративних процедур та їх застосування на практиці. Це також необхідно для управління системою як всеосяжною програмою проміжних репарацій. Удосконалення повинні охоплювати консолідацію загального стратегічного та бюджетного планування, управління даними та відповідні IT-рішення, а також подальше розширення спектра збитків, доступних заходів і категорій бенефіціарів, що ними охоплюються, із належною увагою до найбільш вразливих груп, які зазнали тяжких та/чи численних збитків. Особливий наголос має бути зроблений на просуванні та впровадженні індивідуалізованого, орієнтованого на інтереси постраждалих осіб і врахування гендерних аспектів підходу та індивідуалізованих заходів підтримки при одночасному підвищенні ефективності розслідування і виконанні відповідних процесуальних зобов'язань.

Для досягнення цих цілей органам влади України пропонується розглянути декілька рекомендацій. Предметні рекомендації для конкретних механізмів представлені у відповідних розділах. Узагальнені рекомендації стосуються всієї системи в цілому. Зокрема, органам влади України рекомендується розглянути:

- застосування повного відшкодування за принципом «права війни» [*jus ad bellum*] або/та в поєднанні з більш цілеспрямованим і деталізованим обґрунтуванням конкретних міжнародно-протиправних дій на основі принципів «права під час війни» [*jus in bello*] і відповідних норм у галузі прав людини;
- поліпшення стратегічного та інституційного координування, зокрема, через комплексне управління політикою, в тому числі через розробку консолідованого інструменту внутрішнього програмування (всеосяжної національної стратегії щодо репарацій), а також відповідного бюджетного планування, узгодженості законодавства, що регулює всю систему відповідних заходів підтримки, включно з правами та засобами правового захисту для осіб, постраждалих від війни, керуючись підходом, орієнтованим на інтереси постраждалих осіб і врахування гендерних аспектів (англ. - *a victim-centered and gender-sensitive approach*);
- синхронізація вже розробленої системи та системи, яку ще належить побудувати, з вимогами Європейської конвенції з прав людини та практикою Європейського суду з прав

людини щодо України, серед іншого, щодо зобов'язання виконувати остаточні судові рішення; зокрема, слід уникати накопичення боргів і невиконання (потенційного) судових рішень, оскільки це може призводити до подальшого погіршення стану реалізації Україною відповідних заходів загального характеру на виконання рішень Європейського суду і керівництв Комітету Міністрів у цій частині;

- об'єднання різних реєстрів та інструментів управління електронними даними через створення національної консолідованої екосистеми управління даними про пов'язані з агресією збитки й постраждалих осіб, що включає компонент, заснований на кримінальному переслідуванні, або забезпечення взаємної технічної та правової сумісності реєстрів;
- удосконалення методик оцінки збитків, які є центральною проблемою у всіх відповідних програмах компенсації та підтримки, через використання міжнародних стандартів і підходів, які пропонуються практикою Європейського суду, включно з оцінкою психологічних страждань й відповідної шкоди;
- забезпечення одноманітності та застосування вдосконаленої законодавчої техніки, термінології, пов'язаної з агресією, з описом її етапів, територіальних та інших параметрів, а також відповідних формулювань, що використовуються в межах тих чи інших механізмів, та критеріїв їх прийнятності, чітке визначення категорій постраждалих осіб, включно з елементами, які визначають, хто такі постраждалі особи, їхні потреби, вразливість і процедури, що враховують нагальність або необхідність допомоги;
- спрощення процедур і зниження адміністративного навантаження на бенефіціарів, у тому числі через заохочення відповідальних органів до проактивного підходу, мінаючи початкове судове підтвердження фактів;
- коригування чи усунення певних обмежень, які зараз можуть звужувати доступ до найбільш необхідних заходів підтримки, в тому числі за рахунок розширення сфери дії всієї системи заходів підтримки на звичайних «некваліфікованих» (таких, що не мають кваліфікованих ознак) цивільних постраждалих, а також діапазону відповідних збитків;
- застосування гендерно-чутливого та антидискримінаційного підходів до всіх внутрішніх засобів правового захисту, механізмів відшкодування збитків, практики їх реалізації та заходів підтримки задля подальшого вдосконалення заходів надання допомоги, доступних найуразливішим особам, які найбільше постраждали, включно з жінками та дітьми.

Міркування, що стосуються реагування системи кримінального правосуддя на звірства, пов'язані з агресією, військовими та іншими міжнародними злочинами й серйозними порушеннями прав людини, а також забезпечення ефективного розслідування і виконання подальших процесуальних зобов'язань щодо останніх, вимагають відповідності вимогам міжнародного кримінального права та подальшого законодавчого вдосконалення процесуальних норм, впорядкування інституційних розробок, у тому числі у сфері статистики та опрацювання даних. Це охоплює зосередження уваги на сексуальному та інших формах гендерно-зумовленого насильства, пов'язаного з конфліктом, на жорстокому поводженні з дітьми, депортації та пов'язаних з ними звірствах, впровадженні довгострокових програм підтримки та інших засобів правового захисту для жертв і тих, хто вижив.

Для цивільного правосуддя та інших засобів судового захисту буде корисним ретельно проаналізувати судову практику, пов'язану з механізмом (-ами) підтримки постраждалих, обсягом зобов'язань України щодо відшкодування збитків. Було б доцільно переглянути судову практику, пов'язану зі скасуванням (державного) імунітету Російської Федерації, у контексті внутрішньодержавних процедур.

Для постійного вдосконалення набору процедур документування, розслідування та управління відповідними даними, пов'язаними з екологічними та культурними збитками, краще буде й надалі зосереджувати увагу на їх сервісно-орієнтованих аспектах, а також на інших перевірених на міжнародному рівні типах та розмірах конкретних репарацій.

Існують також можливості для поліпшення обміну інформацією, координації та спільних дій відповідних неурядових організацій щодо функціонування та розвитку механізмів підтримки, а також проведення консультацій та інформаційно-роз'яснювальної роботи з постраждалими, при цьому робота з очікуваннями постраждалих осіб становить невід'ємну частину цього процесу.

Не маючи на меті впливати на зміст майбутніх правил і процедур, а також будь-яких майбутніх рішень, які будуть прийняті Реєстром збитків у межах його компетенції (CM/Res(2023)3), також надаються рекомендації щодо взаємозв'язку між національною системою і Реєстром збитків (і, можливо, іншими міжнародними процедурами репарацій). Вони, зокрема, стосуються необхідності:

- усунути низку прогалин у національних системах документування та керування даними / реєстрах, а також у методиках оцінки, та перейти до скоординованого структурування та підготовки вимог(и) про збитки від імені органів української влади, у тому числі відповідно до загальних стратегій, розроблених у межах управління політикою, пов'язаною з репараціями;
- забезпечити, щоб національні механізми могли безперешкодно обмінюватися даними та інформацією з Реєстром збитків (наскільки це можливо), використовуючи сумісні формати даних і відповідно до чинного законодавства, включно з вимогами щодо захисту даних і доказів;
- посилити підхід, орієнтований на інтереси постраждалих осіб, беручи до уваги положення національної правової системи, щоб вони могли стати основою для запровадження «висхідного» підходу (англ. – *upwards approach*) до Реєстру.

1 Вступ

У цьому звіті та в рекомендаціях до нього представлена внутрішня правова база заходів та механізмів підтримки, запроваджених Україною для цивільних осіб¹, які постраждали внаслідок поточної фази агресії² Російської Федерації проти України, тобто після 24 лютого 2022 року.

Його підготовка стала результатом погодженого з українською владою процесу співпраці, з основною метою надання допомоги в їхніх триваючих зусиллях щодо забезпечення постраждалим ефективних засобів правового захисту на національному рівні, керуючись підходом, орієнтованим на інтереси постраждалих осіб. Ці зусилля засновані на вимогах Європейської конвенції з прав людини (далі — Європейська конвенція), державою-учасницею якої є Україна. Це включає в себе практику Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд) і Комітету міністрів Ради Європи при здійсненні ним своєї функції нагляду за виконанням рішень Європейського суду (стаття 46 Європейської конвенції). Вони також спрямовані, зокрема, на реалізацію Основних принципів та керівних положень ООН 2005 року, що стосуються права на засіб правового захисту та репарації особам, що постраждали від грубих порушень міжнародного права у галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права, і Керівних принципів Комітету міністрів 2011 року щодо викорінення безкарності за серйозні порушення прав людини.

Звіт однаково спрямований на інформування про зусилля щодо досягнення узгодженості, взаємодоповнюваності та сумісності між відповідними національними механізмами та Реєстром збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (Реєстр збитків), створеним Резолюцією CM/Res(2023)3 Комітету міністрів Ради Європи з метою створення всеосяжної системи відшкодування збитків.

Звіт заснований на «Ризьких принципах», прийнятих на неформальній Конференції Міністрів юстиції Ради Європи, що відбулася в Ризі 11 вересня 2023 року,³ які передбачають, що органам влади України має бути надана вся необхідна допомога для сприяння координуванню внутрішніх зусиль

¹ Через відповідну специфіку у звіті не розглядаються обширні компенсаційні виплати, інша допомога і заходи підтримки військових та інших захисників або осіб, що залучені до військових чи аналогічних дій (наприклад, розмінування тощо), а також діяльність правоохоронних органів і служби безпеки в районах бойових дій, а також власне ветеранів війни.

² Термін «агресія» використовується відповідно до Резолюції CM/Res(2023)3, якою створено розширену часткову угоду про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, окрім випадків, коли він відтворює формулювання документів, що тут розглядаються.

³ [Декларація неформальної Конференції Міністрів юстиції Ради Європи](#), з нагоди Конференції: «На шляху до справедливості для України: наближення відповідальності, возз'єднання дітей зі своїми родинами та підтримка стійкості її системи правосуддя» (11 вересня 2023 року, Рига, Латвія).

щодо підтримки функціонування Реєстру. Зокрема, до них належать: підхід, орієнтований на інтереси постраждалих осіб; надійна правова основа, авторитетність і легітимність; підтримка національних інституцій України; узгодженість, взаємодоповнюваність і сумісність; залучення громадянського суспільства та робота щодо забезпечення ефективних репарацій.⁴

Цей експертний звіт був підготовлений міжнародними консультантами Еріком Сванідзе та Норбертом Вюлером за підтримки Секретаріату Ради Європи (Генеральний директорат з прав людини та верховенства права, ГД І). Він був підготовлений у межах проєктів співпраці Ради Європи «Посилення судових та позасудових засобів захисту прав осіб, постраждалих від війни в Україні» та «Підтримка судової влади України в умовах війни та післявоєнного періоду», що реалізуються через План дій Ради Європи для України на 2023–2026 рр. «Стійкість, відновлення та відбудова».

Аналіз включав поглиблене дослідження й оцінку законів та підзаконних нормативно-правових актів, відповідних політичних інструментів, різних додаткових матеріалів, а також консультації та обговорення між Радою Європи, міжнародними організаціями та українськими органами влади щодо внутрішніх механізмів відшкодування збитків, заподіяних агресією Російської Федерації проти України, включно з обміном думками, що відбувалися в змішаному форматі (у Страсбурзі та онлайн) 19 червня 2023 року.⁵ Низка зустрічей, проведених у змішаному форматі з ключовими органами влади України та зацікавленими сторонами, включно з представниками громадянського суспільства, у липні та серпні 2023 року, забезпечила основу для подальшої розробки аналізу.

У звіті представлений загальний огляд національних заходів підтримки (компенсації⁶) для основних категорій осіб, які постраждали від війни,⁷ відповідної нормативно-правової бази та її аналіз з точки зору права на засіб правового захисту і невідкладні репарації особам, що постраждали від грубих порушень міжнародного права в галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного

⁴ Див. також звіт Комітету Парламентської асамблеї Ради Європи з політичних питань і демократії [«Забезпечення справедливого миру в Україні та стабільної безпеки в Європі»](https://pace.coe.int/en/files/33074/html), документ 15842, 10 жовтня 2023 року. <https://pace.coe.int/en/files/33074/html>

⁵ Див. <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/exchange-of-views-on-national-redress-mechanisms-for-damage-caused-by-the-aggression-of-the-russian-federation-against-ukraine>

⁶ Окрім використання термінології Основних принципів та керівних положень ООН 2005 року, а також Керівних принципів Комітету міністрів 2011 року щодо викорінення безкарності за серйозні порушення прав людини, у Звіті використовуються терміни «відшкодування», «компенсація» і пов'язані з ними формулювання, що відтворюють термінологію, яка застосовується у законодавстві України.

⁷ Метою аналізу не є вивчення страхування, в тому числі страхування здоров'я та інших страхових програм, які можуть охоплювати відповідні випадки та пов'язані з ними наслідки. Див., зокрема, Постанову КМУ № 548 від 26 травня 2023 року «Про затвердження Порядку надання гарантій компенсації шкоди, заподіяної внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України та воєнних дій на території України, фрахтувальникам, операторам та/або власникам морських суден та суден внутрішнього плавання, що ходять під прапором України та під прапорами іноземних держав».

гуманітарного права, зокрема Європейської конвенції в інтерпретації Європейського суду, інших європейських стандартів, а також Основних принципів і керівних положень ООН 2005 року та практики відповідних міжнародних компенсаційних механізмів. Аналіз також висвітлює ключові міркування, що стосуються узгодженості, взаємодоповнюваності та сумісності національної системи та Реєстру збитків. У ньому дається низка рекомендацій, що пропонують стратегічні, інституційні, законодавчі та процедурні вдосконалення, спрямовані на розширення та зміцнення існуючої національної системи підтримки, орієнтованої на цивільне населення.

У звіті не наводяться незалежні висновки щодо класифікації порушень відповідно до міжнародного гуманітарного права (МГП) або права прав людини, як у широкому масштабі, так і в межах окремих випадків, спричинених військовою агресією Російської Федерації проти України. Основну увагу в документі приділено запровадженню Україною заходів та механізмів надання допомоги, орієнтованим на людей / окремих постраждалих осіб⁸. Звіт і його оцінка не є остаточними, оскільки ситуація в Україні й у світі, особливо в частині, що стосується репарацій, швидко розвивається і безперервно змінюється. Вони відбивають стан національної правової системи України станом на період до серпня 2023 р.

⁸Завдяки загальній спрямованості у звіті розглядаються відповідні ключові міркування. Вони можуть доповнюватися подальшими цілеспрямованими оцінками та заходами, у тому числі тими, що стосуються гендерного мейнстрімінгу та відповідного міжсекторального підходу.

2 ЗАГАЛЬНІ МІРКУВАННЯ

Допомога, що надається органами влади України людям, які постраждали внаслідок агресії Російської Федерації проти України, спрямована на виконання зобов'язання щодо надання термінової допомоги, тобто (компенсаційних та інших) засобів підтримки, які є невідкладними, через усі можливі заходи сприяння, а також надання невідкладних процесуальних засобів захисту та пов'язаних з ними репарацій особам, що постраждали від грубих порушень міжнародного права в галузі прав людини й серйозних порушень МГП, з боку органів влади, які не несуть відповідальності за ці порушення і не пов'язані заснованими на відповідальності держави зобов'язаннями щодо надання повних репарацій (в очікуванні рішень щодо репарацій у зв'язку з відповідальністю Російська Федерація).

Внутрішньополітичні очікування і нормативно-правова база в Україні у своєму поточному вигляді припускають пряме застосування імперативного загального принципу, згідно з яким акти агресії створюють зобов'язання щодо виплати повних репарацій з боку Російської Федерації. Закони та інші норми, що встановлюють відповідні механізми, посилаються на агресію (або збройну агресію, чи військову агресію) і використовують дуже різноманітну термінологію⁹. Водночас існують повні репарації, що засновані на принципі «права війни» [*jus ad bellum*], або більш цілеспрямовані та деталізовані міркування і практика, засновані на принципі *jus in bello* та відповідних нормах про права людини, що застосовуються до доведення конкретних міжнародно-протиправних діянь та пов'язаних з ними вимог щодо репарацій, у тому числі з урахуванням відповідної практики Європейського суду стосовно факторів і параметрів порушень і відповідних заходів справедливої сатисфакції.

Рекомендація: Органам влади України пропонується розглянути більш нюансоване застосування заснованого на принципі *jus ad bellum* імперативного зобов'язання держави-агресора щодо повних репарацій та підкріпити його більш цілеспрямованим і деталізованим, заснованим на принципі *jus in bello* та відповідних нормах про права людини, обґрунтуванням конкретних міжнародно-протиправних діянь, та перейти до скоординованого структурування та підготовки заяв(и) про

⁹ Більш докладні відомості та міркування див. у наступному розділі цього звіту.

відшкодування збитків від імені органів влади України, в тому числі відповідно до загальних стратегій, розроблених у межах управління політикою, пов'язаною з репараціями.

3 Внутрішні механізми допомоги та компенсації

3.1 Пошкоджене та зруйноване житло

Адміністративний механізм компенсацій за спричинене російською агресією пошкодження та руйнування житла був запроваджений у 2023 році. [Законом № 2923-IX](#) встановлюються умови та процедура подання заяв про надання компенсації, процес їх оцінювання та прийняття рішення за ними, а також спосіб виплати. Законом також засновується Реєстр пошкодженого та знищеного майна (Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України). Також ухвалено відповідні підзаконні нормативно-правові акти.¹⁰ Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури несе загальну відповідальність за впровадження цього механізму.

Об'єкти, за які можна вимагати компенсацію, включають зруйновані чи пошкоджені житлові будинки, квартири, багатоквартирні будинки та незавершені будівництвом житлові споруди. Об'єкти нерухомості, розташовані на територіях, окупованих до 24 лютого 2022 року, не охоплюються цією нормативною рамкою. Заяви можуть подавати громадяни України, які є фізичними особами та є власниками пошкоджених/знищених об'єктів нерухомого, або їхні спадкоємці, якщо власник пішов з життя. Заявник повинен надати докази свого права власності на пошкоджене чи знищене майно. Право власності загалом має підтверджуватися записом про право власності заявника в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно. Цей тягар доведення був визначений як основне обмеження доступу до компенсації.

Заяви про надання компенсації подаються до компенсаційних комісій, створених органами місцевого самоврядування, які контролюють процес оцінювання та приймають рішення щодо заяв.¹¹ Приміщення, про яке йдеться, має бути оглянуто, і має бути проведене технічне обстеження.

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2023 р. № 381 "Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги "eВідновлення"; Постанова Кабінету Міністрів України від 19 травня 2023 року № 516 «Деякі питання організації роботи комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України»; Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2023 р. № 600 "Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна".

¹¹ Вони складаються щонайменше з 5 (п'яти осіб). У них також можуть входити представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, експерти, геодезисти, архітектори, а також представники міжнародних і громадських організацій. Щонайменше 30% членів є представниками громадськості (висунутих міжнародними організаціями, НУО, а в селах — також фізичними особами).

Інспектор заповнює чек-лист із середніми сумами вартості матеріалів та робіт, та визначає пропонуваній розмір компенсації для відновлення пошкодженого об'єкта нерухомого майна. Звіт з технічного обстеження вноситься до Реєстру пошкодженого та знищеного майна і є підставою для прийняття компенсаційною комісією рішення про розмір майбутньої компенсації (якщо рішення позитивне).

Для зруйнованих будинків або квартир розмір компенсації визначається відповідно до формул, що містяться в Постанові КМУ № 600 про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна. Ключові коефіцієнти, які враховуються в формулах, включають місце розташування об'єкта нерухомості, його площу, кількість кімнат і рік побудови. Цей стандартизований підхід відповідає підходу інших компенсаційних механізмів, які розглядали велику кількість майнових вимог.¹²

Рішення компенсаційних комісій повинні бути схвалені органом місцевої влади чи самоврядування, який створив комісію (уповноваженим органом).

Відповідно до Закону № 2923-IX, після отримання компенсації за зруйноване житло заявник укладає договір про відступлення державі/територіальній громаді права вимоги до Російської Федерації щодо відшкодування збитків за знищений об'єкт нерухомого майна. Такі договори про відступлення права вимоги є частою практикою у механізмах претензій та компенсації, наприклад, у межах Німецької програми компенсації за примусову працю, яку реалізує MOM.

Рекомендація 1: Бажано розглянути можливість надання компенсації за зруйновані або пошкоджені об'єкти нерухомого майна, інші, ніж житлові приміщення, наприклад гаражі, невеликі магазинчики, офіси приватних осіб, що розміщені у квартирах тощо.

Рекомендація 2: Рекомендується розглянути питання про поступове введення компенсації за шкоду, завдану сільськогосподарським угіддям (наприклад, внаслідок мінування, пересування ними військових, затоплення тощо), ймовірно, за допомогою окремого спеціалізованого механізму.

¹² Див., наприклад, практику Комісії з майнових претензій Німецької програми компенсації за примусову працю, П'єр А. Каррер, «Інновації для прискорення розгляду масових заяв: робота Комісії з майнових претензій Німецького Фонду «Пам'ять, відповідальність і майбутнє», 5 Журнал зі світового інвестиційного та торгового права (2004 р.), С. 57.

Рекомендація 3: Рекомендується розглянути питання про те, як визначити найбільш відповідні засоби надання компенсації, враховуючи можливості надання індивідуальних компенсацій або більш масштабних проєктів, спрямованих на відновлення довкілля.

Рекомендація 4: Органи державної влади можуть розглянути питання про те, чи слід відкрити процес компенсації для власників нерухомості, які не є громадянами України, які мали законне право проживати в Україні станом на 24 лютого 2022 року.

Рекомендація 5: Органи державної влади можуть розглянути питання про те, як може подаватися спільна заява балансоутримувачем спільного майна багатоквартирного будинку, якщо інший балансоутримувач проживає за кордоном або пішов з життя.

Рекомендація 6: Органи державної влади можуть розглянути питання про те, чи повинні українці, які проживають за кордоном або на окупованих територіях, мати можливість видавати довіреність на представництво їх інтересів, в тому числі для отримання вторинної правової допомоги.

Рекомендація 7: Органи державної влади можуть розглянути питання про те, чи має також надаватися пріоритетне право на отримання компенсації іншим групам,¹³ як от, до прикладу, особам, постраждалим від сексуального насильства, оскільки підхід до постраждалих / тих, хто пережив сексуальне насильство пов'язане з конфліктом (СНПК), має бути особливо чутливим з огляду на їхні потреби.

Рекомендація 8: Рекомендується встановити триваліший строк для подання заяв, наприклад, протягом 3 (трьох) років після закінчення воєнного стану. Це може допомогти уникнути необхідності подальших продовжень, що були характерні для програм розгляду претензій в інших країнах і створювали додаткове адміністративне навантаження та призводили до виключення потенційних бенефіціарів, які не знали про продовження.

Рекомендація 9: Слід розглянути шляхи спрощення процедури внесення відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. Альтернативні процедури верифікації можуть бути запроваджені у випадках, коли (i) в особи є правовстановлювальні документи, але відповідний архів БТІ недоступний, або (ii) в особи немає правовстановлювальних документів, і відповідний архів БТІ

¹³ Пріоритетне право на отримання компенсації мають різні групи осіб у разі знищеного та пошкодженого майна відповідно. Стосовно зруйнованого житла пріоритетні групи перелічені у Законі № 2923-IX (стаття 9); стосовно пошкодженого житла вони перелічені в Постанові КМУ № 381 (п. 5).

недоступний. У першій ситуації слід приймати вторинні докази, такі як рахунки за комунальні послуги, податкові, банківські або страхові дані, що підтверджують володіння та користування об'єктом нерухомості. У другій ситуації необхідно спростити та належно адаптувати звичайну судову процедуру підтвердження право власності на нерухоме майно, відповідно до Цивільного кодексу. Доцільно проводити верифікацію прав власності за іншими державними реєстрами. «Само-документовані» докази, такі як фотографії руйнувань або збитків, включно з координатами GPS та іншими метаданими, разом з документацією про розташування будівлі у відповідному районі, а також відеозаписи від родичів чи сусідів, що підтверджують право власності, також слід розглядати як підтверджувальні докази.

Рекомендація 10: Рекомендується зазначати відповідні завдання в системі «доповідача», якщо голова компенсаційної комісії призначає одного члена «доповідачем». У цьому випадку розгляд і оцінка доказів, а також технічне обстеження доручається одному члену комісії, який подає результати проведених ним обстеження та оцінки збитків, а також рекомендацію щодо прийняття рішення на розгляд комісії у її повному складі. Остаточне рішення щодо заяви та виплати компенсації приймає компенсаційна комісія у своєму повному складі.

Рекомендація 11: Органи державної влади мають розглянути можливість посилення спроможності компенсаційних комісій через виділення додаткових коштів для залучення достатньої кількості будівельних експертів для сприяння роботі комісій, у тому числі через залучення донорської підтримки.

Рекомендація 12: Рекомендується виключити етап затвердження рішення компенсаційної комісії органом місцевої влади чи самоврядування. Рішення може бути переглянуто, якщо заявник вирішить подати скаргу до Міністерства. Орган місцевої влади чи самоврядування не обізнаний у деталях процедури і, швидше за все, лише фіксує прийняте комісією рішення.

Рекомендація 13: Рекомендується передбачити зобов'язання для заявника в межах сфери дії Закону № 2923-IX розкривати інформацію про подання позову про відшкодування того самого збитку в українських судах і відкликати такий позов, щойно заявник отримає компенсацію згідно Закону № 2923-IX. Це доповнюватиме зобов'язання підписати договір про відступлення державі/територіальній громаді права вимоги до Російської Федерації щодо відшкодування збитків за знищений об'єкт нерухомого майна після отримання компенсації за зруйноване житло.

3.2 Внутрішньо переміщені особи

Нормативно-правова база, яка забезпечує права внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і допомогу, на яку вони мають право, та яка регулює процедуру визнання ВПО і те, як вони можуть отримати підтримку, викладена в [Законі № 1706-VII від 2014 року](#) «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та двох ключових постановках КМУ. Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Особи, які повертаються до своїх домівок, вже не вважаються ВПО. Якщо особи, які в інших аспектах відповідають визначенню статті 1 Закону № 1706-VII, після повернення з-за кордону не знаходять дому, вони стають ВПО на цьому етапі.

Факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО. ВПО реєструються в Єдиній інформаційній базі даних про ВПО.

Основні види підтримки ВПО включають розміщення (тимчасове проживання); реабілітацію; безкоштовне харчування дітей з числа ВПО, які навчаються у дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладах; сприяння зайнятості; та пільги щодо сплати процентів за кредитним договором та/або договором позики, боржником тощо. У кожній громаді функціонує центр, який, серед іншого, надає ВПО інформацію і за потреби направляє їх до центрів медичної чи психосоціальної підтримки або до інших відповідних служб.

07 квітня 2023 року Уряд України ухвалив Стратегію державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року та відповідний операційний план заходів з її реалізації у 2023-2025 роках. Стратегія та план були розроблені Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України за підтримки Ради Європи у співпраці з ключовими національними та міжнародними партнерами. Стратегія спрямована на розв'язання проблеми масового переміщення населення з лютого 2022 року та реагування на збільшення потреб ВПО внаслідок агресії Російської Федерації проти України. Стратегія спрямована на досягнення п'яти цілей:

- i. Реагування держави на виклики внутрішнього переміщення;

- ii. Безпечна евакуація громадян із небезпечних районів і задоволення їхніх гуманітарних потреб;
- iii. Соціальна адаптація ВПО на новому місці проживання;
- iv. Інтеграція та розвиток ВПО у приймаючих територіальних громадах; та
- v. Підтримка безпечного повернення до покинутого місця проживання та реінтеграції.

Постановою КМУ № 330 від 18 квітня 2023 року Уряд створив Координаційний штаб з питань забезпечення реалізації прав і свобод ВПО, який очолює віце-прем'єр-міністр України. Координаційний штаб проводить щотижневі наради, у яких беруть участь відповідні заступники міністрів, представник омбудсмена, очільники обласних та районних військових адміністрацій, а також міжнародні організації та НУО, що працюють над питаннями ВПО і здійснюють захист прав осіб, постраждалих від війни. До ключових питань, що розглядаються на нарадах, належить збір відповідних даних, програми підтримки та інструменти компенсації для ВПО.

Рекомендація 1: Органам державної влади пропонується розглянути питання про перегляд чинного закону про ВПО, особливо з урахуванням нагальних та таких, що розвиваються, проблем, викликаних масовим переміщенням, і, серед іншого, необхідності розробки більш конкретних критеріїв для визначення «інтеграції ВПО», які «більше не є переміщеними особами» і які «можуть повністю забезпечувати себе», і необхідності їх послідовного застосування, а також верифікації наявності цих ситуацій з урахуванням гендерного аспекту.

Рекомендація 2: Враховуючи, що Віце-прем'єр-міністр очолює Координаційний штаб з питань забезпечення реалізації прав і свобод ВПО, доцільно розглянути питання про наділення його / її повноваженнями давати рекомендації, що стосуються технічних деталей реалізації програм підтримки ВПО, за результатами їх обговорення та погодження на щотижневих нарадах Координаційного штабу.

3.3 Особи, позбавлені особистої свободи, та члени їхніх сімей

Українське законодавство виділило позбавлення особистої свободи, яке атрибується Російській Федерації, як підставу для вжиття заходів соціальної та правової підтримки на підставі [Закону України № 2010-IX](#) «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» (Закон № 2010-IX). Також були ухвалені відповідні підзаконні нормативно-правові акти. Коли

йдеться про цивільних осіб, механізм обмежується громадянами України, чиє затримання було пов'язане з конкретною діяльністю на підтримку органів влади України.¹⁴ Цей механізм також стосується членів сімей осіб, позбавлених особистої свободи, у частині отримання грошової допомоги від їх імені під час їх перебування в полоні чи у випадку смерті. До того ж члени сімей мають право на деякі пільги, пов'язані зі здобуттям освіти. Закон посиляється на незаконність затримання цивільних осіб (або дій держави-агресора) і розглядає це як додатковий критерій.¹⁵ Зокрема, у ньому не уточнюються конкретні серйозні порушення МГП та/або прав людини чи відповідні збитки, яких було зазнано внаслідок них, і передбачається пряме застосування загальної норми, згідно з якою акти агресії призводять до зобов'язання щодо забезпечення повного відшкодування. Такі серйозні порушення лише побічно згадуються в положеннях, що визначають коло фактів, які необхідно підтвердити документами, що подаються цивільною особою-заявником (або від його імені). Документи, включно з витягом з Єдиного реєстру досудових розслідувань, повинні підтверджувати, зокрема, захоплення в полон, незаконне затримання, арешт або інше незаконне позбавлення особистої свободи, а також реальне чи потенційне (незаконне) переслідування з боку держави-агресора.

Цей механізм адмініструє Комісія з питань встановлення факту позбавлення особи особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, що складається з представників відповідних державних установ та п'яти представників відповідних організацій громадянського суспільства.

Рішення про визнання факту позбавлення особистої свободи приймається на основі стандартизованої процедури. Зацікавлені сторони підкреслили труднощі з підтвердженням утримання в полоні, особливо цивільних осіб, і потенційне зловживання цим механізмом. За деякими даними, формалізація процедур, у тому числі через затвердження типових довідок, що видаються правоохоронними органами / службою безпеки, не повністю розв'язала проблему. Вони

¹⁴ Зокрема, їх затримання має бути пов'язане з вираженням ними підтримки Україні, а також професійною, громадською, політичною чи правозахисною діяльністю, відстоюванням державного суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та недоторканності України, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України або прав інших позбавлених особистої свободи осіб, які створили підстави для реальної або потенційної небезпеки для їх незаконного переслідування з боку держави-агресора; чи пов'язане з незаконними діями держави-агресора, її органів, підрозділів, формувань, інших утворень з явною або прихованою метою спонукання України, іншої держави, державного органу, організації, у тому числі міжнародної, юридичних або фізичних осіб до дій або утримання від здійснення дій як умови звільнення громадянина України. Досі незрозуміло, чи будуть ці обмеження інтерпретуватися на практиці згідно з більш докладно розробленим визначенням інтернування, що є визнаною МГП законною підставою для позбавлення особистої свободи.

¹⁵ Закон оперує категорією «реальної або потенційної небезпеки для незаконного переслідування» і незаконності захоплення заручників (пункти 2.а) і б) статті 2).

покладаються на повідомлення МКЧХ, натомість в інших випадках заявники змушені звертатися за винесенням судового рішення, яке підтверджує відповідний (юридичний) факт.

НІБ / Державне підприємство «Український національний центр розбудови миру», що підпорядковується Міністерству з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України (далі - Міністерство з питань реінтеграції), виступає адміністратором спеціалізованого Реєстру.

Постановою КМУ № 1281 від 15 листопада 2022 року передбачено три види грошової допомоги у фіксованому розмірі (100 000 грн):

- щорічні виплати особі, позбавленій особистої свободи (або члену (-ам) її сім'ї), у період ув'язнення;
- одноразова допомога, що виплачується особі, позбавленій особистої свободи, після її звільнення або у разі загибелі особи.

Також відповідні особи мають право на додаткову допомогу у нематеріальній формі. Більшість заходів, що передбачені цим механізмом, мають компенсаційну природу¹⁶ і надають деяку допомогу у зв'язку з переважно поганим, та в цілому неправомірним поведженням, серйозними порушеннями МГП і прав людини щодо відповідних військовослужбовців і цивільних осіб. Механізм не націлений на реабілітацію з урахуванням гендерних аспектів або таку, що налаштована на урахування особливостей окремих випадків і масштабів збитків, у тому числі з точки зору тривалості позбавлення особистої волі, умов тримання в неволі, їх частого погіршення внаслідок навмисного жорстокого поведження або в поєднанні з іншими серйозними порушеннями МГП чи прав людини. Проте ці фактори мають вирішальне значення і враховуються наявними міжнародними механізмами та процедурами репарацій чи захисту.¹⁷ Заслужують на увагу стандарти Європейської конвенції та практика Європейського суду щодо справедливої сатисфакції за пов'язані з

¹⁶ За винятком пільг, що пов'язані з освітою, які пропонуються у межах цього механізму, які мають заохочувальний характер і є заходом додаткової підтримки.

¹⁷ Обсяг цієї оцінки та звіту виходить за межі пропозиції більш докладних міркувань щодо цього. Про попередню практику міжнародних механізмів і можливий правовий підхід до відповідних вимог див., *зокрема*, Загальні обговорення питань позбавлення військовополонених та цивільних осіб особистої свободи Комісії з розгляду взаємних претензій Ефіопії та Еритреї, що запропоновані в її остаточних рішеннях про відшкодування збитків Ефіопії та Еритреї від 17 серпня 2009 року (з додатковими посиланнями на її керівні рішення та інші джерела).

позбавленням особистої свободи порушення статей 3 та 5 (а іноді й інших прав) та відповідної оцінки моральної шкоди в складних індивідуальних справах та групах справ.¹⁸

Деякі заходи надання допомоги в нематеріальній формі (включно з психологічною та санаторно-курортною реабілітацією, в тому числі через її заміну грошовою допомогою), а також подальші нормативні акти та інструменти для їх реалізації (зокрема, щодо пільг, пов'язаних з кредитуванням) поки що неповністю реалізуються.

Рекомендація 1: Органам влади України рекомендується знайти фінансові, організаційні та інші ресурси для поширення аналогічних заходів допомоги на всіх осіб, які зазнали аналогічних збитків внаслідок однакових протиправних дій, серйозних порушень МГП і прав людини, що вчинялися у контексті позбавлення особистої свободи у зв'язку з конфліктом.

Рекомендація 2: Рекомендується дотримуватися послідовних стратегічних підходів, в тому числі бюджетних, планових, загальнополітичних підходів і законодавчих ініціатив щодо впровадження адресної соціальної допомоги та інших заходів, а також усієї системи відповідних заходів підтримки, в тому числі через розробку консолідованого (єдиного) внутрішнього програмного (директивного) гендерно-чутливого інструменту та механізму управління.

Рекомендація 3: Органам державної влади рекомендується виконувати юридичні зобов'язання, що ґрунтуються на зазначених послідовних стратегічних підходах, щоб уникнути підриву довіри до системи підтримки, в тому числі через накопичення боргів і невиконання потенційних остаточних і обов'язкових судових рішень. Слід уникати створення нових соціальних зобов'язань без надання достатнього державного фінансування, також враховуючи, що така ситуація ще більше погіршить ситуацію щодо реалізації Україною заходів загального характеру у межах посиленого нагляду за виконанням рішення Європейського суду у групі справ *Іванов / Бурмич*.¹⁹ У цьому контексті важливо завершити перегляд відповідного соціального законодавства та забезпечити, щоб усі законодавчі ініціативи підтримувалися бюджетними асигнуваннями та мали достатні фінансові резерви.²⁰

¹⁸ Див. справу *Грузія проти Росії* (*Georgia v. Russia*) (I), рішення ЄСПЛ [ВП] (справедлива компенсація) від 31 січня 2019 року, заява № 13255/07, пп. 48–80 (з подальшими посиланнями); Див. *Іляску та інші проти Молдови та Росії* (*Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*), рішення ЄСПЛ [ВП] від 08 липня 2004 року, заява № 48787/99, пп. 484–490 (з подальшими посиланнями).

¹⁹ Див. <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-47973>.

²⁰ КМ/Примітки/1475/Н46-41, засідання 1475, 19–21 вересня 2023 року (ДН), Н46-41 «Юрій Миколайович Іванов проти України», «Жовнер проти України», «Бурмич та інші проти України» (заяви №№ 40450/04, 56848/00, 46852/13), доступні за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680ac9e88.

Рекомендація 4: Враховуючи робоче навантаження й оперативні проблеми, з якими стикаються судові органи під час війни, а також складнощі процедур, рекомендується удосконалити методи роботи адміністративного механізму та взаємодії з правоохоронними органами, щоб звести до мінімуму передачу прийняття рішень, пов'язаних з відповідністю критеріям, судовому органу.

Рекомендація 5: Особам, що постраждали від порушень, слід надавати підтримку в подальшому поданні потенційних індивідуальних або відповідних підтримуваних державою або міждержавних позовів з використанням (звичайних / мінімальних) ефективних внутрішніх засобів правового захисту та міжнародних репараційних механізмів.²¹ **Ця рекомендація застосовується до всіх засобів правового захисту та механізмів відшкодування.**

Рекомендація 6: Органам влади України пропонується розглянути можливість вдосконалення процедур для цивільних осіб, позбавлених особистої свободи Російською Федерацією, і загалом всіх інших механізмів в частині підтвердження заходів надання допомоги й фактичних витрат, а також збору відповідних доказів з урахуванням порушень МГП і/чи прав людини та відповідних збитків згідно з принципами відповідальності держав, а також діючими й потенційними нюансованими стандартами прийнятності та доказування міжнародних судових органів (у тому числі Європейського Суду), а також поточних чи майбутніх конкретних репараційних механізмів, включно з Реєстром збитків або іншими інструментами підтримки. **Ця рекомендація застосовується до всіх засобів правового захисту та механізмів відшкодування.**

3.4 Особи, які зникли безвісти за особливих обставин, та члени їхніх сімей

Після ескалації російської агресії 24 лютого 2022 року Україна вдосконалила попередню нормативно-правову базу та інституційний механізм, який стосувався зниклих безвісти осіб. 14 квітня 2022 року [поправками](#), внесеними до [Закону України від 2018 року № 2505-VIII](#) «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин» (Закон № 2505-VIII), до «особливих обставин» було віднесено збройний конфлікт, воєнні дії, тимчасову окупацію частини території України.

²¹ Див. пп. 4 та 11 Основних принципів та керівних положень ООН, що стосуються права на засіб правового захисту та репарації особам, що постраждали від грубих порушень міжнародних норм у галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права (Основні принципи); та статтю 13 Європейської конвенції. Цей принцип також закріплений у позитивних (процесуальних) зобов'язаннях, що випливають із відповідної практики Європейського суду та узагальнені у Керівних принципах Комітету міністрів Ради Європи 2011 року щодо викорінювання безкарності за серйозні порушення прав людини.

Донедавна злагоджене функціонування механізму забезпечував Уповноважений з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, який забезпечував реалізацію державної політики, координацію відповідних державних органів та установ, і виконував деякі функції, пов'язані з координацію розшуку осіб (зокрема, діяльністю пошукових груп).²² За Міністерством внутрішніх справ України зберігалась функція ідентифікації, включно з офіційним визнанням особи «зниклою безвісти за особливих обставин» і веденням відповідного Реєстру. Додатково механізм передбачає визначення підстав, пов'язаних зі зникненням безвісти, враховуючи, що останнє може бути еквівалентно до оголошення особи померлою на підставі судового рішення.²³

Визначення «особливих обставин», запроваджене поправками до Закону № 2505-VIII, надало відповідні підстави для визнання фізичної особи безвісти зниклою. Іноземець або особа без громадянства, які зникли безвісти на території України, також можуть набути такого правового статусу за умови, що ця особа перебувала на території України на законних підставах. Ці критерії можна було б вважати відповідними (для цілей запуску механізму, що розглядається), за винятком дискримінаційних обмежень щодо іноземних громадян або осіб без громадянства: дійсно, можуть виникати додаткові труднощі з виявленням і документуванням осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, але під час перебування під юрисдикцією України вони повинні мати такий самий захист. Коли компетентні органи отримують достатньо чіткі показання, вони повинні виконувати МГП і відповідні пов'язані з правами людини (позитивні) зобов'язання,²⁴ включно з обліком зниклих безвісти осіб.²⁵

Комплекс заходів підтримки включає захист трудових прав зниклої безвісти особи через збереження за нею робочого місця і займаної посади до моменту визнання її безвісно відсутньою чи оголошення померлою у порядку, встановленому законодавством. Члени сімей та родичі зниклих безвісти осіб мають право на соціальний захист відповідно до загальної схеми пенсійного забезпечення у зв'язку

²² Згідно з останньою інформацією цей інституційний механізм реформується. <https://minre.gov.ua/2023/08/11/roz%ca%bcyasennyya-minreintegracziyi-shhodo-upovnovazhenogo-zi-znyklyh-bezvisty/>

²³ Див. розділ 3.6 нижче.

²⁴ Див. *Варнава та інші проти Туреччини* (*Varnava and Others v. Turkey*), рішення ЄСПЛ [ВП] від 18 вересня 2009 року, заяви №№ 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 та 16073/90, пп. 187–194, 200–202, 225 (з подальшими посиланнями). Про специфіку та нагальність вимог, пов'язаних зі зникненнями, та інших суміжних вимог див. також у рішеннях та обговореннях Комісії з розгляду взаємних претензій Ефіопії та Еритреї, про які йшлося вище. Про практику ЄСПЛ щодо факторів, пов'язаних зі зникненнями, і параметрів справедливої компенсації (де 12 000 євро було присуджено окремим заявникам за сукупне порушення, переважно пов'язане з недотриманням позитивних зобов'язань) див. справу *Варнава та інші проти Туреччини* (*Varnava and Others v. Turkey*), що згадується вище.

²⁵ Див. <https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule117>

з втратою годувальника за певних умов, що мають бути дотримані. Водночас цій категорії не надається (якщо вони не відповідають іншим критеріям) вторинна безоплатна правова допомога.

Особа набуває статусу такої, що зникла безвісти за особливих обставин, з моменту внесення про неї відомостей, що містяться у заяві про факт зникнення, до Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Реєстр вдосконалюється з точки зору обміну електронною інформацією між зацікавленими сторонами, в тому числі на основі спільного Наказу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та Міністерства внутрішніх справ України від 15.06.2023 р. № 181/498 та додавання блоку для обміну та опрацювання різних повідомлень, даних про зниклих безвісти осіб відповідно.

За деякими даними підтвердження факту зникнення за особливих обставин військовослужбовців Збройних Сил або інших регулярних військових, яке здійснюється на підставі виданих військовими структурами довідок, не становить труднощів. І навпаки, коли йдеться про цивільних осіб, компетентні органи (включно з Уповноваженим) у деяких випадках утримуються від визнання їх зниклими безвісти за особливих обставин. На практиці заявникам може пропонуватися встановити юридичний факт перебування у полоні у судовому порядку.

Рекомендація 1: Органам влади України пропонується переглянути питання про виключення людей, які не є громадянами України і які незаконно перебувають на її території, зі сфери дії відповідного механізму.

Рекомендація 2: Доцільно буде включити членів сім'ї / родичів осіб, які зникли безвісти за особливих обставин, до категорії осіб, які мають право на вторинну безоплатну правову допомогу.

Рекомендація 3: Рекомендація 4 з попереднього розділу, що стосується скорочення масштабів судового втручання, однаково стосується і механізму для осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

3.5 Особи, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння

Цільові заходи підтримки (звичайних / некваліфікованих) цивільних осіб, які отримали поранення або інші ушкодження здоров'я внаслідок агресії, були запроваджені через внесення поправок до [Закону № 3551-XII від 22 жовтня 1993 року](#) «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». 12 січня 2023 року парламент частково скоригував його з урахуванням вимог поточної

фази агресії. За рахунок поправки його дію було поширено на «території проведення заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави з метою забезпечення відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації проти України». Нормативно-правова база, що пов'язана з цим механізмом, отримала подальший розвиток у межах декількох постанов КМУ.

Механізм застосовується до особи, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння, на територіях бойових дій, які визначені Міністерством з питань реінтеграції. Стосовно заходів підтримки механізм передбачає не одноразові компенсаційні виплати, а довічні виплати, аналогічні тим, які призначаються ветеранам війни.

Для забезпечення допомоги відповідним вразливим категоріям осіб рекомендується, щоб вони мали право (разом з ветеранами війни та іншими особами, на яких поширюється дія Закону № 3551-XII) на представництво та інші послуги безоплатної вторинної правової допомоги стосовно заходів в межах механізму. Те саме стосується й практики тісної співпраці Міністерства у справах ветеранів з Координаційним центром з надання правової допомоги для усунення індивідуальних та структурних недоліків процедур, що розглядаються.

Рішення про надання статусу, що розглядається, приймає спеціалізована Міжвідомча комісія. Для встановлення необхідного зв'язку між ушкодженням здоров'я і застосуванням військового озброєння на відповідних територіях, заявник або його законний представник повинні направити письмову заяву та підтверджувальні документи до Міністерства у справах ветеранів. Водночас, як і у разі з ветеранами війни та іншими категоріями, заявники стикаються зі значними труднощами при оформленні всіх, у тому числі додаткових (не зазначених у нормативно-правових актах) документів.

Як повідомляється, Комісія виявила значні упущення та недоліки в нормативних актах, включно з невідповідністю стосовно територіального застосування, а також зіткнулася з невідповідністю окремих заяв та супровідних документів. Відповідальні органи інтенсивно усувають недоліки та упущення.

Ступінь інвалідності встановлюється за відповідною загальною схемою на підставі висновків медико-соціальної експертизи (для дорослих) або лікарсько-консультативних комісій (для неповнолітніх).

Після винесення Комісією позитивного рішення подальші процедури щодо отримання передбаченої допомоги та виплат покладаються на структури Міністерства соціальної політики.

Єдиний реєстр ветеранів війни веде відповідне Міністерство. Проте положення про Реєстр виключає інші категорії зі сфери охоплення Реєстру, в тому числі цивільних осіб, які підпадають під дію відповідного закону.

Наказом № 85 від 26 квітня 2023 року Міністерство у справах ветеранів затвердило Методику визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, за напрямом соціального захисту ветеранів війни. Окрім того, що у ній розглядаються лише категорії ветеранів війни (та членів їх сімей), технічно вона обмежується підсумовуванням одноразових та інших фіксованих або змінних виплат і витрат, пов'язаних із наданням медичної допомоги, включно з психологічною реабілітацією, та іншої допомоги у нематеріальній формі, що надається згідно з відповідними нормативно-правовими актами.

Рекомендація 1: Органам державної влади пропонується розглянути можливість скасування (або усунення суперечних положень щодо) територіальних обмежень прийнятності стосовно надання допомоги цивільними особами, які отримали інвалідність внаслідок застосування військового озброєння.

Рекомендація 2: Схвальною є пропозиція про перенесення відповідальності за збір додаткових документів та забезпечення подальшого з'ясування обставин із заявника на компетентні органи.²⁶ Це перенесення має бути підкріплене відповідними інституційними, процедурними та іншими (в тому числі інформаційно-технічними) рішеннями, щоб гарантувати ефективне виконання адміністративних процедур відповідальними органами влади.

Рекомендація 3: Попри те, що на практиці тісна співпраця між органами, що надають адміністративну допомогу, Координаційним центром з надання правової допомоги та відповідними уповноваженими суб'єктами існує, її слід зміцнювати, в тому числі, задля уникнення надмірного застосування судових процедур.

²⁶ Див. [Законопроект № 9141](#), прийнятий у першому читанні 29.06.2023 р.

Рекомендація 4: Буде доцільним внести правки до нормативно-правових актів, щоб забезпечити опрацювання даних про відповідних осіб (які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння) в межах однієї або сумісної бази даних / інформаційної системи.

Рекомендація 5: Рекомендується продовжити вдосконалення Методики визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, за напрямом соціального захисту ветеранів війни, і розробити деталізовану, в тому числі засновану на нормах МГП і прав людини, методику розрахунку і вартісної оцінки індивідуальних і загальних масових збитків, заподіяних (цивільним) особам або принаймні таких, що стосуються (цивільних) осіб, які отримали інвалідність внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння. **Рекомендація 6:** Рекомендується розглянути шляхи вирішення нормативних та інституційних перешкод, пов'язаних із запуском механізму для цивільних осіб, які отримали інвалідність внаслідок застосування військового озброєння.

3.6 Волонтери та індивідуальні помічники, які дають відсіч збройній агресії, що стали особам з інвалідністю чи загинули внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання

Волонтери та індивідуальні помічники, які самостійно здійснюють незбройні заходи підтримки, є єдиною категорією з кола осіб, зазначених у пп. 11–16 частини 2 статті 7 Закону № 3551-XII, які є недержавними суб'єктами та/чи не беруть участь у воєнних діях (далі — волонтери та індивідуальні помічники).²⁷ З 24 лютого 2022 року відбулася низка непослідовних законодавчих змін задля вдосконалення заходів допомоги для цієї категорії осіб, які включали продовження їх дії на поточну фазу агресії та розширення територіального застосування, втім залишилися не підкріпленими відповідними змінами на рівні постанов КМУ.²⁸ Загалом, техніко-юридичні засоби, що використовуються для ухвалення законодавчих змін з відповідних питань (і відповідних положень), істотно відрізняються. Це ускладнює процес законотворчості та правозастосування.

Зараз існують додаткові відповідні нормативні акти, що дають змогу здійснювати виплату одноразової грошової допомоги в разі загибелі (смерті) чи інвалідності волонтера, який надає

²⁷ Включно з останнім (п. 16), який був уведений для охоплення окремих цивільних осіб, які беруться за зброю «для самооборони», як це трактується [Постановою КМУ № 685 від 07.07.2023 р.](#)

²⁸ Відповідні положення Постанови КМУ № 685 від 08 вересня 2015 року залишилися без змін.

допомогу Збройним Силам, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам в особливий період, при правовому режимі надзвичайного або воєнного стану.²⁹ Також були оновлені відповідні нормативні акти, що стосуються допомоги сім'ям загиблих або померлих волонтерів та індивідуальних помічників.

Одноразова грошова допомога застосовується у разі вбивства (загибелі) або інвалідності волонтера, якщо вони пов'язані: по-перше, із «забезпеченням оборони України, захистом безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації»; по-друге, надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам або органам державної влади під час особливого періоду або режиму воєнного стану, встановленого через збройну агресію Російської Федерації проти України та/або іншої країни проти України.

Набір пільг, доступних сім'ям загиблих або померлих волонтерів та індивідуальних помічників, надається загалом на тих самих умовах.

Водночас заходи поширюються лише на один (підтримка Збройних Сил тощо) з 12 напрямків волонтерської діяльності, визначених Законом № 3236-VI.

Слід зазначити, що одноразова допомога і пільги, пов'язані з втратою життя, застосовуються в разі негайної смерті (загибелі) чи подальшої смерті. Стосовно волонтерів, які пропали безвісти, необхідні судові рішення. Хоча нормативна база (що заснована на Цивільному Кодексі), відповідна практика та процедури оголошення фізичної особи померлою добре встановлені, вони застосовуються у мирний час.

Рішення про виплату одноразової грошової допомоги приймаються спеціальною (що стосується волонтерів) Міжвідомчою Комісією, створеною Міністерством у справах ветеранів. На момент підготовки цього звіту Комісія провела лише одне засідання і була змушена перерватися до усунення невідповідностей у супровідних документах і виявлених прогалин у нормативних актах. Станом на липень 2023 року рішення за окремими заявами не були прийняті. Зацікавлені сторони інтенсивно усувають недоліки та упущення. Зокрема, є розбіжності щодо формату і деталізованого змісту

²⁹ У разі втрати життя розмір виплати членам сім'ї становить 500 прожиткових мінімумів, що діють на дату смерті. Допомога у зв'язку з інвалідністю становить 250, 200, 150 прожиткових мінімумів для 1-ї, 2-ї, 3-ї груп інвалідності відповідно. Порівняйте та перегляньте розділ 3.7 нижче.

основних документів, які мають надаватися заявниками, в тому числі стосовно підтвердження доказових елементів, яких не вистачає, довідок про відповідні факти, що встановлені судовими рішеннями.

Після затвердження позитивного рішення Комісія направляє його (разом зі списками, що містять фінансові показники) до Міністерства у справах ветеранів, яке, своєю чергою, просить КМУ виділити необхідну (-і) суму (-и) з Резервного фонду бюджету. Протягом 5 (п'яти) днів після прийняття КМУ відповідного рішення Міністерство у справах ветеранів надсилає відповідний пакет документів до територіального органу соціальної допомоги.

Рекомендація 1: Рекомендується забезпечити узгодженість нормативно-правової бази з точки зору критеріїв, які стосуються конкретних категорій, у тому числі через внесення поправок до Закону № 3551-XII, щоб допомога у зв'язку з інвалідністю чітко застосовувалася до волонтерів та індивідуальних помічників.

Рекомендація 2: У законодавчих положеннях формулювання стосовно розглянутих механізмів надання допомоги є надмірно різноманітними і можуть бути покращені через більшу узгодженість та однорідність з точки зору відповідної військової та юридичної термінології, що стосується агресії, визначення її фаз, її територіальних та інших параметрів.

Рекомендація 3: Рекомендується вдосконалити положення про одноразову грошову допомогу та допомогу у разі загибелі (смерті) волонтера чи втрати ним працездатності у зв'язку з російською агресією проти України й зробити так, щоб вони застосовувалися до інших видів волонтерської діяльності, передбачених Законом № 3236-VI, як це було зроблено стосовно надання допомоги Збройним Силам, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам; і загалом уникати закріплення правових зобов'язань, не підкріплених бюджетними, інституційними чи іншими ресурсами та можливостями.

Рекомендація 4: Доцільно буде вдосконалити та наблизити підстави та процедури, пов'язані з визнанням зниклої особи померлою у межах цього (та інших) механізмів, до нормативно-правових вимог, що застосовуються відповідно до Закону № 2505-VIII «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин», щоб звести до мінімуму необхідність судового втручання (прагнення встановити факти за допомогою судових процедур і рішень).

Рекомендація 5: Органам влади України рекомендується усунути складнощі, пов'язані з запуском оновленого механізму одноразової грошової допомоги; відповідно перевести бізнес-процеси та паперову документацію в цифрову форму й об'єднати їх у відповідній базі даних / реєстрі; та забезпечити, щоб дані опрацьовувалися у тій самій або іншій сумісній базі даних / інформаційній системі.

Рекомендація 6: Для усунення труднощів, пов'язаних із застосуванням нормативно-правових актів, які передбачають необмежений перелік додаткових доказів, що потенційно підтверджують необхідні обставини й факти, буде доречним проактивний підхід з боку органів державної влади й відповідної Комісії.

Рекомендація 7: Доцільно буде встановити формальні строки виплати необхідної суми одноразової грошової допомоги або переформатувати процедуру за допомогою попереднього виділення певних траншів за відповідними бюджетними статтями Міністерства соціальної політики чи упорядкувати її в інший спосіб.

Рекомендація 8: Надзвичайно важливо полегшити адміністративний тягар, покладений на сім'ї волонтерів (та індивідуальних помічників), особливо на тих волонтерів, які загинули (або зникли безвісти), і у разі подальшого вдосконалення механізмів, щонайменше усунути дублювання при встановленні по суті одних і тих самих обставин, або навіть об'єднати поточні процедури. Також рекомендується оптимізувати механізми, пов'язані з тими ж самими збитками або категоріями постраждалих (фізичних осіб), за допомогою їх злиття або об'єднання в інший спосіб, у тому числі на основі підходу «єдиного вікна» і впровадження / просування відповідних ІТ-рішень. **Ця рекомендація (її останній елемент) стосується інших категорій осіб, які користуються комплексними засобами правового захисту та механізмами відшкодування збитків.**

3.7 Особи, які стали особами з інвалідністю або втратили життя у зв'язку з пораненням, каліцтвом, контузією або внаслідок захворювання, пов'язаних з виконанням службових або професійних обов'язків

Закон № 2980-IX від 20 березня 2023 року «Про одноразову грошову допомогу за шкоду життю та здоров'ю, завдану працівникам об'єктів критичної інфраструктури, державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» (Закон № 2980-IX) забезпечує реагування на подальшу системну ескалацію поточної фази російської агресії, яка очевидно проявила себе з другої половини 2022 року. Це стосується

цілеспрямованих ракетних, повітряних та інших значних збройних нападів на енергетичну, іншу цивільну та критичну інфраструктуру (масовані повітряні атаки), які, крім того, поширилися за лінію фронту та прилеглі регіони на всю територію України. Масовані повітряні атаки призвели до жертв серед цивільного населення, відповідних посадових осіб / службовців, найманих працівників і фахівців, зайнятих у проведенні відновлювальних робіт або заходів. Закон спрямований на забезпечення часткової підтримки (одноразової грошової допомоги) у разі найбільш серйозних індивідуальних негативних наслідків особам, які зазнають їх при виконанні своїх (невійськових) професійних або службових обов'язків.

До законодавства було запроваджене більш ретельно розроблене та пряме формулювання, яке відтворює поширення агресії, воєнних (бойових) дій через повітряні атаки на всю територію України. У ньому використано висловлювання «райони, що піддавалися бомбардуванням, авіаударам та іншим збройним нападам».

Одноразова грошова допомога призначається особам з числа працівників об'єктів критичної інфраструктури, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які загинули або стали особами з інвалідністю у зв'язку з пораненням, каліцтвом, контузією або внаслідок захворювання, пов'язаних з виконанням службових або професійних обов'язків.

Коло одержувачів допомоги, що належать до членів сімей загиблих (померлих) осіб цієї категорії, належно визначено у Законі.

Під час встановлення сум / обсягу допомоги (грошової чи іншої), включно з допомогою у нематеріальній формі, можуть братися до уваги різні бюджетні, такі, що пов'язані з важливістю / пріоритетністю, та інші міркування. Однак є малообґрунтованим чи зовсім безпідставним непослідовне визначення шкали виплат або допомоги у випадку тієї ж самої категорії збитків. Відмінність вражає, коли йдеться про допомогу у зв'язку з інвалідністю для різних категорій осіб.³⁰

На момент підготовки цього звіту Закон № 2980-IX очікував на своє практичне застосування і є ще одним прикладом необхідності належного стратегічного планування у цій сфері.

³⁰ Одноразова грошова допомога у разі загибелі (смерті) відповідної особи (у тому числі, внаслідок хвороби, що настала) становить 1 млн гривень. Допомога у зв'язку з інвалідністю виплачується в розмірі 800 000, 500 000, 200 000 гривень за 1-у, 2-у або 3-ю групи інвалідності відповідно. Співвідношення і різниця між рівнем виплат, пов'язаних з інвалідністю, істотно та незрозуміло відрізняються від аналогічних виплат для волонтерів. Якщо за цим механізмом це співвідношення становить 8-5-2, то для волонтерів це 2,5-2-1,5 для осіб з відповідною групою інвалідності. Див. розділ 3.6 вище.

Рекомендація: Розглянути питання про забезпечення уніфікованого підходу до визначення розміру та співвідношення допомоги у зв'язку з інвалідністю та інших аналогічних виплат, щоб уникнути дискримінаційних припущень і забезпечити структуроване та синхронізоване застосування заходів підтримки.

3.8 Діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів

Розширення нормативно-правової бази допомоги дітям, пов'язаної з війною, здійснюється на основі Закону № 2402-III від 26 квітня 2001 року «Про охорону дитинства». Він уже діяв на попередньому етапі російської агресії, коли в нього були включені спеціальні положення (стаття 30), що передбачають статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів. З 24 лютого 2022 року були внесені як системні, так і цільові поправки.

Заходи захисту, що пов'язані з цим конкретним статусом, застосовуються до дитини, а також до особи, яка під час воєнних дій, збройних конфліктів або збройної агресії Російської Федерації ще не досягла 18-річного віку і отримала поранення, контузію, каліцтво; зазнала фізичного, сексуального та/або психологічного насильства; була викрадена або незаконно вивезена за межі України; залучалась до участі у діях воєнізованих чи збройних формувань; незаконно утримувалася, у тому числі в полоні.

Статус дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, не передбачає жодних виплат чи негайної реальної допомоги у нематеріальній формі. Положення про відповідний статус (стаття 30¹ Закону № 2402-III) окреслюють лише позитивні зобов'язання щодо забезпечення захисту дітей, які перебувають у зоні воєнних дій і збройних конфліктів, дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів, догляду за ними та возз'єднання їх із членами сім'ї, включаючи розшук, звільнення з полону, повернення в Україну дітей, незаконно вивезених за кордон. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування першочергово проводять відселення дітей до безпечних районів (разом з їх родинами або за їхньою згодою). Однак ці заходи не повинні залежати від отримання відповідного статусу. Цей статус є загальною підставою для забезпечення відповідними міністерствами через їх адміністративні процедури медичної, психологічної, педагогічної реабілітації та соціальної реінтеграції. Учні з таким статусом забезпечуються безоплатним харчуванням.

Є декілька важливих моментів, які слід враховувати стосовно заходів і механізмів підтримки, що розглядаються. Постанова КМУ № 268 від 05 квітня 2017 року «Про затвердження Порядку надання статусу дитини, яка постраждала внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів» в останній редакції від 01 червня 2023 року визначає психологічне насильство, пов'язане з війною (воєнними діями та збройними конфліктами). Це стосується моральних страждань, яких зазнала дитина, що не потребують доведення. Зокрема, воно не потребується, якщо це пов'язано з психологічним насильством (травмою), пережитим у зв'язку з наступними обставинами: проживанням/перебуванням в зоні воєнних дій чи збройних конфліктів; тимчасового внутрішнього переміщення або переміщення за кордон, як наслідок залишення свого місця проживання/перебування у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту; загибелі (зникнення безвісти), потрапляння у полон, смерті внаслідок отриманих у результаті збройного конфлікту поранення, контузії або каліцтва на території України чи за кордоном її батьків або одного з них. Втім, батьки вирізняються залежно від їхнього статусу як цивільних осіб або осіб, зазначених у пункті 2 «Порядку надання статусу члена сім'ї загиблого (померлого) Захисника чи Захисниці України», затвердженого Постановою КМУ № 740.

Певні занепокоєння викликає похідний від спадкового характер заходів підтримки, особливо у частині обмежень або пріоритетів, які ґрунтуються на заслугах батьків, зокрема у випадках їх смерті чи зникнення. Бажано уникати створення чи конкретизації норм, які скасовують або обмежують допомогу, доступну дітям, виходячи із заслуг їхніх родичів, особливо у випадках загибелі або зникнення батьків, у межах такого роду юридичних інструментів, орієнтованих на інтереси дітей.

Визначення психологічного насильства, запропоноване в Постанові КМУ № 268, поки що є одним з рідкісних прикладів, що пов'язують шкоду з порушеннями певних прав людини. Це новаторське положення в українському законодавстві, оскільки воно запроваджує загальну, зумовлену певними обставинами, презумпцію психологічних / моральних страждань та пов'язаної з ними шкоди, усуваючи у такий спосіб вимогу про «додаткове доведення», що, у разі заподіяння шкоди дитині, може бути достатнім у контексті відповідних нормативних актів. В цілому, такий підхід відповідає загальній практиці Європейського суду.³¹ До того ж на підставі міжнародних стандартів та практики

³¹ Див. Регламент Суду від 03 червня 2022 року, Практичні вказівки щодо заяв про справедливую сатисфакцію. Зокрема, у ньому зазначається, що «... часто є обґрунтовані підстави припускати причинно-наслідковий зв'язок між передбачуваним порушенням і моральною шкодою, оскільки заявники не зобов'язані надавати додаткові докази своїх страждань». https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/PD_satisfaction_claims_ENG

воно може стати основою для обґрунтування загальних або (територіальних та інших) міждержавних та, можливо, групових / масових претензій. Проте, навіть у цьому зв'язку, такі фактори, як вік, тривалість тощо, можуть мати значення як для індивідуальних, так і для загальних моральних, нематеріальних вимог, представляючи ключові додаткові аспекти, які необхідно враховувати через застосування більш ретельної оцінки шкоди.³² Схожі деталізовані підходи можна спостерігати в міжнародних судових або репараційних механізмах.³³

Відповідна нормативно-правова база також визначає фізичне та сексуальне насильство, якого зазнає дитина. Проте вона має менш тісний зв'язок із порушеннями, що розглядаються (якщо взагалі його має). Так, перше визначається як отримання дитиною у період її перебування в зоні воєнних дій та збройних конфліктів тілесних ушкоджень різного ступеня, які завдали їй фізичного болю, спричинили розлад її здоров'я. Слід зазначити, що це визначення не передбачає атрибуцію будь-якій стороні конфлікту (навіть через безпосереднє посилення на агресію чи державу), а також не пов'язує це прямо з бойовими операціями або озброєнням. Тож його потенційно можна застосовувати до звичайних інцидентів, не пов'язаних зі збройними конфліктами.

Діти, які отримали відповідний статус, реєструються в банку даних «про дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів». Специфіка банку даних викликає серйозні сумніви щодо її придатності для відповідних цілей.

Рекомендація 1: Подальше вдосконалення (включно з грошовою допомогою та деталізованим визначенням засобів правового захисту та програм підтримки) для дітей, постраждалих внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, має розглядатися як питання першорядної важливості, в тому числі через присвоєння статусу прямо чи опосередковано постраждалим особам (як члени сім'ї або

³² Там само. «Серед факторів, які Суд враховує під час визначення розміру таких компенсацій, є характер і серйозність виявленого порушення, його тривалість і наслідки; те, чи траплялися кілька порушень прав, які захищає Конвенція; чи виносилося вже внутрішнє рішення про компенсацію Державою-відповідачем, або чи вживалися інші заходи, які можна було б розглядати як найбільш належний засіб правового захисту; будь-який інший контекст або конкретні обставини справи, які необхідно враховувати». Див також приклади / особливості, пов'язані з переміщеними особами та збройним (неврегульованим) конфліктом, у справі *Чірагов та інші проти Вірменії* (*Chiragov and Others v. Armenia*), рішення ЄСПЛ [ВП] (справедлива сатисфакція) від 12 грудня 2017 року, додаток № 13255/07, пп. 58–60, 74–80 (з подальшими посиланнями); див. також справу *Грузія проти Росії* (*Georgia v. Russia*) (I), рішення ЄСПЛ [ВП] (справедлива сатисфакція) від 31 січня 2019 року, заява № 13255/07, пп. 73–80 (з подальшими посиланнями).

³³ Про попередню практику міжнародних механізмів і можливий правовий підхід до відповідних вимог див., зокрема, Загальні обговорення питань моральної шкоди та відповідних кластерів Комісії з розгляду взаємних претензій Ефіопії та Еритреї, що запропоновані в її остаточних рішеннях про відшкодування збитків Ефіопії та Еритреї від 17 серпня 2009 року (з подальшими посиланнями).

громади), свідкам чи порушникам,³⁴ та запровадження системних програм компенсації, які ґрунтуються на якісних та інклюзивних послугах із захисту дітей та надання освіти.

Рекомендація 2. Існує потреба у вдосконаленні та роз'ясненні норм, пов'язаних з непрямым обмеженням або похідним встановленням пріоритетності допомоги для дітей з огляду на заслуги їхніх родичів, зокрема, в разі загибелі (зникнення) (одного з) батьків. Це має бути зроблено в межах такого роду орієнтованих на інтереси дитини (правових) інструментів. Систематична і всебічна оцінка потреб постраждалих осіб, відповідних категорій, включно з вразливими групами, а також критичних збитків і наслідків, що мають бути компенсовані чи пом'якшені, наскільки це можливо, має здійснюватися в межах розробки заходів підтримки, загальної політики та розширення спектра доступних заходів для всіх постраждалих дітей, жертв сексуального насильства, а також осіб, які зазнали травм чи порушень здоров'я загалом.

Рекомендація 3: Рекомендується розглянути можливість упровадження скоординованих і наскрізних інституційних підходів, включно з передовими консолідованими ІТ-рішеннями та засобами управління даними, для нагляду за різноманітними, комплексними й динамічними заходами, орієнтованими на дітей. Це має послужити зміцненню правового і практичного значення статусу дітей і посилити загальний захист осіб, які постраждали внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів.

Рекомендація 4: Конкретні зв'язки між психологічним насильством і шкодою, яка заподіюється дітям, що постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, як це пропонується в Постанові КМУ № 268, дійсно заслуговує на схвалення. Проте може виникнути потреба у вдосконаленні цих зв'язків з урахуванням правової природи, принципів та параметрів діючих або майбутніх міжнародних судових чи спеціальних репараційних механізмів. У разі й під час розгляду питання про підготовку та здійснення наступних процедур репарацій буде доцільно прагнути розширеного / більш деталізованого застосування безпосереднього зв'язку психологічних страждань і шкоди, заподіяної цій (та іншим) категорії (-ям) постраждалих осіб, в тому числі щодо їх атрибуції відповідальній стороні (Російській Федерації, її військовим, агентам держави), а також

³⁴ В останньому випадку, виходячи з міжнародної практики, постраждалими вважаються діти, які були залучені до участі у збройних формуваннях або брали участь у військових операціях.

враховувати тривалість, вік та інші фактори, пов'язані з оцінкою, і доповнювати стандарти доведення відповідно.

3.9 Особи, які постраждали внаслідок руйнування греблі Каховської гідроелектростанції

Органи влади України невідкладно відреагували на руйнування греблі Каховської гідроелектростанції, яке призвело до складних широкомасштабних, комплексних і довготривалих наслідків, а відтак — до безпрецедентних збитків. Водночас це реагування можна розглядати як *ad hoc* (спеціальний) цільовий механізм (кластерний /пов'язаний з серйозним інцидентом).

Греблю було зруйновано 6 червня, а вже 19 червня 2023 року КМУ видав Постанову № 626 «Деякі питання надання матеріальної грошової допомоги постраждалому населенню внаслідок підриву Російською Федерацією греблі Каховської гідроелектростанції». Вона передбачає певну підтримку у зв'язку з невідкладними потребами та збитками, що виникли у людей, які мешкали на затоплених, зневоднених і прилеглих територіях. Цей механізм ґрунтувався на наявній законодавчій базі та задіював відповідні бюджетні джерела та інституційну спроможність. Передбачається, що він поступово розширюватиметься в міру виявлення наслідків і збитків та вжиття відповідних заходів.

Особи, які постраждали внаслідок руйнування греблі, мають право на індивідуальну одноразову матеріальну грошову допомогу, одноразову грошову допомогу за втрачений урожай і на загальну заходи підтримки, в тому числі у зв'язку з пошкодженням або руйнуванням житла. Існує значна різниця в сумах коштів, що виділяються на одноразову грошову допомогу за втрачений урожай на гектар у Миколаївській та Херсонській областях. Втім ані у відповідних нормативних актах, ані в офіційних повідомленнях на вебсайті Міністерства з питань реінтеграції не роз'яснюється обґрунтування такої відмінності.

Нормативні акти не передбачають відступлення права вимоги до Російської Федерації щодо відшкодування збитків.

Враховуючи конкретні обставини, фактичний причинно-наслідковий зв'язок збитків і витрат, що виникли при руйнуванні греблі, його зв'язок з МГП і порушеннями прав людини прямо залежатиме від результатів розпочатого внутрішнього кримінального розслідування і, можливо, висновків міжнародних організацій, які залучені до встановлення відповідних фактів. Як наслідок, поки що не існує серйозних потреб у розв'язанні цього питання в межах механізмів.

Рекомендація 1: Буде доречно представити обґрунтування істотної різниці в розмірах одноразової грошової допомоги за втрачений урожай, розрахованої на гектар, у Миколаївській та Херсонській областях. Така прозорість необхідна для запобігання будь-яким дискримінаційним тлумаченням або висновкам.

Рекомендація 2: У разі коли сума компенсації відповідає вимозі про надання повного відшкодування постраждалим особам, доцільно розглянути можливість впровадження одноманітних (типових) заходів відступлення державі Україна або органам місцевого самоврядування права вимоги до Російської Федерації щодо відшкодування збитків, залежно від джерела наданої допомоги, для всіх відповідних механізмів.

3.10 Шкода довкіллю

Наразі відсутні індивідуальні механізми підтримки для невідкладного усунення екологічних наслідків російської агресії. Обмежена допомога, що надається в межах спеціального механізму для Каховської греблі, який включає компенсацію за втрачений урожай, передусім спрямована на полегшення фінансового тягаря та загальних труднощів. Проте у цьому контексті необхідно розглянути методику документування та прямої оцінки шкоди, що використовуються в цьому механізмі.

Влада України визнала серйозність екологічних наслідків російської агресії. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України спільно зі своїм ключовим агентством,³⁵ Державною екологічною інспекцією, працює над адаптацією та впровадженням систем документування та оцінки. Вони також звертаються за міжнародною допомогою³⁶ у розробці схем і методик документування й оцінки.

Розглянутий пакет нормативних актів передбачає створення системи повідомлень, документування та звітності на базі ресурсу даних «ЕкоЗагроза» (за посиланням <https://ecozagroza.gov.ua/en>).³⁷

³⁵ У сфері лісового господарства та деяких інших специфічних сфер їм допомагають конкретні агенства, що координуються відповідним міністерством або йому підпорядковуються.

³⁶ З її форматами у нематеріальній формі, яким перешкоджають жорсткі вимоги до прийняття через необхідну формалізацію відповідно до правил зовнішньої, в тому числі технічної допомоги.

³⁷ Вебсайт також містить структуровану інформацію про земельні ресурси, лісове господарство, інші похідні дані, що стосуються конкретних кластерів, у тому числі на основі геолокації, інформацію про шкоду довкіллю та показники, статистичні дані, в тому числі про кількість звітів, тобто задокументованих випадків. Він виконує функцію інструменту управління, комунікації та зворотного зв'язку щодо отриманих повідомлень. (Електронні) повідомлення включають електронний та ідентифікаційний функціонал щодо осіб, які повідомляють. Він не передбачався для використання як засіб подачі відповідних офіційних претензій для отримання індивідуальних засобів правового захисту чи репарацій.

Примітно, що ні база даних, ні процедури не передбачають встановлення чіткого зв'язку між задокументованим збитком і конкретними бойовими операціями та причинами. Повідомлення та відповідні висновки надсилаються до правоохоронних органів для порушення чи продовження досудового розслідування спеціалізованими екологічними прокуратурами.

«ЕкоЗагроза» входить до складу єдиної екологічної платформи «ЕкоСистема», що була введена у 2021 році. За деякими даними, цей (у тому числі технічний) захід поліпшив роботу платформи та зробив її сумісною з іншими реєстрами й базами даних, що ведуться в галузі довкілля.³⁸ Зовнішнім зацікавленим сторонам та установам, які не працюють з сумісними з «ЕкоЗагрозою» електронними системами, надається доступ до них через відповідний функціонал «кабінету», який є простим і ефективним інституційним і технічним рішенням.

Дані, що були отримані до інциденту або ще раніше, в тому числі через програми моніторингу та звітів, мають вирішальне значення як докази для встановлення початкових екологічних умов, які є необхідними для обґрунтування впливу під час використання методик оцінки збитків. Відсутність вихідних даних створила проблеми в межах міжнародних процедур, таких як робота Компенсаційної комісії Організації Об'єднаних Націй (КК ООН), що призвело до скорочення суми компенсації або відхилення вимог.³⁹

Рекомендація 1: Положення екологічної документації, що стосуються агресії, які були запроваджені різними більш ранніми нормативними актами, необхідно скоригувати чи синхронізувати з системою, що функціонує на базі «ЕкоЗагрози».

Рекомендація 2: Буде доцільно розглянути можливість внесення змін до системи документування, включно із засобами та зразками (шаблонами) звітності на базі «ЕкоЗагрози», щоб вони передбачали чи заохочували до збирання вихідних даних та/або доказових матеріалів.

3.11 Шкода культурній спадщині

Зараз індивідуальні механізми підтримки у цій галузі відсутні. Міністерство культури та інформаційної політики (далі — Міністерство культури) почало реєструвати постраждалі культурні

³⁸ Наприклад, Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів.

³⁹ Див., зокрема, S/AC.26/2004/16 від 09 грудня 2004 року, Доповідь та рекомендації групи уповноважених щодо першої частини четвертої партії вимог «F4», пп. 50, 76, 332, та зокрема S/AC.26/2005/10 від 30 червня 2005 року, Доповідь та рекомендації групи уповноважених щодо п'ятої частини четвертої партії вимог «F4», пп. 139, 145 та інші.

об'єкти, а також завдані їм збитки та руйнування в окремому реєстрі. Проте йому поки що не вдалося отримати повну картину, а власне реєстр ще не завершений.⁴⁰ Зараз Міністерство зберігає інформацію та дані про збитки та руйнування культурних об'єктів у базах даних у форматі Excel. Реєстр, який Міністерство почало створювати, у кінцевому підсумку міститиме таблиці, малюнки, відео, фотографії тощо. Він призначений для того, щоб бути центральним сховищем інформації, даних і документації про пошкодження і знищення культурних об'єктів і об'єктів культурної спадщини. Він також буде створювати підґрунтя для виконання Постанови КМУ «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації» № 326. Проте Міністерству довелося тимчасово зупинити роботу щодо повної організації цього реєстру через брак фінансування та ресурсів.

Значну частину відповідної інформації та документації також збирають і ведуть НУО, в тому числі скануючи та роблячи відеозаписи пошкоджених і зруйнованих об'єктів.

Для розслідування випадків пошкодження чи знищення культурних цінностей немає жодного спеціалізованого правоохоронного органу. Міністерство співпрацює з Національною поліцією та Службою безпеки України, а також з Офісом Генерального прокурора. Проте воно має доступ не до всіх майданчиків. Для документування пошкоджень і знищення музейних експонатів Міністерство почало використовувати формат Європолу.

Рекомендація 1: Міністерство культури має використовувати стандартизовані протоколи для обміну та передачі інформації та документації від правоохоронних органів. У них мають використовуватися формати, які дають змогу легко інтегруватися в реєстр Міністерства.

Рекомендація 2: Заповнення реєстру Міністерства культури (пошкоджених і знищених культурних об'єктів і об'єктів культурної спадщини) та його ведення як центрального сховища вимагає фінансування, і компетентним органам пропонується розглянути це питання.

⁴⁰ Перелік постраждалих культурних об'єктів та об'єктів культурної спадщини Міністерства культури зараз включає такі пункти: 660 культурних центрів; 607 бібліотек (державні архіви підпорядковуються Міністерству юстиції); 90 музеїв, включно з їх колекціями (наприклад, з музею в Харкові було вкрадено 30 000 експонатів); 28 театрів; 120 художніх навчальних закладів; більше ніж 6000 культурних майданчиків у населених пунктах, 2000 з яких зруйновані; 664 об'єкти культурної спадщини.

4 ДОКУМЕНТУВАННЯ ТА РЕЄСТРИ

4.1 Вимоги до документування та стандарти доведення

4.1.1 Адміністративні процедури

Розглянуті механізми є адміністративними за характером і переважно призначені для обґрунтування підстав, присвоєння чи реєстрації відповідних статусів, які дають змогу виплачувати допомогу і надавати інші пільги. Для досягнення цих цілей такі механізми включають набір стандартних похідних документів, у тому числі медичні чи інші довідки, і не вводять жодних конкретних стандартів доведення. Деякі вимоги, документи чи обставини, які заявники повинні виконати або довести, є надмірно обтяжливими та трудомісткими. Ці вимоги не лише створюють труднощі для заявників, але й накладають значне навантаження на різні органи, що беруть участь у процесі, включно з судовою системою. Вище надавалися конкретні рекомендації щодо розв'язання цих проблем. Бажано розглянути питання про подальшу стандартизацію та вдосконалення цих процедур за допомогою їх оптимізації, використання ІТ-рішень, включно з платформами, схожими до екосистеми «Дія», чи аналогічними системами.⁴¹

Рекомендація: Буде важливо збирати більш деталізовані, оперативні дані, в тому числі відеозаписи, фотографії, докази на основі зразків та інші докази.

4.1.2 Взаємозв'язок з процедурами репарацій

Документація та докази, зібрані для адміністративних цілей, загалом мають вважатися достатніми для підтримки подальших міжнародних процедур репарацій. Завдяки впровадженню всеосяжного та послідовного підходу до збору документації та доказів на адміністративному рівні процес отримання міжнародних репарацій може стати більш ефективним та результативним. Це допоможе звести до мінімуму дублювання заходів та гарантує, що постраждалі отримають необхідну підтримку та докази для відшкодування збитків, що були їм заподіяний. Процедури оптимізації мають регулярно оцінюватися і бути збалансовані з урахуванням необхідності забезпечення

⁴¹Наприклад, нещодавні поправки від 22 серпня 2023 року до Постанови КМУ № 413, яка затверджує порядок надання та позбавлення статусу учасника бойових дій, є позитивним кроком у цьому напрямку. Ці поправки замінили вимогу надання «матеріалів спеціального (офіційного) розслідування за фактами травм, контузій, каліцтва» більш простою вимогою «довідки». Ця зміна спростила процедуру і, за деякими даними, дала змогу генерувати довідки через платформу «Дія». Хоча наведений приклад стосується військовослужбовців, аналогічні спрощені процеси можуть розроблятися і для інших категорій заявників.

антикорупційних гарантій та інших відповідних міркувань. Вкрай важливо уникати накладання надмірного тягаря на заявників, особливо щодо збирання необхідних доказів для майбутніх претензій і репараційних процедур. Для досягнення цього балансу мають впроваджуватися активні та послідовні процедури, що проводяться відповідними установами.

Рекомендація 1: Буде важливо оптимізувати й полегшити, можливо, повністю перевести в цифрову форму процедури за допомогою інформаційних технологій, у тому числі з використанням екосистеми «Дія» чи інших рішень, при цьому дотримуючись балансу між запобіганням зловживань, антидискримінаційними й антикорупційними гарантіями та іншими міркуваннями. Територіальним та етнічним громадам (національним меншинам), які мають менший доступ до цифрових інструментів, має надаватися індивідуальна підтримка, яка даватиме їм змогу подавати заявки.

Рекомендація 2: Бажано полегшити навантаження на заявників і бенефіціарів та посилити проактивні процедури, які реалізуються відповідними органами та установами, в тому числі через використання реєстрів і баз даних, зокрема, для збору необхідних доказів на підтримку їхніх заяв і претензій, атрибуції конкретних випадків та пов'язаних з ними збитків Російській Федерації (встановлення зв'язку з її протиправними діями), залежно від обставин.

4.2 Реєстри та бази даних

4.2.1 Численність баз даних та реєстрів

З початку повномасштабної агресії 24 лютого 2022 року різні органи влади України почали вживати схвальні ініціативи, спрямовані на забезпечення засобів правового захисту та відшкодування збитків постраждалим. Відтоді вжиті заходи / механізми постійно вдосконалювалися паралельно з розвитком подій на місцях. Але причини початкової фрагментації та поступового впровадження механізмів надання допомоги призвели до труднощів у забезпеченні їх погодженості та подальшому вдосконаленні, а також до поширення численних каталогів даних та засобів реєстрації. Враховуючи обсяг і складність системи, керувати ними буде практично неможливо без використання відповідних інформаційно-технічних рішень.

Багато механізмів функціонують і адмініструються на основі численних реєстрів, інструментів опрацювання даних і, де це можливо, за допомогою деяких функцій обміну даними між ними.⁴² Деякі з електронних реєстрів є остаточними з точки зору надання певного статусу або формалізації рішень, які відповідно присвоюються чи видаються за допомогою записів.⁴³ Багато з них оздоблені просунутим інтерфейсом, у тому числі через портал «Дія», або інші зовнішні функції онлайн-комунікації та опрацювання даних.⁴⁴ Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, був ефективно консолідований завдяки формалізованій функціональній сумісності через урядову систему обміну даними «Трембіта». Ця система забезпечує сумісність з реєстрами різних відомств, підвищуючи загальну ефективність механізму розшуку зниклих безвісти осіб. Хоча система «ЕкоЗагроза» не призначена для надання спеціалізованої індивідуальної допомоги, варто відзначити її інформаційно-технічні рішення. Ця система працює на базі вдосконаленої комунікаційної платформи та вебсайту. Проте у деяких механізмах відсутні належні для цього засоби.⁴⁵

4.2.2 Консолідація реєстрів

Органи влади визнають проблеми, пов'язані з численністю та різноманітністю національних електронних баз даних та реєстрів, що використовуються для опрацювання даних про збитки, заподіяні внаслідок агресії, та механізмів надання допомоги постраждалим особам.

⁴² Наприклад, Реєстр пошкодженого та знищеного майна / електронна публічна послуга «eВідновлення» та Державний реєстр речових прав на нерухоме майно; Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб; Єдиний реєстр осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України; Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин; інформаційна система Міністерства соціальної політики, яка використовується, серед іншого, для реєстрації виплат у разі загибелі (смерті) волонтерів; банк даних про дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів, який використовується для реєстрації дітей, які мають право на отримання відповідної допомоги.

⁴³ Наприклад, Реєстр пошкодженого та знищеного майна / електронна публічна послуга «eВідновлення» (з використанням кваліфікованого сертифіката відкритого ключа електронного підпису); Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб; Єдиний реєстр осіб, зниклих безвісти за особливих обставин.

⁴⁴ Наприклад, у тому числі Реєстр пошкодженого та знищеного майна / електронна публічна послуга «eВідновлення»; Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб.

⁴⁵ Наприклад, через невизначеність у постановках, що регулюють ведення Єдиного державного реєстру ветеранів війни, дані про осіб, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння, так само вимагають послідовного опрацювання у межах реєстру. Електронні бази даних про одноразову грошову допомогу цивільним особам-помічникам відсутні. Поряд з тим, що у Міністерстві у справах ветеранів впроваджуються електронні системи для волонтерів, інформаційна система Міністерства соціальної політики опрацьовує технічні питання оплати. Також відсутні механізми реалізації та IT-рішення для законодавчо визначеного механізму надання допомоги особам у разі загибелі (смерті), інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності під час виконання службових або професійних обов'язків. Не заплановані спеціалізовані IT-заходи для механізму надання допомоги постраждалому населенню внаслідок підриву Російською Федерацією греблі Каховської гідроелектростанції.

Нещодавні ініціативи, спрямовані на усунення цих недоліків, включають проєкт Закону про облік осіб, життю та здоров'ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, а також концепцію Реєстру потерпілих і врятованих.

Реєстр постраждалих осіб, які втратили життя чи мають порушення здоров'я (*прим.* - Державний реєстр осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України) розглядається як автоматизована інформаційно-комунікаційна система, призначена для опрацювання відповідних даних з метою ефективного адміністрування відповідних заходів. Передбачається, що він буде інтегрований в єдину соціальну інформаційну систему (*прим.* - Єдину інформаційну систему соціальної сфери), найбільшу діючу екосистему для накопичення та опрацювання значної частини відповідних даних. Така інтеграція обіцяє стати технічно обґрунтованим і економічно ефективним рішенням. На додачу до розширення бази надання допомоги, орієнтованої на постраждалих осіб, ця система може стати відповідним рішенням для синхронізації та консолідації різних інформаційно-технічних інструментів і наборів даних. Метою консолідації механізмів і реєстрів є узагальнення даних, що стосуються одних і тих самих категорій збитків, заподіяних особам, які відповідають критеріям різних цільових механізмів.

Введення Реєстру постраждалих осіб, які втратили життя чи мають порушення здоров'я, стане значним кроком на шляху до систематичної консолідації даних, що стосуються збитків унаслідок агресії, та рішень щодо управління ними на основі інформаційних технологій. Проте необхідно вирішити декілька проблем. Примітно, що, як планується, адміністратором пропонованого Реєстру буде центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню (Пенсійний фонд України). Незрозуміло, як посадові особи Пенсійного фонду України отримають доступ до всіх даних реєстрів з обмеженим доступом правоохоронних органів, служби безпеки, Офісу Генерального прокурора тощо .

Втім, загалом, важливо те, що в проєкті Закону розглядається питання про функціональну сумісність цього Реєстру з іншими відповідними базами даних та ІТ-системами. Він передбачає сумісність та «електронну інформаційну взаємодію в режимі реального часу з іншими інформаційно-комунікаційними системами, в тому числі Єдиним державним демографічним реєстром, Державним реєстром актів цивільного стану громадян, Єдиним державним реєстром судових рішень (за наявності технічної можливості)».

Передбачається, що Реєстр постраждалих осіб, які втратили життя чи мають порушення здоров'я, не буде накопичувати й опрацьовувати всі дані у всьому спектрі збитків і постраждалих внаслідок агресії. Проте очікується, що створення Реєстру матиме результатом подальшу сумісну консолідацію даних про збитки внаслідок агресії та даних про постраждалих осіб, а також систем управління ними. За потреби рішення також можна модернізувати чи впровадити. Це може стати відповіддю на загально визнану необхідність впровадження національної консолідованої екосистеми управління даними про збитки та постраждалих унаслідок агресії.

У проєкті Закону бракує передбачення та врахування особливостей даних, що охоплюються сферою дії кримінального права та кримінального процесу, а також необхідності їх зіставлення і включення в консолідовані системи управління даними.

Ініціатива Офісу Генерального прокурора, що пов'язана з Реєстром потерпілих і врятованих, передбачає розробку платформи (системи управління даними), що міститиме перелік осіб, які отримують статус потерпілого відповідно до Кримінального процесуального кодексу. Чинний Єдиний реєстр досудових розслідувань містить мінімум даних з цього приводу і, за деякими твердженнями, технічно непридатний для істотного оновлення з урахуванням відповідних потреб.

ІТ-інструмент, який слід розробити, має бути здатний стати складовою частиною загальної національної консолідованої екосистеми управління даними або забезпечувати взаємодію з нею з урахуванням вимог кримінального процесу. Він має опрацьовувати дані та генерувати похідну інформацію про збитки й потерпілих, підтверджувати порушення, конкретний (-і) випадок (-и) із дотриманням конфіденційності та захисту персональних даних, а також особливостей режиму даних, пов'язаних з кримінальним процесом, та початковими правовими вимоги до фільтрування даних. Також може знадобитися поширити передбачуваний Реєстр потерпілих і врятованих на весь спектр послуг, що надаються постраждалим, їх адміністрування, й задіяти відповідні функціональні можливості, що пов'язані з бізнес-процесами.

Поточна платформа *warcimes.gov.ua* (і відповідні доступні мобільні застосунки) з інтерфейсом, що дає змогу подавати онлайн-заяви, у тому числі постраждалими, і (потенційні) докази, має відповідні спроможності щодо зберігання, а також функції початкового структурування й адміністрування даними, аналітичні функції. Але ця платформа, держателем та адміністратором якої є Офіс

Генерального прокурора, не поширюється на кримінально-процесуальну стадію і не призначена для опрацювання необхідного функціоналу, пов'язаного з постраждалими.⁴⁶

Національна консолідована екосистема управління даними про збитки та постраждалих унаслідок агресії повинна включати компонент, заснований на кримінальному процесі, чи забезпечувати їх технічну та правову сумісність. Це має включати дотримання вимог конфіденційності та захисту персональних даних і служити основній меті фільтрування, опрацювання та структурування даних про задокументовані та заявлені збитки й постраждалих з точки зору їх (потенційного) зв'язку з порушеннями або конкретними інцидентами та їх відповідного підтвердження.

Рекомендація 1: Існує потреба у впровадженні національної консолідованої екосистеми управління даними про збитки та постраждалих внаслідок агресії за допомогою подальшої консолідації (зادля сумісності) усього спектра даних про збитки та постраждалих внаслідок агресії, систем управління ними та, залежно від обставин, відповідного оновлення або інкорпорації задіяних наявних рішень. Це відповідатиме «Ризьким принципам», зокрема принципу «узгодженості, взаємодоповнюваності та сумісності».⁴⁷

Рекомендація 2: Існує необхідність у впровадженні відповідних ІТ-рішень для управління даними в межах механізмів, які їх не мають, і у подальшому вдосконаленні тих, які є недостатніми (зокрема, тих, які стосуються дітей, що отримали статус; померлих або поранених цивільних осіб; осіб, які отримали інвалідність внаслідок травм або інших порушень здоров'я; волонтерів та індивідуальних помічників, а також інших механізмів або їх елементів, що викладені у цьому звіті).

Рекомендація 3: Бажано інтегрувати компонент, заснований на кримінальному процесі, або забезпечити технічну та правову сумісність реєстру. Це має також охоплювати погодження вимог щодо конфіденційності та захисту персональних даних, а також сприяти початковому фільтруванню, опрацюванню та структуруванню даних, пов'язаних із задокументованими збитками та постраждалими. Цей процес має бути спрямований на встановлення потенційних зв'язків і відповідних підтверджень порушень і конкретних інцидентів.

⁴⁶ Див. <https://warcrimes.gov.ua/en>.

⁴⁷ Ризька декларація — <https://rm.coe.int/moj-declaration-riga-principles-final-en/1680ac8728>, «Узгодженість, взаємодоповнюваність та сумісність: з метою створення всеосяжної системи відшкодування збитків слід забезпечувати належну узгодженість і взаємодоповнюваність дій і методик опрацювання претензій, в тому числі за допомогою ІТ-інструментів, на національному рівні, в межах функціонування Реєстру збитків та інших міжнародних механізмів, забезпечуючи їх функціональну сумісність».

5 МЕТОДИКИ ОЦІНЮВАННЯ

Оцінка збитків і втрат, заподіяних постраждалим внаслідок агресії Російської Федерації в Україні, є центральною проблемою у всіх розглянутих програмах компенсації та підтримки. Деякі програми встановлюють методи оцінки, а інші досі перебувають у процесі їх розробки. Навіть за наявності методики її послідовне застосування не гарантоване.⁴⁸ Представники українських міністерств та інших зацікавлених сторін виділили проблеми, пов'язані з оцінкою і розрахунками, як основну проблему.

5.1 Наскрізні питання

Для створення всеосяжної системи відшкодування збитків у «Ризьких принципах»⁴⁹ зазначено, що необхідно забезпечувати узгодженість і взаємодоповнюваність дій і методик опрацювання претензій. Це включатиме «висхідний» підхід (*англ.* – “*bottom-up approach*”), за якого оцінка збитків та розрахунки проводитимуться на національному рівні в межах підготовки претензій, й у такий спосіб, інтегруватиметься в роботу Реєстру збитків, а відтак — у майбутній механізм компенсації та, можливо, в інші міжнародні механізми. Така інтеграція забезпечить необхідну узгодженість цих систем.

Згідно з його Статутом (Резолюція CM/Res(2023)3 Комітету міністрів Ради Європи) мандат Реєстру полягає в реєстрації поданих до нього претензій (заяв) (після попередньої перевірки їх відповідності критеріям прийнятності).⁵⁰ Для цього йому необхідно буде визначити категорії претензій⁵¹, які можуть бути до нього подані, та вимоги до доказів, якими заява має супроводжуватися. Проте

⁴⁸ Див. главу 3 цього звіту вище.

⁴⁹ Ризька декларація — <https://rm.coe.int/moj-declaration-riga-principles-final-en/1680ac8728>. Див., зокрема, принципи, що стосуються: підходу, орієнтованого на інтереси постраждалих; підтримки органів державної влади України; узгодженості, взаємодоповнюваності та сумісності.

⁵⁰ Див., зокрема, статтю 1 («1.1. Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (далі — «Реєстр»), слугуватиме фіксацією, в документальній формі, доказів та претензій щодо збитків, втрат або ушкоджень для всіх зацікавлених фізичних і юридичних осіб, а також держави Україна, в тому числі її регіональних і місцевих органів влади, державних чи контрольованих державою суб'єктів, завданих 24 лютого 2022 року чи пізніше на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів та у її територіальних водах міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні чи проти України.»; статтю 2 («2.1. Реєстр буде отримувати та опрацьовувати інформацію щодо претензій про завдані збитки та доказів; класифікувати та упорядковувати такі претензії; оцінювати та визначати прийнятність претензій для включення до Реєстру і фіксувати прийнятні претензії з метою їхнього подальшого розгляду та винесення рішення. Реєстр не матиме жодних функцій з постановлення рішення щодо таких претензій, включаючи визначення відповідальності та призначення будь-яких виплат або компенсації...»).

⁵¹ Див., зокрема, статтю 5 «Конференція учасників («5.3 Конференція (...) с. затверджує правила і положення, що пропонуються Правлінням для регулювання роботи Реєстру»); статтю 6 «Правління» («6.5. Правління, не впливаючи на статтю 5, пропонує правила та положення, що регулюють роботу Реєстру, і належно їх застосовує, в тому числі, серед іншого, у частині визначення категорій претензій, процедур отримання, опрацювання та реєстрації претензій, формату формуляру заяви та вимог до доказів щодо кожної категорії претензій, які мають бути затверджені Конференцією, (...)»).

розгляд претензій по суті й винесення за ними рішення входить до компетенції майбутнього міжнародного компенсаційного механізму («Точна форма майбутнього компенсаційного механізму має бути визначена окремо, але може включати претензійну комісію і компенсаційний фонд, який буде уповноважений розглядати заяви й виносити за ними рішення та/або виплачувати компенсацію за збитки, втрати та ушкодження, заподіяні міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або проти України».)⁵² В обов'язки цього компенсаційного механізму входить розробка критеріїв і методів оцінки збитків і втрат, з якими він працюватиме.

З правової точки зору стандарти оцінки збитків на національному рівні не повинні бути тотожними з тими, які застосовуватимуться Реєстром збитків. Україна застосовує засоби правового захисту та механізми відшкодування збитків, що розглядаються у цьому звіті, на основі норм міжнародного права і, що важливо, з турботою про своїх громадян. Вони закріплені у її внутрішній правовій базі, адаптованій для усунення наслідків агресії.

І навпаки, Реєстр збитків і майбутній компенсаційний механізм застосовуватиме право та принципи відповідальності Російської Федерації за міжнародно-протиправні діяння,⁵³ а ступінь покриття збитків і шкоди може у них відрізнятися.

Це не означає, що Україна не повинна керуватися міжнародними стандартами, але відповідна оцінка збитків може не бути ідентичною. Критерії та методики оцінки збитків в українських програмах повинні бути чіткими, прозорими й застосовуватися послідовно. Це дасть змогу майбутньому компенсаційному механізму оцінювати та належно враховувати їх у своїх рішеннях.

Тому Україні не рекомендується відкладати роботу над внутрішніми засобами правового захисту і механізмами відшкодування збитків (програмами), у тому числі й тому, що деякі з них досить докладно розроблені й повністю застосовуються. Ці програми повинні бути спрямовані на досягнення своєї мети, а саме: якомога швидше допомогти людям, які постраждали від агресії, та приділити належну увагу найбільш вразливим постраждалим від грубих порушень прав людини,

⁵² Статут Реєстру, стаття 2.5.

⁵³ Резолюція CM/Res(2023)3, зокрема: «Пам'ятаючи Резолюцію Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй A/RES/ES-11/5 від 14 листопада 2022 року «Сприяння засобам правового захисту та репараціям за агресію проти України», яка визнає, серед іншого, що Російська Федерація повинна понести відповідальність за наслідки усіх міжнародно-протиправних діянь, скоєних нею в Україні чи проти України, в тому числі сплатити репарації за ушкодження та будь-які збитки, завдані такими діяннями, і зауважуючи, що у цій резолюції також визнається потреба у створенні міжнародного механізму репарацій та рекомендується створити міжнародний реєстр збитків у співробітництві з Україною; також «З тим переконанням, що створення реєстру збитків є важливим першим кроком до забезпечення своєчасної компенсації постраждалим унаслідок міжнародно-протиправних дій Російської Федерації в Україні або проти України (...)».

включно зі сексуальним насильством, пов'язаним з конфліктом (СНПК) та іншими формами гендерно зумовленого насильства.

Інше наскрізне питання стосується масштабів певних збитків і втрат, їх оцінки та компенсації, причому моральна шкода заслуговує на окрему увагу у цьому контексті. Українські суди винесли рішення, у яких присудили компенсацію за моральну шкоду, наприклад, українцям, які утримуються в російських місцях несвободи, особам, які були змушені працювати чи служити в російській армії, та насильно вивезеним до Росії дітям. Нещодавні законодавчі ініціативи спрямовані на забезпечення термінових проміжних репарацій, у тому числі компенсації за моральні страждання постраждалим від СНПК,⁵⁴ яке переважно вчиняється стосовно жінок.

Ще одне наскрізне питання стосується того, чи вже розглядаються психологічна шкода і травми у межах наявних механізмів в Україні, і як та наскільки їх можна чи необхідно включати у всеосяжну систему репарацій. На момент оцінки існує два з наявних механізмів, які безпосередньо спрямовані на відшкодування психологічної шкоди чи забезпечують психологічну реабілітацію. Перший — це програма для осіб, позбавлених особистої свободи, і членів їхніх сімей, де психологічна допомога зазначається як один із заходів нематеріального характеру, доступний особам, які підпадають під цю категорію. Другий — це програма для дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів. У ньому серед осіб, які мають право на допомогу, вказуються діти, що зазнали сексуального та/чи психологічного насильства, і передбачена психологічна реабілітація як один із заходів, доступних для цих дітей.⁵⁵

Розглядаючи питання відшкодування психологічної шкоди і травм у майбутній системі репарацій, слід враховувати міжнародні принципи, відповідну практику регіональних і міжнародних судів, а також практику міжнародних претензійних механізмів. Слід зауважити, що відповідні рекомендації пропонує практика Європейського суду, зокрема щодо справедливої сатисфакції відповідно до статті 41 Європейської конвенції. Хоча відповідні рішення Європейського суду, зазвичай, стосуються дій держави, вони встановлюють критерії для присудження компенсації за моральну шкоду, які вимагають наявності певного рівня тяжкості страждань. Наприклад, суто фактологічних вимог,

⁵⁴ Проект Закону про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=76965.

⁵⁵ Див. розділ 3.8 цього звіту.

пов'язаних лише з російською агресією чи переміщенням населення, може бути недостатньо.⁵⁶ Міжамериканський суд з прав людини у таких справах, як «*Нейра Алергія та Блейк (репарації)*» (*Neira Alegria and Blake (Reparations)*), надавав більш конкретні оцінки емоційних і психологічних страждань, що призвело до присудження справедливої сатисфакції.⁵⁷

У справі *Нтаґанди (Ntaganda)* судова палата Міжнародного кримінального суду (МКС) встановила, що постраждалі від нападів отримали психологічну травму і розлади, але вони були певної тяжкості, такі як суїцидальні нахили, депресія і дисоціативна поведінка, в тому числі внаслідок раптової смерті члена сім'ї.⁵⁸

Попри усі відмінності в контексті та масштабах воєнних дій та їх наслідків, вторгнення Іраку та окупація Кувейту у 1990/91 роках зумовило низку викликів для подальшої програми репарацій, які можна зіставити з тими, з якими зіткнулася Україна, тож практика Компенсаційної Комісії ООН (КК ООН), яка була створена для реалізації такої програми, може бути корисною в українській ситуації. Зокрема, щодо компенсації за психологічну шкоду і травми є актуальними декілька рішень КК ООН. Вони стосуються «моральної шкоди, заподіяної внаслідок душевного болю та страждань» (ДБС) та виплати компенсації за смерть чоловіка/дружини, дитини чи батька/матері позивача; серйозних тілесних ушкоджень; сексуального насильства чи нападу за обтяжливих обставин або катувань; присутність при заподіянні зазначеного чоловікові/дружині, дитині чи батькові/матері; перебування заручником чи незаконне затримання більше ніж на три дні; переховування протягом більше ніж трьох днів через явно обґрунтований страх за своє життя або через вірогідність бути узятим у заручники чи незаконно затриманим; або залишення без жодних матеріальних ресурсів, що серйозно загрожує виживанню особи та виживанню її чоловіка/дружини, дітей або батьків, у

⁵⁶ Див., наприклад, відповідний перелік у праці Зорана Радивоевича та Небойші Райчевича «Відповідальність держави за моральну шкоду у практиці Європейського суду з прав людини», Мережа соціологічних наукових досліджень (2020 р.), де найповнішою є справа *Варнава та інші проти Туреччини (Varnava and others v. Turkey)*, де заявник одночасно «зазнав травм, як фізичних, так і психологічних, болю та страждань, почувався пригніченим, стривоженим, розчарованим, мав відчуття несправедливості чи приниження, тривалої невизначеності, руйнування власного життя чи реальної втрати можливостей» (п. 224).

⁵⁷ Див. також працю Алексії Солому «Внесок Європейського суду з прав людини та Міжамериканського суду з прав людини у появу звичаєвої міжнародної норми справедливої сатисфакції та творче розширення її сфери застосування», 14-й огляд Бразильського інституту цивільних прав (2014 р.), 11–32.

⁵⁸ Постанова про репарації за справою *Обвинувач проти Боско Нтаґанди (The Prosecutor versus Bosco Ntaganda)*, ICC-01/04-02/06, стор. 66–68. Після прийняття апеляційною палатою рішення щодо апеляційної скарги сторони захисту на цю Постанову судова палата винесла доповнення до своєї постанови про репарації, яке було знову оскаржене стороною захисту; ця остання апеляційна скарга зараз перебуває на розгляді.

випадках відсутності допомоги з боку уряду або інших джерел.⁵⁹ Іншим рішенням були встановлені граничні суми компенсації за душевний біль та страждання.⁶⁰

Стандарти доведення за претензіями у зв'язку з ДБС були розроблені в ранньому звіті Групи Уповноважених. Наприклад, у частині претензій у зв'язку з ДБС, що виникли внаслідок вимушеного переховування, Комісія дійшла висновку, що заяви постраждалих можуть бути найкращими наявними доказами.⁶¹ Для обґрунтування претензій у зв'язку з ДБМ широко використовувалися зовнішні звіти ООН та інших міжнародних організацій і неурядових організацій (НУО), які документували порушення в Іраку та їх наслідки,⁶² а також висновки медичних експертів.⁶³

Відповідно до міжнародної практики розгляду претензій та прецедентного права у галузі прав людини, для того щоб такий збиток і травма передбачали компенсації, вони повинні бути певного ступеня тяжкості чи серйозності. Враховуючи їх характер та джерело, заявникам часто буває важко надати докази цих видів претензій, або вони узагалі не мають такої можливості. Тож для підтвердження таких тверджень слід використовувати зовнішні джерела та презумпції.

Рекомендація: Доцільно розглянути питання про категоризацію ситуацій і порушень, що заподіюють психологічну шкоду та травми, за які має надаватися компенсація та інші заходи підтримки у межах загальної майбутньої комплексної системи репарацій або конкретних механізмів, спрямованими на усунення психологічної шкоди та травм.

5.2 Збитки та шкода в масштабах країни

5.2.1 Оцінка шкоди довкіллю

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України одним з перших виконало відповідні пункти Постанови КМУ № 326 від 20 березня 2022 року “Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації”, вдосконаливши загальну процедуру або схваливши конкретні методики, параметри оцінки щодо природних заповідників і лісових фондів, земель і ґрунтів, викидів забруднювальних речовин, забруднення та

⁵⁹ Рішення 3 Ради керуючих (документ ООН S/AC.26/1991/3).

⁶⁰ Рішення 8 Ради керуючих (документ ООН S/AC.26/1992/8).

⁶¹ Доповідь та рекомендації групи уповноважених щодо п'ятої частини індивідуальних претензій у зв'язку зі збитками на суму до 100 000 дол. США (вимоги категорії «С») (документ ООН S/AC.26/1994/3), сторінка 32.

⁶² Там само, сторінки 98 та 102.

⁶³ Там само, сторінки 112–114.

довільного використання водних ресурсів, а також навколишнього природного середовища відповідних морів та водойм. Поточні методики грошової оцінки можуть згодитися для загального початкового розрахунку (прямого) екологічного збитку та шкоди. Проте під час розробки методик оцінки шкоди навколишньому середовищу, в тому числі в грошовому вираженні, буде доцільно робити це через валідацію базових формул, які використовуються, зокрема їх доданків, пов'язаних з обґрунтуванням податків і деяких коефіцієнтів. Окрім податків, передбачених нормативними актами 1990-х років, до прикладу, методика, що пов'язана з забрудненням води (наказ № 252), застосовує єдиний коефіцієнт (X10) збільшення шкоди морській екосистемі під час воєнного стану.

Поточні дискусії та розробка методик дійсно зосереджені на широкому спектрі сучасних наукових підходів, включно з екосистемними послугами та дослідженнями в конкретній предметній області ринку, а також методами оцінки. Ці заходи дорого коштують, якщо враховувати технології, масштаб, робочу силу, строки та інші фактори.

Існує розподіл обов'язків між Міністерством захисту довкілля, зокрема Державною екологічною інспекцією та іншими спеціалізованими установами, і Державною службою з надзвичайних ситуацій щодо забезпечення керівництва, методичної підтримки та нейтралізації / рекуперації збитку довкіллю.

Загалом, попри позицію, вироблену міжнародними механізмами,⁶⁴ буде доцільно не переоцінювати панівну практику «загальної оцінки» стосовно претензій про відшкодування збитку довкіллю та розглянути можливість застосування добре продуманих, структурованих та обґрунтованих (у тому числі із застосуванням сучасних наукових і технологічних досягнень) методик вартісної оцінки⁶⁵ так, щоб вони формували основу для надійних, добре обґрунтованих вимог і збільшували перспективи отримання відповідного відшкодування.

⁶⁴ Ці міркування були пов'язані з труднощами встановлення причинно-наслідкового зв'язку між безліччю одночасних причин, відсутністю наукової визначеності та з огляду на справедливую загальну оцінку збитку чи втрати екологічних товарів або послуг, а не окрему оцінку кожної окремої категорії. На додачу до згаданих вище документів КК ООН див. також рішення Міжнародного суду щодо деяких дій Нікарагуа у зв'язку з компенсацією в прикордонній зоні (*Коста-Рика проти Нікарагуа (Costa Rica v. Nicaragua)*), заборгованою Республікою Нікарагуа Республіці Коста-Рика, від 02 лютого 2018 року, з додатковими посиланнями, п. 35. З точки зору підходу «на справедливій основі» при присудженні справедливої сатисфакції, див. *Джугелі та інші проти Молдови та Росії (Jugheli and Others v. Moldova and Russia)*, рішення ЄСПЛ від 13 липня 2017 року, заява № 38342/05, пп. 83–85.

⁶⁵ Які будуть необхідні для належного розв'язання проблем і управління їх фактичним відновленням.

Слід нагадати, що сьогодні неможливо отримати повну чітку картину впливу агресії на навколишнє середовище в Україні, особливо у частині біорізноманіття та Бернської конвенції.⁶⁶ Крім того, слід враховувати вплив війни на навколишнє середовище в сусідніх країнах (зокрема, в Чорноморському регіоні). Проте визнана специфіка екологічних наслідків, пов'язані з цим труднощі з точки зору документування та оцінки їх масштабів і характеру, в тому числі відповідного збитку, не повинні перешкоджати впровадженню заходів індивідуальної допомоги. Втім, це за умови й тоді, коли доступні бюджетні, організаційні та інші ресурси.

Рекомендація 1: Органам державної влади рекомендується розробити методики грошової оцінки шкоди довкіллю з точки зору валідації базових формул, які використовуються, зокрема їх доданків, пов'язаних з обґрунтуванням податків і деяких коефіцієнтів.

Рекомендація 2: Окрім розгляду технологічних та інших вимог важливо визначити обсяг і конкретні елементи для оцінки та визначення вартості з точки зору екологічної шкоди. Це має включати врахування міркувань, орієнтованих на ринкові та екосистемні послуги, й інших параметрів для оцінки збитку довкіллю.

Рекомендація 3: Рекомендується враховувати міжнародну практику та вдосконалити існуючі методики, включно з елементами, що пов'язані з витратами на обґрунтований моніторинг та оцінку збитку, заподіяного довкіллю. Це має робитися для оцінки та пом'якшення збитку та відновлення довкілля. Слід також розглянути можливість моніторингу охорони здоров'я та проведення медичних оглядів для розслідування та усунення підвищених ризиків для здоров'я, що виникають внаслідок збитку довкіллю.

Рекомендація 4: Слід розглянути питання належного координування та документування заходів і методик оцінки для розв'язання проблеми обліку та забезпечення фактичних витрат на протидію забрудненню навколишнього середовища та інших заходів щодо відновлення навколишнього середовища. Це має передбачати співпрацю між Міністерством захисту довкілля та його відомствами, Міністерством внутрішніх справ, Державною службою з надзвичайних ситуацій та іншими відповідними установами, які беруть участь у цих заходах.

⁶⁶ Російська Федерація не є учасницею Конвенції Ради Європи про охорону дикої флори й фауни та природних середовищ існування в Європі (1979 р.) (Бернська конвенція).

Рекомендація 5: Пропонується розглянути питання про пріоритетність поступового впровадження відповідних, в тому числі перевірених на міжнародному рівні (усереднених) методичних, можливо, кластерних, інцидентних, конкретних заходах для нівелювання шкоди й надання подальшої допомоги, а також механізмів полегшення страждань відповідних сторін у зв'язку з заподіянням шкоди довкіллю.

5.2.2 Культурні об'єкти

Міністерство культури та інформаційної політики України розробило методики оцінки збитків і вартісної оцінки пошкоджених і знищених культурних об'єктів, які [на момент підготовки цього розділу звіту], як очікувалося, будуть затверджені у вересні 2023 року. Для підрахунку збитків, заподіяних великій кількості музейних експонатів, бракує експертів, і міністерство, вочевидь, також більше не має доступу до окремих культурних об'єктів. Хоча воно отримує підтримку від міжнародних партнерів і використовує формат Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки та культури (ЮНЕСКО), наскільки це можливо, воно потребує більше міжнародної допомоги та експертних знань у цьому питанні.

Особливістю пошкодження та знищення культурних цінностей та об'єктів культурної спадщини є вплив, який це може мати не лише на установи, які їх зберігають, але й на громаду та ймовірно навіть на країну загалом. Хоча «моральна шкода» у цьому сенсі може бути серйозною, залежно від типу і значущості об'єкта, та мати значний вплив, оцінити її кількісно ще складніше, ніж «фізичний» збиток. Вказівки щодо цього див. в Ордері про репарації, винесеному МКС у справі *Аль-Махді (Al Mahdi)*.⁶⁷

Рекомендація 1: Міністерству слід визначити, які культурні цінності та об'єкти культурної спадщини, що були пошкоджені або знищені внаслідок агресії Російської Федерації, кваліфікуються як об'єкти такого типу, які МКС визначив у справі *Аль-Махді*.

⁶⁷ Пана Аль-Махді було засуджено за навмисне керування нападами на релігійні та історичні будівлі у місті Тімбукту, Малі. МКС наголосив на важливості культурної спадщини, підкресливши, що через своє призначення і символізм більшість культурних цінностей і об'єктів культурної спадщини унікальні та є цінними як пам'ять. Тож їх знищення несе в собі послання жаху і безпорадності, руйнує частину спільної пам'яті людства і колективної свідомості, позбавляє людство можливості передавати свої цінності та знання майбутнім поколінням. МКС присудив компенсацію за збитки, заподіяні історичним і релігійним будівлям, які були об'єктами нападу, опосередковані збитки та моральну шкоду. Репарації мали бути колективними для відновлення об'єктів і для громади Тімбукту загалом, щоб відшкодувати фінансові втрати та економічні збитки, а також емоційні страждання, заподіяні нападом.

Рекомендація 2: Міністерству слід за сприяння відповідних експертів розробити спеціальні методики, придатні для оцінки такого збитку і руйнувань, а також для визначення видів та розміру репарацій й бенефіціарів. На ці цілі має бути виділена певна частина додаткового фінансування Міністерства.

5.2.3 Вимога держави Україна про відшкодування витрат

Уряд України заявив про свій намір подати одну або кілька вимог (претензій) до Реєстру збитків, у яких він, *зокрема*, вимагатиме від Російської Федерації оплати витрат, які він витрачає на програми підтримки (*англ. - reimbursement claim*). Для визначення загального обсягу шкоди та збитків, заподіяних агресією Російської Федерації, методи оцінки шкоди та збитків були передбачені Постановою КМУ № 326. Щоб забезпечити можливість розрахунку суми «людських втрат і пов'язаних із ними соціальних витрат», Міністерство соціальної політики підготувало проект Наказу відповідно до Постанови КМУ № 326, яким буде встановлений ґрунтовний механізм звітності. Згідно з цією системою, відповідні міністерства та органи державної влади повинні подавати щоквартальні звіти до Міністерства соціальної політики з даними за відповідними напрямками на основі докладних формул, викладених у Наказі. Розрахунки, що ґрунтуються, у тому числі, на методиках оцінки, які обговорювалися в цьому розділі, будуть включені у звіти, що подаватимуться відповідно до проекту Наказу.

Рекомендація 1: Методики оцінки, що застосовуються в українських програмах, можуть не бути ідентичними методикам, що будуть використовуватись майбутнім міжнародним компенсаційним механізмом. Вони мають бути придатними для оцінки шкоди і збитків, які підпадають під дію відповідної програми, і повинні ґрунтуватися на міжнародних стандартах, включно з практикою Європейського суду, а відповідно, практикою репарацій, що впливає з процесу виконання рішень Суду. Вони повинні бути чіткими й прозорими та застосовуватися послідовно.

Рекомендація 2: З іншого боку і не маючи на меті впливати на будь-яку позицію, яку може зайняти Реєстр збитків та/або майбутній компенсаційний механізм, органи державної влади мають пам'ятати, що останній може розглядати оцінки збитків, грошові оцінки та методики, що використовуються у внутрішніх механізмах, як релевантні фактори для врахування у власних оцінках. Тому важливо буде забезпечити, щоб методики та прийоми, які застосовуються в національних механізмах, були максимально узгоджені з міжнародними стандартами та практикою.

Рекомендація 3: Для кількісної оцінки «моральної шкоди» у зв'язку з пошкодженням або знищенням культурних об'єктів та культурної спадщини (і, можливо, для інших оцінок шкоди) Міністерству культури (і, у відповідних випадках, виконавцям інших компенсаційних програм) слід враховувати положення Ордеру про репарації, винесеного МКС у справі *Аль-Махді*.

6 ЗАСОБИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ТА ВІДШКОДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ КРИМІНАЛЬНОГО ТА ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА

6.1 *Ефективне розслідування жорстоких злочинів / злочинів пов'язаних з війною / конфліктом*

6.1.1 Кримінальне право та процесуальна база

Будь-яке реагування в системі кримінального правосуддя впливає з ефективного розслідування та відповідних процесуальних та інших позитивних зобов'язань, а також із зобов'язання забезпечити відповідне (невідкладне) відшкодування. Обов'язки компетентних органів починаються за наявності достатніх ознак того, що могли мати місце серйозні порушення прав людини або інші відповідні порушення: вони мають виконуватися без попереднього підтвердження порушень.⁶⁸ Те саме стосується зобов'язань щодо розшуку та інших заходів, які вживаються для з'ясування місцезнаходження, долі зниклої безвісти особи та належного інформування про це її найближчих родичів.⁶⁹ Законодавчі та інституційні заходи, що вживаються під час нинішньої фази агресії, включали зміцнення потенціалу Офісу Генерального прокурора, його Департаменту протидії злочинам, вчиненим в умовах збройного конфлікту, створення відповідних підрозділів у прифронтових регіональних прокуратурах, відповідну реорганізацію Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції, Служби безпеки, Державного бюро розслідувань та інших слідчих або оперативних і допоміжних структур. Зміни також включали розвиток співпраці з МКС на основі зміненого законодавства (офісом його Прокурора), іншими міжнародними механізмами та організаціями, а також розвиток горизонтального співробітництва з відповідними державними юрисдикціями у форматі Спільних Слідчих Груп(и) та інших ініціатив.

Розслідування воєнних та інших міжнародних злочинів, переслідування та, зрештою, засудження окремих винних можуть поєднуватися з цивільним позовом (що є необов'язковим для особи,

⁶⁸ Див. п. 2 глави V [Керівних принципів Комітету міністрів Ради Європи щодо викорінювання безкарності за серйозні порушення прав людини 2011 року](#) («У разі обґрунтованої претензії чи наявності в органів влади розумних підстав підозрювати, що мало місце серйозне порушення прав людини, органи влади повинні почати розслідування за власною ініціативою»).

⁶⁹ Див. вище розділ 3.1.3.5 цього звіту.

визнаної постраждалою) та із захистом учасників кримінального провадження.⁷⁰

Не існує вичерпної концепції, яка б давала визначення злочинів, пов'язаних з агресією.⁷¹ Згідно зі статистикою Офісу Генерального прокурора,⁷² де йдеться про структуру злочинів, що розглядаються як пов'язані з агресією, у межах цієї групи було зареєстровано 108 547 злочинів (кримінальних проваджень). Крім того, згідно з тими ж даними, сукупність злочинів, що розглядаються, стосується статей 110–111, 113 Кримінального кодексу, що передбачають кримінальну відповідальність за зазіхання на територіальну цілісність; за державну зраду, колабораційну діяльність з державою-агресором і сприяння їй, а також деякі інші злочини проти національної безпеки. Відповідно, у цій групі було зареєстровано 16 452 провадження / злочини.⁷³ До того ж деякі діяння та відповідні злочини зареєстровані також як такі, що підпадають під статтю 432 «Мародерство», та інші кримінальні правопорушення проти встановленого порядку несення військової служби, що увійшли до розділу XIX Кримінального кодексу.

Водночас, окрім дедалі більшого числа даних про різні види збитків варто зазначити, що з 24 лютого 2022 року по 10 вересня 2023 року [на момент підготовки цього розділу звіту] Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) зафіксувало втрати й постраждалих серед цивільного населення в Україні на рівні 27 149 осіб: 9614 убитих та 17 535 поранених.⁷⁴ За даними УВКПЛ число жертв слід вважати значно більшим.

Окрім відповідності *складів злочинів [corpus delicti]*, що розглядаються як злочини, вчинені у воєнному контексті, статистичні дані необхідно оцінювати з точки зору взаємозв'язку між порушеними провадженнями (справами) та вчиненими злочинами й іншими кримінальними правопорушеннями, вже не кажучи про кількість (потенційних) потерпілих. Багато справ, включно з так званими магістральними справами (наприклад, про злочин агресії або насильницьке

⁷⁰ Кримінальний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV (КК України), Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI (КПК України), Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», а також спеціальні закони, що регулюють статус та функціонування ОГП і конкретних правоохоронних і слідчих органів.

⁷¹ Вони реєструються й розслідуються переважно як злочини, передбачені статтею 438 («Порушення законів та звичаїв війни»). Вони також сукупно чи окремо розглядаються як *склад злочину [corpus delicti]*, який відповідає міжнародним злочинам, що підпадають під статті 436 «Пропаганда війни», стаття 437 «Планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни», стаття 442 «Геноцид» КК.

⁷² <https://www.gp.gov.ua/en>, дата отримання доступу: 26.09.2023 р.

⁷³ Там само.

⁷⁴ За даними УВКПЛ число жертв значно більше. Ці та інші дані, а також загальні та кримінологічні оцінки, які охоплюють різні складені чи сукупні злочини й інциденти, свідчать про те, що загальна кількість свідчень злочинів, про які йдеться, може перевищити сотні тисяч, якщо не мільйони. Див. <https://www.ohchr.org/en/news/2023/09/ukraine-civilian-casualty-update-11-september-2023>

переміщення дітей тощо), стосуються та включають у себе численні (тисячі інших ознак і свідчень) події та постраждалих.

У кримінальному законодавстві України, що стосується воєнних злочинів та інших міжнародних злочинів, зберігаються істотні невідповідності в порівнянні з Римським статутом. Ці відмінності є критично важливими для визначення прийнятності в межах Реєстру збитків та забезпечення синхронізації з механізмами репарацій. До того ж, інструменти політичного та методичного характеру, включно з нещодавно прийнятим Стратегічним планом щодо реалізації повноважень органів прокуратури у сфері кримінального переслідування за вчинення міжнародних злочинів на 2023–2025 роки,⁷⁵ а також стандарти їх розслідування⁷⁶ передбачають обмежені, передусім процесуальні, і загальні принципи захисту та надання допомоги постраждалим і не враховують належно питання, пов'язані із завданими збитками і їх підтвердженням.

На додачу до заходів підтримки, незаконно затримані, а також зниклі безвісти, убиті, поранені та інші категорії цивільних осіб, включно з їхніми найближчими родичами, та інші цивільні особи, які так само постраждали від агресії, потребують особливого захисту і мають право на ефективне розслідування та виконання щодо них відповідних процесуальних й інших позитивних зобов'язань з боку України. Відповідні заходи мають вживатись без попереднього підтвердження порушень і підпадають під категорію негайних зобов'язань України.⁷⁷

Рекомендація 1: Офіс Генерального прокурора має розглянути можливість розробки більш послідовної та всеосяжної системи статистичних даних про злочини й провадження, зареєстровані у контексті російської агресії, що матиме вирішальне значення для належного розвитку внутрішніх та міжнародних репараційних механізмів та всієї системи загалом та управління ними.

Рекомендація 2: Рекомендується запровадити подальші матеріально-правові та процесуальні законодавчі, а також інституційні зміни, пов'язані з реагуванням системи кримінального правосуддя на звірства, відповідні воєнні та інші міжнародні злочини, серйозні порушення прав людини,

⁷⁵ Затверджено Генеральним прокурором 15 вересня 2023 року, див. <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/strategicnij-plan-shhodo-realizaciyi-povnovazen-organiv-prokuraturi-u-sferi-kriminalnogo-peresliduvannya-za-vcinennya-miznarodnix-zlociniv-na-2023-2025-roki>.

⁷⁶ Див. <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/prokurori-ofisu-genprokurora-spolno-z-ekspertami-rozrobili-standarti-rozsliduvannya-vojennix-zlociniv> з подальшими посиланнями.

⁷⁷ Див. п. 2 глави V Керівних принципів Комітету міністрів Ради Європи щодо викорінення безкарності за серйозні порушення прав людини 2011 року і відповідну примітку *вище*.

пов'язані з конфліктом, задля усунення будь-яких невідповідностей між кримінальним законодавством України та Римським статутом, відповідними положеннями МГП, що стосуються злочину агресії та інших міжнародних злочинів.⁷⁸

Рекомендація 3: Постане потреба у вдосконаленні відповідної політики, стандартних оперативних процедур (СОП) або інших методичних інструментів, щоб забезпечити одноманітне керівництво і вказівки стосовно підтвердження збитків й іншої шкоди, заподіяної фізичним особам, юридичним особам або державним, муніципальним та іншим структурам, за допомогою слідчих і загалом кримінально-процесуальних заходів.

Рекомендація 4: Якщо буде визнано необхідним вимагати відшкодування відповідних витрат від Російської Федерації⁷⁹ та почати завчасну підготовку з цією метою, буде доцільно збирати та структурувати індивідуалізовані та всеосяжні дані про різні витрати, понесені у зв'язку з виконанням слідчих та подальших процесуальних, розшукових та інших пов'язаних з ними зобов'язань.

6.2 Кримінально-процесуальна та інша відповідна допомога постраждалим

6.2.1 Права та статус постраждалих осіб у межах кримінального судочинства

Відповідно до статті 55 Кримінального процесуального кодексу потерпілим у кримінальному провадженні може бути фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди. Права і обов'язки потерпілого виникають в особи з моменту подання заяви про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяви про залучення її до провадження як потерпілого на більш пізніх стадіях. Особа може бути визнана потерпілою навіть без подання заяви, але лише за її згодою.⁸⁰

⁷⁸ У Висновку Ради Європи оцінюється проект Закону України № 7290 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України та деяких інших законів». Проект Закону спрямований на приведення положень Кримінального кодексу України у відповідність до норм міжнародного права та забезпечення кримінально-правового переслідування за міжнародні злочини (геноцид, злочин агресії, злочини проти людяності та воєнні злочини). У цьому Висновку Ради Європи передусім оцінюється відповідність пропонованих у проекті Закону змін Європейській конвенції та, зокрема, передбаченій у статті 7 забороні на покарання без закону. У ньому також аналізуються деякі аспекти положень у частині, в якій вони стосуються міжнародного кримінального та гуманітарного права. Рекомендації, що у ньому викладені, безпосередньо стосуються відповідної рекомендації.

⁷⁹ Витрати на розслідування та інші витрати, що виникають у зв'язку з виконанням зобов'язань перед постраждалими, слід відрізняти від адміністративних витрат, у тому числі витрат на оцінку збитків, що виникають у ході підготовки претензій державними службовцями / структурами, які можуть вважатися такими, що не відшкодовуються, на підставі міжнародної практики, включно з КК ООН.

⁸⁰ Якщо внаслідок кримінального правопорушення настала смерть особи або особа перебуває у стані, який унеможливає подання нею відповідної заяви самостійно, її близькі родичі та члени сім'ї можуть подати заяву про визнання їх потерпілими і скористатись відповідними процесуальними правами.

Кримінальне провадження розпочинається, коли слідчий або прокурор (які зобов'язані зробити це протягом 24 годин) реєструє кримінальне правопорушення, яке могло статися, у Єдиному реєстрі досудових розслідувань, який ведеться Офісом Генерального прокурора. Проте не існує централізованої автоматизованої системи збирання гендерно дисагрегованих даних про загальну кількість осіб, визнаних потерпілими в межах цих проваджень.

Відповідно до статті 61 Кримінального процесуального кодексу фізичні особи, яким кримінальним правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням завдано майнової та/або моральної шкоди та юридичні особи, яким кримінальним правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням завдано майнової шкоди можуть подати цивільні позови у кримінальному провадженні та отримати статус цивільного позивача, який має права та обов'язки, передбачені КПК України для потерпілого, в частині, що стосуються цивільного позову. Кримінальним процесуальним кодексом визначається, що шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та порядку, передбачених законом. Таке саме положення передбачено в статті 1177 (частина 2) Цивільного кодексу України. Обидва вони відбивають статтю 56 Конституції України.

На додачу до стягнення шкоди з засуджених осіб законодавством допускається можливість стягнення компенсації певної шкоди з держави Україна. Разом з цим, останнім часом були відсутні завершені кримінальні справи, за якими були б винесені обвинувальні вироки за відповідні злочини, вчинені з 24 лютого 2022 року, що супроводжувались би відповідними цивільними позовами проти держави Україна.

Беручи до уваги судову практику, зокрема постанову Великої Палати Верховного Суду про стягнення з держави компенсації за майно, викрадене у позивача в період проведення антитерористичної операції,⁸¹ слід очікувати, що без спеціального закону або інших нормативних актів, які передбачають підстави для притягнення до відповідальності України, шанси отримати компенсацію від неї, а не від безпосереднього порушника / засудженого, є низькими. Водночас у рішенні⁸²

⁸¹ Постанова від 22 вересня 2020 року, справа № 910/378/19 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92270718>

⁸² Зокрема, його п. 8.4.

Великої Палати припускається, що такого роду позови можуть бути успішними, якщо позивач зможе обґрунтувати й довести порушення позитивних зобов'язань з боку України.⁸³

Цивільні позови до засуджених осіб, які вчинили відповідні злочини, мають обмежений потенціал для отримання фактичного відшкодування, часто зосереджуючись на сатисфакції та неповторенні чи інших нематеріальних аспектах. До того ж, більшість судових процесів проводяться *заочно* [*in absentia*] або стосуються засуджених, що підлягають обміну, що ще більше знижує перспективи отримання компенсації від окремих порушників.⁸⁴

6.2.2 Заснований на кримінальному провадженні механізм підтримки

Існує система пов'язаного з кримінальним провадженням відшкодування збитків та іншої допомоги потерпілим, яка вдосконалюється Офісом Генерального прокурора. Вона спирається на Концепцію реалізації Механізму підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів (механізму підтримки потерпілих), затверджену Наказом Генерального прокурора № 103 від 11 квітня 2023 року. Механізмом підтримки потерпілих керує Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків, який є окремим самостійним структурним підрозділом у складі ОГП.

Механізм підтримки потерпілих, який передбачає запровадження Реєстру потерпілих та врятованих,⁸⁵ розробляється з метою впровадження ширшого та гнучкішого спектра заходів захисту, спрямованих на забезпечення фізичної безпеки відповідної категорії осіб. Механізм має на меті захистити їх від вторинної та повторної віктимізації, від залякування та помсти, а також надати їм відповідну підтримку, необхідну для їх реабілітації після пережитого негативного досвіду. При цьому застосовуватиметься індивідуальний підхід, який враховує особисті характеристики, тип і конкретні обставини кримінального правопорушення. Передбачається зосередити увагу на захисті людей похилого віку, неповнолітніх, осіб з особливими потребами, жертв і свідків сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом, якими переважно є жінки, та інших вразливих категорій, забезпечуючи ширший доступ до правосуддя для найбільш вразливих людей.

⁸³ Подальше вивчення питання, включно з розглядом практики ЄСПЛ щодо конкретних прав людини, матеріальної та моральної шкоди, яке вимагає додаткових досліджень і аналізу, а також відповідних ресурсів, виходить за межі цього звіту.

⁸⁴ Водночас слід зазначити, що в поточному звіті та наданій оцінці головна увага приділяється зобов'язанням держави та механізмам, заснованим на відповідальності.

⁸⁵ Див. розділ 4.2.

До того ж Офіс Генерального прокурора розробив цільовий механізм, який враховує специфіку СНПК і постраждалих від нього осіб. Спеціально розроблена «Стратегія забезпечення підходу, орієнтованого на постраждалих та свідків, для ведення справ щодо сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом», що була затверджена Генеральним прокурором у жовтні 2022 року,⁸⁶ спрямована на усунення перешкод для доступу постраждалих від СНПК до правосуддя, для забезпечення постраждалим необхідної уваги й підтримки та сприяння безпечній участі постраждалих і свідків у кримінальному процесі задля виявлення та переслідування осіб, які вчинили СНПК.

Механізм підтримки потерпілих пропонує відповідне рішення для переходу внутрішньої системи допомоги з поточного акценту передусім на компенсації та з орієнтованості на відповідальність Російської Федерації до підходу, більше зосередженого на інтересах постраждалих осіб. Він досягає цього через посилення, консолідацію та координування різних заходів підтримки, включно з ініціативами щодо підтримки осіб, постраждалих і врятованих від СНПК.

У цьому контексті варто відзначити, що нещодавно в парламенті України був зареєстрований проєкт Закону про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації.⁸⁷ Проєкт Закону визначає правовий статус осіб, постраждалих від СНПК, та членів сімей загиблих (померлих) таких осіб, визначає правові основи надання їм невідкладних проміжних репарацій. Власне проєкт Закону є важливою ініціативою, спрямованою на належне адресування шкоди, пов'язаної з конфліктом, яку зазнають переважно жінки й дівчата. Проте конкретні положення проєкту Закону необхідно ретельно проаналізувати з урахуванням найкращих інтересів постраждалих і врятованих осіб. Слід зазначити, що проєктом Закону запроваджується Комісія з розгляду питань, пов'язаних з визнанням осіб постраждалими від СНПК, яка має бути створена і координуватися Міністерством соціальної політики. Комісія надає статус особи, постраждалої від сексуального насильства, вчиненого під час збройної агресії Російської Федерації проти України, а також членів сімей загиблих (померлих) постраждалих осіб за результатами процедури розслідування. Бажано уникати повторного травмування постраждалих і врятованих від СНПК осіб і дублювання звичайних процедур

⁸⁶ Див. <https://www.gp.gov.ua/ua/posts/prokuror-ne-obvinuvac-a-zaxisnik-postrazdalix-v-ofisi-genprokurora-prezentuvali-novi-pidxodi-do-vedennya-sprav-shhodo-seksualnogo-nasilstva-povyazanogo-z-konfliktom>.

⁸⁷ Див. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=76965.

розслідування / кримінального переслідування у справах про СНПК, які мають бути здійснені або здійснюються компетентними органами, а також відповідними міжнародними механізмами (включно з МКС).

Водночас органам влади слід розглянути питання про перегляд свого застереження до пункту 2 статті 30 (Стамбульської) Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (CETS № 210), щоб забезпечити відповідність найкращим інтересам постраждалих і врятованих від СНПК. Це положення накладає на державу субсидіарне зобов'язання щодо надання компенсації за серйозні тілесні ушкодження або погіршення здоров'я, коли інші джерела компенсації, включно зі стягненням з порушника, недоступні. З огляду на готовність України адресувати шкоду, пов'язану з конфліктом, особливо шкоду, заподіяну жінкам і дівчатам, важливо забезпечити ефективні й всеосяжні засоби правового захисту та механізми відшкодування.

Рекомендація: Необхідно продовжувати вдосконалення всієї системи внутрішньо-державних механізмів допомоги, на основі підходу, орієнтованого на інтереси постраждалих осіб, щоб збалансувати її поточний вибірковий та передусім компенсаційний та орієнтований на відповідальність Російської Федерації характер через удосконалення, а також консолідацію та координування численних ініціатив підтримки постраждалих і врятованих від СНПК осіб з механізмом підтримки потерпілих та відповідною сумісною системою адміністрування даних (реєстром), яка вважається юридично та інституційно прийнятним рішенням.

6.3 Цивільні та інші судові засоби правового захисту для отримання компенсації від держави (держав)⁸⁸

Як українське законодавство,⁸⁹ так і міжнародна правова база, зокрема Європейська конвенція (у тому числі передбачене нею право на ефективний засіб правового захисту), утворюють фундаментальну основу для використання внутрішніх судових засобів правового захисту для отримання відшкодування збитків, заподіяних під час агресії — від держави Україна чи Російської

⁸⁸ Як вже зазначалось, правові можливості для отримання компенсації збитків від фізичних або юридичних осіб (а не від держав), не підпадають під сферу дії поточного звіту.

⁸⁹ Ключові норми Цивільного кодексу, що передбачають відшкодування збитків, завданих внаслідок делікту, включають статтю 22 стосовно відшкодування збитків та інших способів відшкодування майнової шкоди; статтю 23 про відшкодування моральної шкоди; статтю 1166 про загальні підстави відповідальності за завдану майнову шкоду; статтю 1167 про підстави відповідальності за завдану моральну шкоду.

Федерації. Усталена судова практика передусім пов'язана з позовами та процедурами, що стосуються шкоди, заподіяної до поточної фази агресії.

6.3.1 Позови до України

У декількох положеннях, зокрема в статтях 1173–1177 Цивільного кодексу, описується відшкодування шкоди державою Україна у випадках, коли шкода завдана незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Вони встановлюють зобов'язання щодо відшкодування шкоди відповідними органами незалежно від вини органів або їх посадових осіб, у тому числі у випадках неправомірного засудження, рішень органів досудового розслідування та правоохоронних органів, неправомірних дій або бездіяльності. Вони також встановлюють зобов'язання відшкодовувати шкоду, заподіяну вчиненням злочину.⁹⁰

Спроби взяти це за основу включали в себе посилання на аналогічні положення Закону «Про цивільну оборону України», Закону «Про боротьбу з тероризмом», а також статті 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції у конкретних цивільних справах, пов'язаних зі збитками, заподіяними у попередній фазі воєнних дій, та окупацією, що сталася до 24 лютого 2022 року.⁹¹ Підтримуючи рішення судів першої та другої інстанцій щодо компенсації збитків, заподіяних внаслідок воєнних (бойових) дій (артобстрілів) у 2014 році, Верховний Суд активно посилався на статтю 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції разом з практикою Європейського суду, припускаючи, що вона поширюється на відповідний контекст. У попередньому рішенні Великої Палати Верховного Суду⁹² зазначалося, що стаття 1 Протоколу № 1 передбачає позитивне зобов'язання держави запровадити компенсаційний (-і) механізм (-и) і забезпечити мирне користування майном. Це включає проведення ефективних розслідувань. Проте важливо відрізнити це від відповідальності за порушення негативних зобов'язань. У цьому конкретному випадку порушення таких зобов'язань державою Україна не було встановлено. Очікується, що вони не мають застосовуватися до більшості схожих випадків чи інших жорстоких злочинів, пов'язаних з агресією.

⁹⁰ Див. також розділ 6.2.1 вище.

⁹¹ Див. Постанову Верховного Суду від 27 жовтня 2021 року за справою № 243/5286/17 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100816878>

⁹² Постанова у справі № 265/6582/16-ц від 04 вересня 2019 року, п. 71. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86310215>

Втім судова практика, сформована Верховним Судом у зв'язку з цим, яка передбачає, що право на захист власності відповідно до статті 1 Протоколу № 1 до Європейської Конвенції охоплює зобов'язання щодо створення механізму (-ів) компенсації збитків державою, в тому числі у контексті збройного конфлікту або воєнних операцій, має ретельно оцінюватися з точки зору її обсягу, якщо розглядати як внутрішній стандарт і відповідно співвідносити з міжнародними нормами й вимогами.

Рекомендація 1: Рекомендується ретельно аналізувати судову практику, розвинуту Верховним Судом, яка передбачає, що право на захист власності відповідно до статті 1 Протоколу № 1 до Європейської Конвенції включає зобов'язання щодо створення механізму (-ів) компенсації збитків державою, в тому числі у контексті збройного конфлікту або воєнних операцій, з точки зору її обсягу, якщо розглядати як внутрішній стандарт і відповідно співвідносити з міжнародними нормами й вимогами.

Рекомендація 2: Буде доцільно розглянути питання щодо посилення спроможності та методичної підтримки судових органів, щоб допомогти їм краще зрозуміти обсяг позитивних зобов'язань, включно з процедурними аспектами, та відповідні обов'язки України. Це має також охоплювати потенційний діапазон матеріальної та нематеріальної шкоди й компенсації (справедливої сатисфакції), у зв'язку з різними правами, про які йдеться, включно з доступом до правосуддя для осіб, постраждалих від насильства стосовно жінок, пов'язаного з конфліктом.

Рекомендація 3: Оскільки адміністративні компенсаційні механізми та засоби правового захисту поступово розширюються, це призведе до розвитку відповідної судової практики (у межах адміністративної юрисдикції) щодо рішень відповідальних органів.⁹³ Це має супроводжуватися зусиллями щодо зміцнення спроможності та надання необхідної методичної підтримки для ефективного сприяння цьому розвитку.

6.3.2 Позови до Російської Федерації

Міжнародна правова база, яка охоплює принципи відповідальності держав, у тому числі право прав людини, Європейську конвенцію, практику Європейського суду щодо повноважень агентів держави

⁹³ Див. ухвалу Верховного Суду від 24 вересня 2023 року <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108594040>.

та екстериторіального застосування на основі ефективного контролю,⁹⁴ разом з міжнародним звичаєвим правом і відповідними положеннями МГП, в поєднанні з внутрішнім законодавством, дають підстави для притягнення Російської Федерації до відповідальності за збитки, заподіяний внаслідок агресії.

Верховний Суд (касаційна інстанція) ще не виніс жодного рішення за позовами до Російської Федерації про відшкодування збитків, заподіяних під час поточної фази агресії.

Процесуальні підстави та міркування, пов'язані з імунітетом держави, вимагають ретельної переоцінки, особливо з урахуванням нещодавніх рішень Верховного Суду⁹⁵ (у яких висувуються аргументи для отримання широкої підтримки та міжнародного визнання, щодо усталених принципів, включно зі звичаєвим правом, а також стандартів Ради Європи щодо права на ефективний засіб правового захисту), які відхиляються від попередньої практики.⁹⁶ Ці рішення відходять від статті 79 Закону України «Про міжнародне приватне право», яка віддзеркалює міжнародні норми про судовий імунітет держави і вимагає чіткої згоди компетентних органів іноземної держави на її участь у внутрішньому судовому розгляді, якщо інше не передбачено міжнародними договорами чи законами України. Розвинуті Верховним Судом аргументи можна розглядати як такі, що заслуговують на підтримку. Проте для перегляду відповідних усталених принципів, у тому числі звичаєвого права, вони мають знайти підтримку в інших юрисдикціях і на міжнародному рівні. Без цієї зміни, що потребуватиме часу,⁹⁷ цей крок можна вважати сумнівним.

У результаті обговорень із зацікавленими сторонами було виявлено, що їм відомо про пов'язані з цим складнощі. Окремі фахівці запропонували мінімізувати юридичну значущість внутрішніх судових процесів та остаточних судових рішень у цих справах, розглядаючи їх як додаткові доказові матеріали для використання в майбутніх міжнародних або паралельних судових процесах та репараційних механізмах. Втім навіть доказова цінність судових рішень, винесених за цих обставин,

⁹⁴ Див. справу *Грузія проти Росії* (*Georgia v. Russia*) (II), рішення ЄСПЛ [ВП] (справедлива сатисфакція) від 21 січня 2021 року, заява № 38263/08, пп. 81–84, 106–175 (з подальшими посиланнями).

⁹⁵ Постанова від 14 квітня 2022 року у справі № 308/9708/19 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89509134>.

⁹⁶ Справа Міжнародного суду про передбачувані порушення державних імунітетів (Ісламська Республіка Іран проти Канади (*Islamic Republic of Iran v. Canada*)) — це юридична суперечка, що була передана на розгляд Міжнародного суду (МС) у зв'язку з твердженнями про порушення державних імунітетів. У цій справі Ісламська Республіка Іран висунула претензії до Канади у зв'язку з питаннями державного імунітету за міжнародним правом. Міжнародний суд розгляне цю справу і винесе рішення за піднятими питаннями: <https://www.ici-cij.org/case/189>.

⁹⁷ Лише один з кроків у цьому напрямі очікується у справі Міжнародного суду про передбачувані порушення державних імунітетів (Ісламська Республіка Іран проти Канади).

буде невизначеною. Ці міркування мають, своєю чергою, викликати занепокоєння щодо ефективності витрачання судових та інших можливостей і ресурсів для цієї мети.

До того ж існують серйозні побоювання щодо перспектив виконання остаточних рішень на національному рівні відповідно до чинного законодавства та наявних ресурсів. Більш того, якщо майбутні нормативні положення передбачатимуть певну пріоритизацію відповідної категорії вимог для цілей внутрішніх компенсаційних механізмів, виплати коштів, арешту активів тощо, вони створюватимуть серйозні проблеми, пов'язані з правовою визначеністю і відповідними міркуваннями справедливості, а також дискримінацією знедолених, вразливих (включно з тими, хто найбільш постраждали внаслідок бойових дій) або інших впосліджених постраждалих осіб.

Рекомендація: Важливо буде сприяти проведенню обговорень і обміну думками з відповідними фахівцями з питань судової практики, пов'язаної з позбавленням Російської Федерації державного імунітету для цілей внутрішніх процедур, за повної поваги до принципу незалежності судової влади.

7 Залучення постраждалих осіб, громадянського суспільства та НУО

7.1 *Постраждалі особи, громадянське суспільство і НУО та підхід, орієнтований на інтереси постраждалих*

Право на репарації та допомогу окремим особам, що постраждали від грубих порушень міжнародного права в галузі прав людини та серйозних порушень МГП, є широко визнаним.⁹⁸ Враховуючи, що механізми репарацій та надання допомоги створюються в інтересах постраждалих осіб, і що постраждалі у такий спосіб знаходяться в центрі таких зусиль, наслідком цього права є зобов'язання орієнтувати такі механізми на інтереси постраждалих і забезпечувати максимально можливе залучення постраждалих осіб у їх розробку, створення та реалізацію.

У декількох документах і заявах підтверджується цей принцип і закликається до застосування підходу, орієнтованого на інтереси постраждалих, у програмах репарацій й надання допомоги особам, постраждалим від війни в Україні. Нещодавня така заява міститься у «Ризьких принципах», які стосуються «ефективного досягнення всеосяжної відповідальності, включно з цілеспрямованим і ефективним функціонуванням Реєстру збитків», які міністри юстиції держав-членів Ради Європи й держав-спостерігачів схвалили на своїй неофіційній конференції в Ризі 11 вересня 2023 року.⁹⁹

В цьому ж ключі, хоча Комісія з розслідування скептично поставилася до можливостей проведення значущих і тривалих консультацій з постраждалими особами за поточних умов конфлікту, що триває,¹⁰⁰ у своїй останній доповіді вона підкреслила, що можна розпочати певні ініціативи, першою з яких має стати реєстр постраждалих.¹⁰¹ Комісія рекомендувала державам, регіональним і міжнародним організаціям підтримувати ефективну участь громадянського суспільства і груп постраждалих і врятованих осіб у механізмах відповідальності.¹⁰²

⁹⁸ Див., наприклад, звіт Незалежної міжнародної комісії з розслідування порушень в Україні («Комісії з розслідування») при Раді ООН з прав людини, документ ООН A/HRC/52/CRP.4, п. 955: «Дедалі більший обсяг юриспруденції (судової практики) як з матеріальних, так і з процесуальних аспектів права на репарації демонструє закріплення права постраждалих осіб на відшкодування в міжнародному праві».

⁹⁹ Вони запропонували державам-членам і державам-спостерігачам враховувати, зокрема, підхід, орієнтований на інтереси постраждалих, а далі заявили, що «відповідні національні та міжнародні органи повинні проводити змістовні консультації з громадянським суспільством і неурядовими організаціями, в тому числі з правозахисниками, а також з постраждалими та з організаціями з захисту їхніх прав». Вони також «високо оцінюють[нили] роботу Офісу Генерального прокурора України, спрямовану на орієнтований на інтереси постраждалих підхід до притягнення до відповідальності, у тому числі через його ініціативу щодо розробки національного Реєстру постраждалих і врятованих від воєнних злочинів». Див. <https://rm.coe.int/moj-declaration-riga-principles-final-en/1680ac8728>

¹⁰⁰ Там само, п. 971.

¹⁰¹ Там само, п. 972. Комісія розглядає Реєстр постраждалих як «інституційний портал» для кращого координування доступних постраждалим особами державних послуг, там само, п. 998 (а).

¹⁰² Там само, п. 999 (а).

У своєму нещодавньому інформаційному документі Redress та Глобальний фонд допомоги врятованим (Global Survivors Fund) підкреслили, що «підхід, орієнтований на інтереси врятованих осіб, а також спільне створення механізму репарацій з власне самими врятованими в Україні потребуватиме адаптації репарацій до конкретних потреб постраждалих осіб, включно з невідкладними потребами, та всеосяжного процесу консультацій».¹⁰³ Такий всеосяжний процес консультацій був ключовою основою, наприклад, для дослідження, проведеного у травні 2022 року Глобальним фондом допомоги врятованим, Фондом «Блакитний птах», Східноукраїнським центром громадських ініціатив та «Шукачами Правди» щодо репарацій постраждалим від сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом, в Україні.¹⁰⁴ У зв'язку з цим мають належно враховуватися вимоги Стамбульської Конвенції. У позиційному документі від липня 2023 року широка спільнота українських організацій громадянського суспільства та ініціатив, що беруть участь у Меморандумі ОГС України про загальні керівні принципи відповідальності за міжнародні злочини, вчинені в Україні, вимагає від майбутнього міжнародного компенсаційного механізму, щоб «на кожному етапі компенсації застосовувався підхід, орієнтований на інтереси постраждалих, зокрема, через забезпечення відкритості та прозорості процесу прийняття рішень, широкого залучення представників громадянського суспільства до створення та функціонування компенсаційного механізму та притягнення винної сторони до відповідальності».¹⁰⁵

7.2 Роль постраждалих, громадянського суспільства та НУО у роботі внутрішніх механізмів в Україні

Хоча досягнуто згоди про те, що орієнтований на інтереси постраждалих підхід, також має застосовуватися у зв'язку з компенсаційними та інших програмами допомоги особам, постраждалим від війни в Україні, його реалізація на практиці пов'язана з труднощами. Вони пов'язані з консультаціями з постраждалими; ефективною інформаційно-роз'яснювальною роботою з постраждалими; залученням постраждалих, їх представників та НУО, які надають підтримку постраждалим, до розробки програм; і з їхньою роллю в участі у програмах і в їх реалізації. Двома ключовими факторами серед багатьох викликів є (і) велика кількість осіб, які

¹⁰³ Виплата репарацій Україні, інформаційний документ, вересень 2023 року, п. 54.

¹⁰⁴ Українське дослідження статусу та можливостей для репарацій особам, які постраждали від сексуального насильства, пов'язаного з конфліктом (травень 2022 р.).

¹⁰⁵ Позиційний документ: компенсаційні механізми та відшкодування збитків, підписаний Центром громадянських свобод, Центром громадянської освіти «Альменда», Центром прав людини «ЗМІНА», Інститутом законодавчих ідей, Регіональним центром прав людини, Центром права і політики імені Станіслава Дністрянського, організаціями «Шукачі правди», «Україна без тортур» та Українською фундацією правової допомоги.

постраждали від агресії Російської Федерації, а отже, мають право на отримання допомоги та на участь у програмах відшкодування і допомоги, та (ii) безліч програм і механізмів, які слід окремо застосовувати, і кожна з яких має власні вимоги щодо прийнятності та доказів, а також свої спеціальні процедури, яких слід дотримуватися.

В Україні діє активне громадянське суспільство: з особам, які постраждали від війни, та в їхніх інтересах працює декілька НУО. Хоча вони працюють у відповідних межах своїх мандатів та сфер діяльності, існує потенціал для більш тісної координації і розробки спільних стандартів серед цих організацій. У цьому напрямі були зроблені певні зусилля, але велика частина їхньої роботи віддзеркалює фрагментарність заходів щодо відшкодування та надання допомоги в Україні. Ці організації переважно допомагають постраждалим отримати доступ до компенсації та допомоги, і хоча звучать заклики до запровадження системи усебічної підтримки (репарацій), робота в цьому напрямі зі зрозумілих причин не є їхньою основною метою.

Вживаються скоординовані заходи за участю багатьох НУО, а також відбувається співпраця між НУО та Урядом на національному та регіональному рівнях. Уряд запустив онлайн-платформу з інформацією про служби, які надають соціальну, юридичну та психологічну підтримку особам, постраждалим від війни в Україні,¹⁰⁶ включно з детальною інформацією про відповідні НУО. До координаційних центрів підтримки цивільного населення, що були створені відповідно до Постанови КМУ № 470 від 09 травня 2023 року, входять, крім представників державних органів та органів місцевого самоврядування, також представники організацій громадянського суспільства та міжнародних гуманітарних організацій.¹⁰⁷ Центри сприяють координації між зацікавленими сторонами, збирають інформацію про нагальні потреби та проблеми осіб, які постраждали від війни, а також розробляють пропозиції щодо розв'язання цих проблем. Рекомендації учасників доводяться до відома Міністерства з питань реінтеграції. Тож центри можуть стати інструментом, за допомогою якого позиції відповідних організацій можуть дістатись до відповідних державних структур на різних рівнях.

¹⁰⁶ Виплата репарацій Україні, інформаційний документ, вересень 2023 року, п. 55. Платформа допомоги врятованим була створена у травні 2023 року за ініціативою Офісу Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України та за підтримки Урядового уповноваженого з гендерної політики та Фонду Організації Об'єднаних Націй у галузі народонаселення (UNPF) в Україні.

¹⁰⁷ УВКБ ООН, оновлена інформація про законодавство України щодо переміщення населення, травень 2023 року.

Більшість НУО, які брали участь в консультаціях, згадували великі сховища інформації та даних, які кожна з них збирає та зберігає під час відповідної роботи з особами, що постраждали від війни, та у їхніх інтересах. Більша частина цієї інформації та даних отримана в контексті дослідження та документування воєнних злочинів, а частина з них передається до Офісу Генерального прокурора. Зрештою, відомо, що муніципалітети також зберігають схожу інформацію про події у себе, іноді досі в електронних таблицях Excel.

Ефективній реалізації різних компенсаційних та інших програм допомоги в Україні може значно посприяти доповнення інформації та доказів, що надаються заявниками, даними із зовнішніх джерел, у тому числі даними НУО. Такий орієнтований на інтереси постраждалих підхід визнає проблеми, з якими стикаються заявники, багато з яких були переміщені й можуть мати труднощі з доступом до необхідних доказів. В ідеалі ці механізми повинні передбачати можливість доступу до єдиної консолідованої бази даних, що спрощуватиме процес, оскільки не буде потреби збирати інформацію з численних сховищ.

Передусім слід провести зіставлення типів відповідної інформації та даних, які є у НУО, а також їхніх форматів і технічних характеристик. Хоча НУО не можна примусити до участі, можна очікувати від них добровільної співпраці, оскільки ця ініціатива зрештою є корисною їхнім бенефіціарам. Дуже важливим є дотримання законодавства про конфіденційність та захист даних, і отримання інформованої згоди від суб'єктів даних має вирішальне значення. Офіс Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції може забезпечити координацію та підтримку цьому проєкту, ґрунтуючись на своєму досвіді створення Інформаційної платформи допомоги врятованим.

Громадянське суспільство та НУО також можуть відігравати певну роль у представленні позиції та потреб постраждалих осіб через їхню участь у робочій групі, організованій Омбудсманом для розробки всеосяжної системи репарацій для України. Враховуючи велику кількість залучених НУО, може бути складно обрати репрезентативну групу для участі у робочій групі, оскільки за цих обставин їх кількість може бути обмеженою. Тому організації-учасниці мають активно запитувати інформацію у тих, хто не представлений, та надавати їм зворотній зв'язок про прогрес. Цьому можна посприяти за допомогою наявних координаційних платформ НУО та створення спеціальних каналів зв'язку з цією метою.

Ще однією важливою роллю, яку громадянське суспільство та НУО відіграють у роботі з жертвами агресії Російської Федерації та особами, постраждалими від війни, є підтримка, яку вони надають їм у формі правової допомоги. Ця підтримка включає консультації щодо наявних механізмів та виплат, допомогу у застосуванні механізмів, представництво у механізмах та надання інформації й даних для підтримання заяв.

Громадянське суспільство та НУО можуть відігравати вирішальну роль у налагодженні процесу консультацій з постраждалими, який буде розроблений українським урядом, громадянським суспільством і НУО. Цільова робоча група з консультацій з постраждалими в Україні відповідатиме за розробку методології консультацій, складання запитань і за проведення місцевих консультацій. У цих заходах братимуть участь представники громадянського суспільства та НУО, які підтримують контакти з постраждалими на місцевому рівні, щоб забезпечити кращу прийнятність. Процес консультацій має проводитися щодо всеосяжної системи компенсації та іншої допомоги в Україні, а також щодо претензій, поданих до міжнародного Реєстру збитків.

Рекомендація 1: Рекомендується активізувати обмін інформацією, координацію та спільний внесок відповідних НУО у проведення консультацій з постраждалими з питань розробки внутрішніх програм відшкодування та надання допомоги, інформації про діючі механізми та інформаційно-роз'яснювальну роботу з постраждалими, їх участь у механізмах і програмах та їх реалізації.

Рекомендація 2: Рекомендується скеровувати обмін інформацією та рекомендаціями координаційними центрами підтримки цивільного населення, створеними відповідно до Постанови КМУ № 470 від 09 травня 2023 року.

Рекомендація 3: Рекомендується здійснювати мапування відповідної інформації та даних, що зберігаються НУО, включно з форматами, у яких вони зберігаються, технічними характеристиками баз даних і програмних засобів, що використовуються, можливо, за координування та підтримки Офісу Віцепрем'єр-міністра з європейської та євроатлантичної інтеграції, з використанням досвіду створення Інформаційної платформи допомоги врятованим.

Рекомендація 4: Рекомендується створити або сприяти функціонуванню бази даних, яка об'єднує інформацію та дані про постраждалих і збитки, які зараз розповсюджуються багатьма НУО, для використання під час подання постраждалими заяв до різних національних механізмів; у цьому

контексті необхідно дотримуватися чинного законодавства про конфіденційність та захист даних, а також має гарантуватися наявність інформованої згоди суб'єктів даних.

Рекомендація 5: Вкрай важливо уможливити ефективну участь громадянського суспільства у робочій групі, яка організована Омбудсманом для розробки всеосяжної системи репарацій для України, а також забезпечити можливість їх внеску і зворотний зв'язок для тих НУО, які не зможуть брати участь у робочій групі.

Рекомендація 6: Уряду України, разом з досвідченими міжнародними організаціями та представниками громадянського суспільства й НУО, має розглянути можливість організації процесу консультацій, можливо, консультаційної платформи, яка полегшила б комплексний процес консультацій з постраждалими, даючи їм змогу висловити свої потреби й очікування. Ці консультації мають охоплювати такі теми, як категорії прийнятних вимог, виплати та пріоритети. Необхідно скеровувати та враховувати очікування постраждалих як невід'ємний компонент цього процесу.

7.3 Роль постраждалих, громадянського суспільства та НУО стосовно Реєстру збитків

Заклики до підходу, орієнтованого на інтереси постраждалих осіб, і консультацій з постраждалими, також стосовно міжнародного Реєстру збитків, були викладені в самому Статуті Реєстру збитків,¹⁰⁸ «Ризьких принципах» та інших документах.¹⁰⁹

У цьому звіті пропонуються такі міркування з цього приводу. З одного боку, Реєстр збитків далі дистанціюється від ситуації на місцях в Україні і її учасників, а отже, постраждалим особам, українському громадянському суспільству та НУО стає важче знаходити способи зробити свій внесок у формування Реєстру. З іншого боку, Реєстр збитків створить сателітний офіс в Україні.¹¹⁰ Відповідно до Статуту Реєстру, для ефективної та належної інформаційно-роз'яснювальної роботи та

¹⁰⁸ Статут, зокрема стаття 3.4 («*Реєстр також повинен мати сателітний офіс в Україні для підтримання зв'язку з Урядом України та сприяння поширенню інформації та контактам з потенційними заявниками й широкою громадськістю в Україні, зокрема, в частині існування та призначення Реєстру і процедури подання вимог про відшкодування збитків*»).

¹⁰⁹ Зокрема, дискусійний документ Платформи співробітництва з питань відповідальності щодо України (UA ACP, 27 липня 2023 року: «Адвокація щодо Реєстру збитків РС»), документ Міжнародного центру правосуддя перехідного періоду (ICTJ, «Міжнародний реєстр збитків для України обіцяє відповідальність, але чи можна залишати поза увагою постраждалих?», 02 червня 2023 року), та позиційний документ учасників Меморандуму ОГС України про загальні керівні принципи відповідальності за міжнародні злочини, вчинені в Україні (позиційний документ: «Компенсаційні механізми та відшкодування збитків», підписаний Центром громадянських свобод, Центром громадянської просвіти «Альменда», Центром прав людини «ЗМІНА», Інститутом законодавчих ідей, Регіональним центром прав людини, Центром права і політики імені Станіслава Дністрянського, організаціями «Шукачі правди», «Україна без тортур» та Українською фундацією правової допомоги (липень 2023 року)).

¹¹⁰ Статут, стаття 3.4, що цитується вище.

встановлення контактів з потенційними заявниками, сателітному офісу необхідно буде співпрацювати з українським громадянським суспільством та НУО (враховуючи, що Рада Європи також має Офіс в Україні, та що співпраця з іншими відповідними міжнародними організаціями також буде важливою).

Реєстр збитків має розробити ефективні механізми для проведення змістовних консультацій і залучення громадянського суспільства та НУО для отримання інформації від постраждалих щодо процедур у Реєстрі, що відповідає «Ризьким принципам» і не обмежує зміст будь-яких рішень Реєстру збитків у цьому відношенні.

Рекомендація: Реєстру збитків (без обмеження змісту рішень, які він прийматиме у цьому відношенні), відповідним органам влади, громадянському суспільству та НУО рекомендується брати участь у процесі консультацій, які дають змогу постраждалим особам висловити свої потреби й очікування щодо процедури у Реєстрі збитків, включно з категоріями прийнятних вимог, виплатами та пріоритетами. Скерування очікувань постраждалих осіб має становити невід’ємну частину цього процесу.

8 Взаємозв’язок між внутрішніми механізмами та Реєстром збитків

8.1 Міркування щодо синхронізації

8.1.1 Відмінності та їх наслідки

Хоча обидві системи спрямовані на подолання наслідків агресії Російської Федерації в Україні або проти України, для оцінки та організації їхніх взаємовідносин важливо враховувати відмінності між внутрішніми механізмами в Україні та Реєстром збитків. Ці відмінності та їх наслідки стисло викладені нижче.

8.1.1.1 Правові бази

Відмінності у правовій базі та правових підставах обумовлені різними правовими системами. Реєстр збитків створено відповідно до розширеної часткової угоди у межах Ради Європи та регулюється власним Статутом. Його установчі документи підтверджують «нагальну потребу у забезпеченні

всебічної відповідальності в контексті агресії Російської Федерації проти України»¹¹¹. Реєстр збитків створений на підставі міжнародної угоди, тож у ньому застосовуються принципи відшкодування збитків постраждалим особам відповідно до міжнародної відповідальності держав.

Механізми надання допомоги були запроваджені на основі нормативно-правових актів України, передусім законів і постанов Кабінету Міністрів. Ці механізми стосуються шкоди і збитків, завданих унаслідок тих самих дій Російської Федерації, які потенційно можуть призвести до виникнення в останньої зобов'язань нести міжнародну відповідальність. Але ці механізми засновані на зобов'язаннях України (зокрема, відповідно до Європейської конвенції) задовольняти потреби своїх громадян у зв'язку з надзвичайною ситуацією, яку спричинила агресія Російської Федерації проти України.

Відмінності у правових базах і застосовних правилах і принципах впливають на обсяг шкоди і збитків, що підлягають відшкодуванню, а також на правові засоби у, доступні у межах цих двох систем.

У внутрішніх документах України використовується неоднакова термінологія щодо різних критеріїв прийнятності; вони охоплюють (збройну) агресію, воєнні (бойові) дії, терористичні акти, диверсії, військові операції та аналогічні терміни. Незрозуміло, як ці критерії оцінюватимуться у межах Реєстру збитків, мандат якого поширюється на вимоги про відшкодування збитків, заподіяних «міжнародно-протиправними діями» Російської Федерації.

8.1.1.2 *Обсяг шкоди та збитків, що підлягають відшкодуванню, та доступні категорії вимог*

Внутрішні механізми й Реєстр збитків мають одну й ту саму мету — компенсація одних і тих самих збитків та шкоди. Проте вони розрізняються за правовою основою і призначенням, що призводить до можливих відмінностей в обсязі збитків та виплат, що ними охоплюються. Категорії вимог, що підлягають включенню до Реєстру збитків, ще не визначені,¹¹² але, виходячи з широкого спектру

¹¹¹ Резолюція CM/Res(2023)3 Комітету Міністрів Ради Європи від 12 травня 2023 року, С. 1. У зв'язку з цим Статут також посилається на Статті про відповідальність держав за міжнародно-протиправні дії 2001 року, Основні принципи та керівні положення ООН, що стосуються права на засіб правового захисту та репарації особам, що постраждали від грубих порушень міжнародного права у галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права 2005 року, які відстоюють підхід, орієнтований на інтереси постраждалих, а також на Керівні принципи Комітету Міністрів Ради Європи щодо викорінення безкарності за серйозні порушення прав людини 2011 року. Відповідно до Статуту Реєстр збитків визначається як перший крок «до забезпечення своєчасної компенсації особам, що постраждали від міжнародно-протиправних дій Російської Федерації в Україні або проти України».

¹¹² Їх визначення буде покладено на Конференцію учасників Реєстру збитків за поданням Правління; див. Статут Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України («Статут»), Резолюція CM/Res (2023)3 Комітету Міністрів Ради Європи від 12 травня 2023 року, статті 5.3.c і 6.5.b.

збитків, вони вочевидь будуть всеосяжними. Збитки, що охоплюються внутрішніми механізмами в Україні, і виплати, які стають доступними через них, з іншого боку, націлені на конкретні постраждалі групи й види збитків. Попри деякі збіги, існують суттєві відмінності, які вимагають ретельного управління щодо їх взаємозв'язку та взаємодії.

8.1.1.3 Процеси, включно з Реєстрами, доказами та оцінкою

Відмінності між цими двома системами найбільш помітні у процесах, яких вони дотримуються. Це пов'язано з різними цілями, яким вони служать, а отже, з процедурами й методами, які застосовуються у вирішенні власних завдань. Завданням різних механізмів в Україні є повне визначення відповідності заявників критеріям прийнятності при ухваленні рішення про компенсацію чи іншу допомогу, на яку вони мають право, а також власне здійснення таких виплат чи компенсацій. Більш обмежений мандат Реєстру збитків полягає у прийнятті рішень про те, чи підпадає вимога (претензія) під одну з категорій вимог, що визнаються прийнятними (рішення приймає власне Реєстр), і чи буде її внесено до Реєстру.¹¹³

Україна створила окремі реєстри та системи управління інформацією майже для кожного зі своїх механізмів, а Реєстр збитків вірогідно матиме єдину базу даних для управління всіма поданими вимогами.¹¹⁴ Для можливості забезпечити ефективну підтримку вимог про «відшкодування витрат», які Україна подаватиме до Реєстру збитків,¹¹⁵ а також задля можливості Реєстру отримувати вимоги, що підтверджені повною інформацією і документацією, важливо, щоб влада України та Реєстр збитків координували свої дії й забезпечували функціональну сумісність (на чому також наголошується у «Ризьких принципах»)¹¹⁶ Це включатиме в себе рішення про те, якою мовою чи якими мовами такі дані матимуть вноситися до Реєстру збитків.

¹¹³Рішення про право на компенсацію і про розмір компенсації, яку буде виплачено, прийматиме майбутній міжнародний механізм (наприклад, Компенсаційна комісія).

¹¹⁴Порівн. [промову](#) заступника Генерального Секретаря Ради Європи на 2-му засіданні Конференції учасників Реєстру збитків (йдеться про необхідне «інвестування у найважливішу цифрову платформу, яка відіграватиме центральну роль у реєстрації збитків на місцях»).

¹¹⁵Докладніше щодо цих вимог див. нижче у розділі 9.3.2.3.

¹¹⁶ «Ризькі принципи» <https://rm.coe.int/moj-declaration-riga-principles-final-en/1680ac8728> містять таке положення: «Узгодженість, взаємодоповнюваність та сумісність : з метою створення всеосяжної системи відшкодування збитків слід забезпечувати належну узгодженість і взаємодоповнюваність дій і методик опрацювання претензій, в тому числі за допомогою ІТ-інструментів, на національному рівні, в межах функціонування Реєстру збитків та інших міжнародних механізмів, забезпечуючи їх функціональну сумісність».

Стандарти доведення, які застосовуватимуться Реєстром збитків, ще не визначені.¹¹⁷ Уряду України вкрай важливо передбачити і зрештою скоординувати дії з Реєстром збитків з цього питання, використовуючи «висхідний підхід», з двох причин. По-перше, це буде актуально для типів доказів, які Уряд України має надавати для підтвердження можливих вимог про «відшкодування витрат», які він подаватиме до Реєстру. По-друге, у короткостроковій перспективі Уряду України буде важливо правильно й ефективно інформувати про документальні та інші докази, необхідні для їхніх вимог (претензій), і підтримувати потенційних заявників, які подаватимуть претензії до Реєстру збитків. Це також полегшуватиме інформаційно-роз'яснювальну роботу і допоможе у підготовці претензій для подачі до Реєстру збитків, якщо Уряд України передбачить методики, які майбутній компенсаційний механізм застосовуватиме для оцінки різних збитків і розрахунку компенсацій. Деякі з діючих в Україні механізмів використовують або розробляють свої власні методики, а інші очікують керівництв, що будуть розроблені Реєстром збитків. Зрозумілість методик оцінки слугуватиме двом цілям. Це роз'яснюватиме, як були визначені заявлені суми за вимогами, поданими до Реєстру збитків, та інформуватиме потенційних скажників про дані та докази, необхідні для обґрунтування оцінки їхніх вимог за різними категоріями.

Рекомендація 1: Визнаючи, що ступінь синхронізації сумісності залежатиме від можливостей і застосовних законів, у тому числі законодавства про захист даних та захист доказів, Уряду України пропонується розглянути питання про визначення спеціального органу (структури), який буде наділений повноваженнями щодо синхронізації документації, оцінки та даних у різних реєстрах та їх форматах (як це передбачено у Розділі 4.2 вище), забезпечуючи, наскільки це можливо, функціональну сумісність та/або доступ Реєстру збитків до різних реєстрів в Україні (або до єдиної відповідної екосистеми, якщо і коли вона буде створена).

Рекомендація 2: Уряд України має якомога раніше скоординувати через спеціальний орган (структуру) й погодити з Реєстром збитків протоколи передачі даних з реєстрів в Україні, щоб Реєстр збитків міг отримувати й зберігати такі дані у максимально ефективний спосіб, наскільки це можливо, і з належним урахуванням застосовної правової бази й можливих поправок до неї. Це включатиме домовленість щодо мови чи мов, якою (-ими) передаватимуться дані.

¹¹⁷ Їх визначення буде покладено на Конференцію учасників Реєстру збитків за поданням Правління; див. Статут Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України («Статут»), Резолюція CM/Res (2023)3 Комітету Міністрів Ради Європи від 12 травня 2023 року, статті 5.3.c і 6.5.b.

Рекомендація 3: Без жодного впливу на остаточні рішення Реєстру збитків у цій сфері, Уряд України має, наскільки це можливо, передбачити, які стандарти доведення може застосовувати Реєстр збитків (і, зрештою, майбутній компенсаційний механізм). Для цього може бути враховано практику інших механізмів розгляду претензій, таких як КК ООН, які опрацьовували вимоги схожі до тих, які подаватимуться на розгляд до Реєстру збитків; це може включати й вимоги до доказової бази при опрацюванні масових претензій.

Рекомендація 4: Так само, Уряд України має за можливості максимально передбачити, які методики оцінки може застосовувати майбутній компенсаційний механізм (без жодного впливу на будь-які рішення, що будуть прийняті останнім). Тут Уряд України може також покладатися на практику інших механізмів розгляду претензій, таких як КК ООН, які опрацьовували вимоги схожі до тих, що розглядатимуться майбутнім компенсаційним механізмом; це також може включати методи оцінювання, що використовувались при вирішенні масових претензій (вимог).

Рекомендація 5: Для посилення підходу, орієнтованого на інтереси постраждалих, необхідно забезпечити врахування положень національних нормативно-правових актів, що слугуватиме основою для запровадження «висхідного підходу» по відношенню до Реєстру.

8.1.2 Українські заявники до Реєстру збитків і їхні вимоги

8.1.2.1 Фізичні особи

А. Вимоги стосовно збитків, що охоплюються внутрішніми механізмами

Власне Реєстр збитків уповноважений приймати рішення щодо всіх правил та процедур, що стосуються подання та прийнятності вимог, які вноситимуться до Реєстру.¹¹⁸ Не маючи на меті жодного впливу на рішення Реєстру збитків з цього питання, зазначимо, що фізична особа, яка не звернулася до внутрішнього механізму підтримки (або звернулася, але не отримала її у повному обсязі), могла б подавати заяву щодо збитків, які в інший спосіб розглядаються згідно з відповідним українським механізмом, безпосередньо до Реєстру збитків. Якщо право вимоги не відступлене Урядом України (або суб'єктові, який надав допомогу), особа, яка отримала компенсацію або іншу допомогу за внутрішнім механізмом, могла б мати можливість подавати вимогу безпосередньо до

¹¹⁸Статут Реєстру збитків, CM/Res(2023)3.

Реєстру збитків. Але задля уникнення подвійного відшкодування Реєстр мав би перевірити, чи не надавала Україна компенсацію (повністю або частково) за ту саме шкоду. Для такої перевірки Реєстру потрібен доступ до інформації та даних, що містяться у відповідному українському реєстрі або уніфікованому реєстрі (відповідній єдиній екосистемі), якщо він буде створений. Реєстр міг би (без жодного впливу на його рішення) прийняти претензію, якщо вона вимагає компенсації чи іншого відшкодування понад ті, що були присуджені внутрішнім механізмом, але лише у разі, якщо така вимога належить до категорії, яка в принципі є прийнятною для включення до Реєстру.

Якщо право вимоги через інші механізми за ту саму шкоду відступлене Урядом України (або відповідному органу місцевого самоврядування), пряма вимога зацікавленої особи про компенсацію такого збитку не мала б бути прийнятною для Реєстру збитків. У цьому випадку Уряд України (або відповідний орган самоврядування) міг би включити витрати, понесені у зв'язку з компенсацією цього збитку у заяву про «відшкодування витрат» проти Російської Федерації, що подаватиметься до Реєстру збитків. Остаточне рішення щодо врегулювання цих питань прийматиметься Реєстром збитків.

Наведені далі рекомендації не прагнуть передбачити майбутні правила і процедури, а також будь-які рішення, які будуть прийняті Реєстром збитків в межах його компетенції.

Рекомендація 1: Інформація про компенсацію або іншу підтримку, що отримано за внутрішнім механізмом в Україні, має передбачати можливість її перевірки засобами функціональної сумісності внутрішніх і міжнародного реєстрів.

Рекомендація 2: Бажано якомога швидше налагодити координацію з Реєстром збитків для визначення протоколів, мови, структури й технічних параметрів передачі даних з українських реєстрів. Це забезпечуватиме можливість ефективного отримання та зберігання таких даних Реєстром.

Рекомендація 3: Слід вивчити (бажано через єдиний координаційний центр), чи готова Україна і на яких умовах посприяти в зборі вимог фізичних осіб та підприємств (юридичних осіб) всередині країни та їх передачі до Реєстру збитків, а також у структуруванні їхніх категорій з урахуванням особливостей екологічних та інших специфічних вимог, у тому числі через формалізацію їхнього узгодження та надання відповідної інформації та інструкцій у ході роз'яснювальної роботи з потенційними заявниками.

Рекомендація 4: Уряду України слід запровадити положення та процедури з відповідними стандартними (типовими) угодами щодо відступлення (передачі) права вимоги до Російської Федерації щодо відшкодування тих самих збитків Уряду України або органам місцевого самоврядування (залежно від джерела наданої допомоги) для всіх відповідних механізмів.

В. Вимоги про відшкодування збитків, що не охоплюються внутрішніми механізмами

Вимоги фізичних осіб про відшкодування збитків та втрат, що не охоплюються (чи не повністю охоплюється) внутрішнім механізмом в Україні, мають бути прийнятними для безпосереднього подання зацікавленою стороною до Реєстру збитків. Однак, остаточне рішення щодо врегулювання цього питання прийматиметься Реєстром збитків.

8.1.2.2 Підприємства

В Україні поки не існує механізму компенсації збитків, завданих бізнесу, незалежно від того, чи зазнає таких втрат юридична особа приватної власності чи суб'єкт господарювання, що діє без створення юридичної особи. До тих пір, поки такий механізм не буде створений, вимоги, пов'язані із збитками бізнесу можуть подаватися лише безпосередньо до Реєстру збитків.

8.1.2.3 Уряд України / органи місцевого самоврядування

А. Вимоги про «відшкодування витрат»

Уряд України (і, можливо, органи місцевого самоврядування) може (-уть) вимагати від Російської Федерації компенсації витрат на відшкодування (програми підтримки), яке вони здійснили особам, що зазнали шкоди або збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України і на її території, через подання вимог про «відшкодування витрат» до Реєстру збитків. Остаточне рішення щодо врегулювання цього питання прийматиметься Реєстром збитків.

Для обґрунтування таких вимог про «відшкодування витрат» спеціальний орган (структура) Уряду має підготувати огляд усіх внутрішніх механізмів з описом відповідальних органів, процедур, що використовуються, поданих заяв, наданої допомоги та здійснених виплат. Ця структура потребуватиме доступу до даних у різних реєстрах, і завдання значно полегшиться, якщо буде створений єдиний реєстр збитків і постраждалих осіб (єдина екосистема), на яку цей орган (структура) зможе покладатися.

Методика розрахунку втрат та збитків, заподіяних фізичним особам, що розроблена Міністерством соціальної політики, має на меті об'єднати відповідні дані та статистику та забезпечити «базові дані» для будь-яких вимог про «відшкодування витрат» у зв'язку з людськими втратами та травмами.

Уряд України також повинен буде узгоджувати з Реєстром збитків, у якому форматі слід подавати вимоги про «відшкодування», які документальні докази будуть потрібні, які електронні дані мають бути доступні, і які протоколи для їх передачі чи доступу до них знадобляться, а також якою (-ими) мовою (-ами) має (-ють) подаватися вимога (-и) та докази.

Рекомендація: Уряд України має якомога швидше прийняти рішення про структуру вимог Уряду (можливо, у формі єдиної зведеної вимоги) до Реєстру збитків, за якою він вимагатиме відшкодування витрат усіх відповідних структур (міністерств та органів місцевого самоврядування), або ж єдиним реалістичним варіантом буде для кожного відповідного міністерства (і, можливо, органу місцевого самоврядування) подавати вимогу про відшкодування здійснених ним витрат. Остаточне рішення щодо врегулювання цього питання прийматиметься Реєстром збитків.

В. Вимоги публічного сектору держави Україна та її органів

Враховуючи величезні масштаби шкоди і збитків, а також той факт, що вони продовжують заподіюватися, підготовка, оцінка та подання вимог становитимуть значні труднощі, потребуватимуть значних ресурсів та експертної підтримки. Методи й технології, які були використані КК ООН під час оцінювання та вирішення аналогічних масштабних вимог, дають цінну інформацію та інструменти, які Україна може використовувати при підготовці своїх вимог публічного сектору.

Коли йдеться про збиток довкіллю, КК ООН залишається механізмом, який має найбільший і найширший досвід. Враховуючи їх особливості, цілком імовірно, що стосовно екологічних вимог Уряду України та Реєстру збитків може знадобитися укласти конкретні угоди щодо форми та змісту вимог, доказів та оцінки, які мають ними супроводжуватися, а також формату їх подання.

9 Висновки

Дедалі ширша комплексна, багаторівнева і композитна внутрішня структура спеціалізованих механізмів надання допомоги, впроваджених в Україні для цивільного населення, що постраждало від поточної фази агресії Російської Федерації, стосується лише обмежених (встановлених або передбачуваних) видів величезних збитків й категорій осіб, постраждалих від війни. Ці заходи передусім передбачають часткову (фіксовану) грошову компенсацію або пом'якшення наслідків втрати життів, отримання інвалідності та інших порушень здоров'я, викликаних воєнними діями; внутрішнього переміщення і пов'язаних із цим соціальних перешкод; певних збитків, заподіяних житлу, і певних матеріальних втрат. До того ж більшість заходів уживаються або пріоритезуються на основі територіальних критеріїв або зумовлені участю окремих осіб у протидії російській агресії чи пом'якшенні її наслідків.

Поступове розширення та вдосконалення внутрішньої системи програм підтримки та ініціатив, що пропонують адресну допомогу та забезпечують внутрішні процесуальні засоби правового захисту і відшкодування збитків особам, які постраждали внаслідок агресії, що здійснюється в Україні, заслуговує на схвалення. Воно має на меті дотримання зобов'язання надавати всю можливу допомогу і підтримку жертвам грубих порушень міжнародного права в галузі прав людини й серйозних порушень МГП органами влади, які не несуть відповідальності за ці порушення і не пов'язані заснованими на відповідальності держави зобов'язаннями з надання повного відшкодування (до прийняття рішень щодо репарацій у зв'язку з відповідальністю Російської Федерації). Хоча обмеження та певні недоліки системи можуть пояснюватися масштабом і характером вчинюваних злочинів, супутньою динамікою, бюджетними, інституційними та іншими обмеженнями, буде доцільно активізувати зусилля щодо подолання її значної фрагментації. Це стосується відповідальних органів, адміністративних процедур та їх застосування на практиці. Це також необхідно для управління системою як всеосяжною програмою проміжних репарацій. Удосконалення повинні охоплювати консолідацію загального стратегічного та бюджетного планування, управління даними та відповідні IT-рішення, а також подальше розширення спектра збитків, доступних заходів і категорій бенефіціарів, що ними охоплюються, із належною увагою до найбільш вразливих груп, які зазнали та продовжують зазнавати тяжких та/чи численних збитків. Особливий наголос має бути зроблений на просуванні та впровадженні індивідуалізованого, орієнтованого на інтереси постраждалих осіб і врахування гендерних аспектів підходу та

індивідуалізованих заходів підтримки при одночасному підвищенні ефективності розслідування і виконанні відповідних процесуальних зобов'язань.

Для досягнення цих цілей органам влади України пропонується розглянути рекомендації, що містяться у цьому звіті. Конкретні рекомендації для окремих механізмів можна знайти у відповідних розділах. Нижче ми звернемо увагу на **рекомендації, які можуть застосовуватися загалом до всієї системи**. Органам влади України рекомендується розглянути:

- застосування повного відшкодування за принципом «права війни» [*jus ad bellum*] або/та в поєднанні з більш цілеспрямованим і деталізованим обґрунтуванням конкретних міжнародно-протиправних дій на основі принципів «права під час війни» [*jus in bello*] і відповідних норм у галузі прав людини;
- поліпшення стратегічного та інституційного координування, а також домовленостей щодо керування, зокрема, через комплексне управління політикою, в тому числі через розробку консолідованого інструменту внутрішнього програмування (всеосяжної національної стратегії щодо репарацій), а також відповідного бюджетного планування, узгодженості законодавства, що регулює всю систему відповідних заходів підтримки, включно з правами та засобами правового захисту для осіб, постраждалих від війни, керуючись підходом, орієнтованим на інтереси постраждалих і врахування гендерних аспектів;
- синхронізація вже розробленої системи та системи, яку ще належить побудувати, з вимогами Європейської конвенції з прав людини та практикою Європейського суду з прав людини щодо України, особливо за ст. 41 Європейської конвенції та стосовно України, серед іншого, щодо зобов'язання виконувати остаточні судові рішення; зокрема, слід уникати накопичення боргів і невиконання (потенційного) судових рішень, оскільки це може призводити до подальшого погіршення стану реалізації Україною відповідних заходів загального характеру згідно з рішеннями Європейського суду, що очікують виконання, і відповідних керівництв Комітету Міністрів, що веде до відшкодувань за порушення Європейської конвенції;
- об'єднання різних реєстрів та інструментів управління електронними даними через створення національної консолідованої екосистеми управління даними про пов'язані з агресією збитки й постраждалих осіб, що включатиме компонент, заснований на

кримінальному переслідуванні, або забезпечення взаємної технічної та правової сумісності реєстрів;

- удосконалення методик оцінки збитків, які є центральною проблемою у всіх відповідних програмах компенсації та підтримки, через використання міжнародних стандартів і підходів, які пропонуються практикою Європейського суду, включно з оцінкою психологічних страждань й відповідної шкоди;
- забезпечення одноманітності та застосування вдосконаленої законодавчої техніки, термінології, пов'язаної з агресією, з описом її етапів, територіальних та інших параметрів, а також відповідних формулювань, що використовуються в межах тих чи інших механізмів, та критеріїв їх прийнятності, чітке визначення категорій постраждалих осіб, включно з елементами, які визначають, хто такі постраждалі особи, їхні потреби, вразливість і процедури, що враховують нагальність або необхідність допомоги;
- спрощення процедур і зниження адміністративного навантаження на бенефіціарів, у тому числі через заохочення відповідальних органів до проактивного підходу, минаючи початкове судове підтвердження фактів;
- коригування чи усунення певних обмежень, які зараз можуть звужувати доступ до найбільш необхідних заходів підтримки, в тому числі за рахунок розширення сфери дії всієї системи заходів підтримки на звичайних «некваліфікованих» (тих, що не мають кваліфікованих ознак) цивільних постраждалих, а також діапазону відповідних збитків;
- застосування гендерно-чутливого та антидискримінаційного підходів до всіх внутрішніх засобів правового захисту, механізмів відшкодування збитків, практики їх реалізації та заходів підтримки задля подальшого вдосконалення заходів надання допомоги, доступних найуразливішим особам, які найбільше постраждали, включно з жінками та дітьми.

Ключові питання та рекомендації щодо взаємозв'язку між внутрішньою системою і Реєстром збитків та іншими міжнародними процедурами репарацій *(без жодної мети впливу на майбутні правила і положення, а також майбутні рішення, які будуть прийняті Реєстром збитку у межах його компетенції — CM/Res(2023)3):*

Нааявні прогалини в національній документації та системах управління даними / реєстрах, методиках оцінки та конкретних вимогах щодо відшкодування збитків можна усунути за допомогою таких елементів:

- скоординоване структурування та підготовка вимог від імені органів влади України, у тому числі відповідно до загальних стратегій, розроблених у межах управління політикою щодо відшкодування збитків;
- щонайменше, первинна індивідуальна оцінка та підтвердження збитків і статусу постраждалої особи, а також наданих заходів підтримки, і встановлення чіткого зв'язку між ними та конкретними порушеннями МГП / прав людини та протиправними діями;
- передбачення стандартів доведення у міжнародних судових і майбутніх репараційних механізмах, включно з Реєстром збитків та іншими претензійними інструментами, у тому числі з точки зору детальної аргументації та підтвердження індивідуальних, підтриманих державою або міждержавних вимог, а також спрощених і стандартизованих масових вимог (претензій);
- включення витрат, що виникають у зв'язку з виконанням слідчих і наступних процесуальних, розшукових та інших пов'язаних з ними зобов'язань, а також розумним зниженням, моніторингом і оцінкою екологічної та іншої специфічної шкоди;
- їх розширення за межі відшкодування витрат органів влади, що виникають у зв'язку з заходами щодо надання заходів підтримки / відшкодування збитків;
- комплексна, у тому числі моральна / нематеріальна шкода, що виникає внаслідок психологічних страждань, спричинених жорстоким поведінням, СНПК та іншими формами гендерно зумовленого насильства, а також іншими складними грубими порушеннями прав людини / МГП;
- однакові (типові) процедури для всіх відповідних механізмів стосовно відступлення права вимоги щодо відшкодування збитків до Російської Федерації Уряду України або органам самоврядування (залежно від джерела та обсягу наданої підтримки); це передбачає існування єдиного координаційного органу (спеціалізованої структури) на національному рівні, який керуватиме роботою органів влади з відшкодування;

- усунення значних невідповідностей з точки зору законодавчих положень, що стосуються вже діючих механізмів, а також кримінального права, і звернення уваги на розвиток національної судової практики щодо тлумачення і застосування принципу юрисдикційного імунітету, відповідності цієї судової практики особливо вимогам міжнародного звичаєвого права.
- Враховуючи різну правову базу та конкретний мандат Реєстру збитків, очікується, що внутрішні механізми, включно з консолідованою екосистемою управління даними про збитки, пов'язані з агресією, та про постраждалих осіб, будуть ширшими та відрізнятимуться від Реєстру збитків, у тому числі з точки зору обсягу даних, що опрацьовуються, та відповідних технічних можливостей. Для забезпечення ефективності та узгодженості органам влади України важливо забезпечити, щоб внутрішні механізми й Реєстр збитків могли за потреби безперешкодно обмінюватися даними та інформацією, наскільки це можливо, використовуючи сумісні формати даних, і з дотриманням застосовної правової бази, а також можливих змін у ній. Водночас, з огляду на підхід, орієнтований на інтереси постраждалих осіб і на врахування гендерних аспектів, національна правова система має стати основою для «висхідного підходу», за якого Реєстр враховує українську систему відшкодування збитків та допомоги під час оцінки та опрацювання вимог (претензій). Це стосується, зокрема, категорій вимог, доказових стандартів, тягаря доведення, а також методів оцінки збитків і потреб з огляду на забезпечення репарацій особам, що постраждали від війни.
- З точки зору законодавчих положень, що стосуються механізмів, а також кримінального права, існують значні невідповідності щодо використання терміну «агресія», такі як визначення її фаз, територіальних та інших параметрів, і розбіжності щодо міжнародних злочинів, які можуть спричинювати невідповідність критеріям прийнятності в межах Реєстру збитків і впливати на перспективи подальших репарацій. Очевидно, слід звернути увагу на розвиток національної судової практики у зв'язку з тлумаченням і застосуванням принципу юрисдикційного імунітету. Рішення національних судів можуть мати значення для Реєстру збитків та інших міжнародних механізмів, щонайменше у частині, що стосується встановлення фактичних обставин, а, можливо, також і для оцінки збитків.

Інші елементи внутрішньої системи підтримки та відшкодування збитків:

- Міркування, що стосуються реагування системи кримінального правосуддя на жорстокі злочини, пов'язані з агресією, воєнні та інші міжнародні злочини й серйозні порушення прав людини, а також забезпечення ефективного розслідування і виконання подальших процесуальних зобов'язань щодо останніх, вимагають відповідності вимогам міжнародного кримінального права та подальшого вдосконалення відповідного процесуального законодавства, прискорення інституційного розвитку, включно з напрацюваннями у сфері статистики та опрацювання даних. Це передбачає зосередження уваги на сексуальному та інших формах гендерно зумовленого насильства, пов'язаного з конфліктом, на жорстокому поводженні з дітьми, депортації та пов'язаними з ними звірствами, впровадженні довгострокових програм підтримки та інших засобів правового захисту для постраждалих і врятованих осіб.
- Для цивільного правосуддя та інших засобів судового захисту буде доцільно ретельно проаналізувати судову практику, пов'язану з механізмом (-ами) підтримки та обсягом зобов'язань України щодо компенсації шкоди. Було б доцільно переглянути судову практику, пов'язану зі скасуванням (державного) імунітету Російської Федерації, у контексті внутрішньодержавних процедур.
- Для постійного вдосконалення набору процедур документування, розслідування та управління відповідними даними, пов'язаними з екологічними та культурними збитками, краще буде й надалі зосереджувати увагу на їх аспектах, орієнтованих на обслуговування, а також на інших перевірених на міжнародному рівні типах та розмірах конкретних репарацій.
- Існують можливості для поліпшення обміну інформацією, координації та спільних дій відповідних НУО щодо функціонування та розвитку механізмів підтримки, а також проведення консультацій та інформаційно-роз'яснювальної роботи з постраждалими, при цьому скерування очікувань постраждалих осіб становить невід'ємну частину цього процесу.
- Існує широкий спектр заходів підтримки учасників бойових дій, включно з правоохоронними органами та іншими силовими відомствами, які виходять за межі цього звіту. Проте залежно від протиправності вчинених щодо них діянь і деяких інших критеріїв ці категорії можуть бути прийнятними з огляду на репарації та відповідні (у тому числі міжнародні) вимоги (претензії).

- Окрім спеціально розроблених механізмів, що розглядаються у цьому звіті, відповідна шкода може спричиняти вжиття заходів підтримки, за умови дотримання відповідних критеріїв прийнятності, у межах звичайних систем соціальної та іншої допомоги, *наприклад*, пенсії у зв'язку з втратою годувальника, надання медичної допомоги, доступної за стандартними програмами тощо.
- Те саме стосується різних механізмів страхування, включно з приватними програмами страхування, які можуть давати право на подальше відшкодування витрат і збитків.
- Досі в Україні не впроваджені системні механізми підтримки для вжиття прямих заходів компенсації бізнесу та юридичним особам.