



Сергій Рабінович

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Львівського національного університету імені Івана Франка,
завідувач Львівської лабораторії прав людини і громадянина
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

НАУКОВИЙ КОМЕНТАР ДО РЕЗОЛЮЦІЇ
ГЕНЕРАЛЬНОЇ АСАМБЛЕЇ ООН ES-11/5
“СПРИЯННЯ ПРАВОВОМУ ЗАХИСТУ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ У ЗВ’ЯЗКУ
З АГРЕСІЄЮ ПРОТИ УКРАЇНИ”,
УХВАЛЕНОЇ 14 ЛИСТОПАДА 2022 р.*

1. У Резолюції ES11/5 Генеральна Асамблея Організації Об’єднаних Націй (далі – ООН) визнала, що Російська Федерація як держава-агресор, по-перше, повинна бути притягнута до відповідальності за будь-які порушення міжнародного права в Україні чи проти України та, по-друге, має зазнати юридичних наслідків усіх своїх міжнародних протиправних діянь, зокрема відшкодування збитків, спричинених такими діями. Йдеться про форму матеріальної міжнародно-правової відповідальності держави-агресора. Серед фактичних підстав такої відповідальності в документі названі, зокрема: а) вчинена РФ, на порушення Статуту ООН, збройна агресія проти України; б) будь-які порушення міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини, допущені нею у зв’язку із вчиненою агресією.

Голосуючи за коментовану Резолюцію, більшість держав – членів ООН (94 за, 14 проти, 73 утрималися, 12 не голосували) підтвердили свою переконаність у ‘нагальній необхідності забезпечити всеохопну відповідальність’ РФ за згадані міжнародно-протиправні дії.

Обов’язковою умовою реалізації заходів матеріальної відповідальності держави-агресора є документальна фіксація фактів завдання шкоди (збитків). Компенсація завданих збитків може охоплювати як реальні збитки, так і недержані доходи (втрачену вигоду), зокрема проценти від користування грошима¹.

* У підготовці коментаря брали участь кандидати юридичних наук Р. Тополевський і Т. Дудаш під керівництвом професора С. Рабіновича.

¹ В Буткевич (ред), *Міжнародне право. Основи теорії* (Львів 2002) 485–486.

2. До важливих аспектів проблеми матеріальної міжнародно-правової відповідальності держави-агресора та реалізації такої відповідальності належить можливість визнавати суб'єктами права на відшкодування завданих збитків (шкоди) не тільки державу – жертву агресії, а й фізичних та юридичних осіб. Доктринально означену проблему підживлює підхід, влучно названий “антропологічним нігілізмом”².

З огляду на це зауважимо, що з погляду міжнародного *приватного* права правосуб'єктність фізичних та юридичних осіб у деліктних правовідносинах за участю іноземного елемента не підлягає сумніву. Однак, як відомо, у колізійному праві діє принцип судового імунітету іноземної держави. Так, згідно з нормою ст. 79 Закону України “Про міжнародне приватне право”³ пред'явлення позову до іноземної держави, залучення іноземної держави до участі у справі як відповідача або третьої особи, накладення арешту на майно, яке належить іноземній державі та знаходиться на території України, застосування щодо такого майна інших засобів забезпечення позову і звернення стягнення на таке майно можуть бути допущені лише за згодою компетентних органів відповідної держави, якщо інше не передбачено міжнародним договором України або законом України. Згідно ж із поширеними в міжнародному гуманітарному праві і доктрині міжнародного публічного права підходами ‘шкода майну приватних осіб розглядається як невідворотний побічний наслідок бойових дій, який, з огляду на це, толерується і регулюється відповідними стандартами обачності і заборонаю навмисного спричинення такої шкоди’⁴.

В останні десятиліття в науці міжнародного публічного права означилась тенденція до формування персоналістичного підходу, згідно з яким людину (чи то “фізичну особу”) визнають повноправним суб'єктом міжнародного права⁵. У світлі цієї тенденції заслуговують на особливу увагу настанови Резолюції ES11/5 щодо ‘фіксації в документальній формі доказів та відомостей про претензії щодо збитків, втрат або шкоди, завданих усім заінтересованим фізичним і юридичним особам, а також державі Україна внаслідок міжнародних протиправних діянь Російської Федерації в Україні або проти України’, а також сприяння й координації збирання доказів (курсив мій. – Авт.). Ці практичні заходи вочевидь якраз і спрямовані на забезпечення “всеохопної” відповідальності, згаданої в Резолюції ES11/5. Текст Резолюції і надалі реалізація наведених настанов підтверджують, що в практичній площині саме окрему людину та юридичних осіб як жертв військової агресії *de facto* розглядають як суб'єктів публічних міжнародно-правових відносин

² О Тарасов, *Суб'єкт міжнародного права: проблеми сучасної теорії* (Право 2014) 203–210.

³ Про міжнародне приватне право: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2709-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15#Text>> (дата звернення 16.09.2024).

⁴ О Водяніков, ‘Мистецтво юридичної війни: шкода, спричинена під час активних бойових дій’, *Лівий берег* (5 вересня 2022) <https://lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/528385_mistetstvo_yuridichnoi_viyni_shkoda.html> (дата звернення 16.09.2024).

⁵ Тарасов (н 2) 87–88, 210–217.

із відшкодування шкоди, завданої внаслідок агресії (або ж, за більш обережної інтерпретації, – щонайменше як ініціаторів та учасників відносин із забезпечення доказів завдання такої шкоди).

3. Практичне втілення рекомендації, яку в своїй Резолюції Генеральна Асамблея ООН дала державам – членам цієї організації щодо створення, у співпраці з Україною, міжнародного реєстру збитків, було розпочато Радою Європи. Так, у Резолюції 2482 (2023) “Про правові аспекти та аспект прав людини в агресії Російської Федерації проти України”, ухваленій 26 січня 2023 р., Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) закликала держави – члени Ради Європи створити міжнародний механізм компенсації збитків, завданих РФ Україні та, як перший крок, створити міжнародний реєстр таких збитків⁶. Реалізуючи цей заклик, Комітет Міністрів Ради Європи своїм рішенням від 19 квітня 2023 р. погодив створення Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, у формі Розширеної часткової угоди в рамках Ради Європи.

12 травня 2023 р. на засіданні заступників міністрів Ради Європи було прийнято Резолюцію CM/Res(2023)3 про встановлення Розширеної часткової угоди (далі – Розширена угода) про реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (далі – Реєстр), яка діє зі змінами від 27 вересня 2023 р.⁷ В останній Резолюції, зокрема, закріплено рішення створити згадану Розширену угоду.

Згідно з Резолюцією CM/Res(2023)3 Реєстр слугуватиме документальною формою обліку доказів та інформації щодо заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих *всім зацікавленим фізичним і юридичним особам*, а також державі Україна (включно з її регіональними та місцевими органами влади, державними чи підконтрольними установами), завданих 24 лютого 2022 р. або пізніше на території України в межах її міжнародно визнаних кордонів, включно з її територіальними водами, міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або проти України. Прикметно, що в цьому документі згадка про приватних осіб, які зазнали збитків від збройної агресії, передує згадці про державу – жертву агресії.

16–17 травня 2023 р. на саміті глав держав та урядів Ради Європи, що відбувся у Рейк’явіку, було оголошено про створення Реєстру (*Register of Damage for Ukraine*)⁸. У будівлі Альтингу, одного із найстаріших парламентів світу,

⁶ Resolution 2482 (2023) Legal and human rights aspects of the Russian Federation’s aggression against Ukraine. Parliamentary Assembly <<https://pace.coe.int/en/files/31620/html>> (accessed 16.09.2024).

⁷ Резолюція CM/Res(2023)3 Про встановлення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (прийнята Комітетом Міністрів 12 травня 2023 р. на 1466-му засіданні заступників Міністрів) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/961_001-23#Text> (дата звернення 16.09.2024).

⁸ Рейк’явікська декларація CM(2023)57-final. Рейк’явікський саміт Ради Європи: Об’єднані навколо наших цінностей <<https://rd4u.coe.int/documents/358068/372244/Рейк%27явікська+декларация+-+Об%27єднані+навколо+наших+цінностей.pdf/a32296d9-2b9d-e9e3-5bc3-bd0e1679d6f7?t=1708705491886>> (дата звернення 16.09.2024)

учасники саміту схвалили Декларацію на підтримку Розширеної угоди⁹. 36 європейських країн, Європейський Союз, а також Канада, Японія та США приєдналися або виявили намір приєднатися (Андорра, Болгарія та Швейцарія) до Реєстру. У першому засіданні конференції учасників Реєстру, яке відбулося в Страсбурзі 27 червня 2023 р., взяли участь представники понад 40 країн світу.

Нині Реєстр є ключовим та єдиним міжнародним інструментом для фіксації шкоди, завданої внаслідок повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну з 24 лютого 2022 р. Реєстр став першим компонентом унікального міжнародного компенсаційного механізму, метою якого є забезпечення повних, справедливих та ефективних репарацій для постраждалих від війни¹⁰. Передбачено, що такий механізм складатиметься з Реєстру, Компенсаційної комісії та Фонду.

За своєю правовою природою Реєстр являє собою не тільки особливу організаційно-правову форму обліку даних, які підтверджують факти завдання збитків, а й суб'єкта права – юридичну особу. Такий статус Реєстр має згідно з національним законодавством Королівства Нідерландів та України і відтак користується спеціальною правоздатністю, яка необхідна для реалізації його статутних функцій, виконання свого мандата і захисту його інтересів, зокрема здатністю укладати договори, набувати та відчужувати рухоме та нерухоме майно.

Статутом Реєстру збитків, який є Додатком до Резолюції CM/Res(2023)3, встановлено мандат Реєстру, його функції, органи та засади їх функціонування, порядок фінансування діяльності Реєстру, а також умови участі в ньому держав, які проголосували за коментовану Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН¹¹. Відзначимо, що 24 серпня 2024 р. на підставі рішення Європейської Ради учасником Реєстру став Європейський Союз, який дотепер мав статус асоційованого учасника Реєстру. Ця зміна сприятиме фінансовій стабільності останнього, адже ЄС зобов'язаний сплачувати обов'язкові щорічні фінансові внески¹².

Місцезнаходженням Реєстру є м. Гаага (Королівство Нідерландів). Вибір місцезнаходження Реєстру, без сумніву, має символічне значення. Гадаємо, що в такий спосіб виражена переконаність міжнародної спільноти в необхідності кримінального покарання за вчинення воєнних злочинів і злочинів

⁹ Рейк'явікська декларація CM(2023)57-final (н 8).

¹⁰ Реєстр збитків для України починає прийом заяв про відшкодування збитків, завданих російською агресією (2 квітня 2024) <<https://rd4u.coe.int/uk/-/register-of-damage-for-ukraine-opens-for-claims>> (дата звернення 16.09.2024).

¹¹ Додаток до Резолюції CM/Res(2023)3 Статут Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України <https://rd4u.coe.int/documents/358068/372244/CM_Res%282023%293+Резолюція+Комітету+Міністрів+Ради+Європи+про+встановлення+Розширеної+часткової+угоди+про+Реєстр+збитків.pdf/bc974c85-8ad4-4aa5-7a68-31aa13ad6b4e?t=1709028690188> (дата звернення 16.09.2024).

¹² Реєстр збитків для України вітає Європейський Союз як повноправного Учасника (24 липня 2024) <<https://rd4u.coe.int/uk/-/the-register-of-damage-for-ukraine-welcomes-the-european-union-as-a-fully-fledged-participant>> (дата звернення 16.09.2024).

проти людяності під час агресивної війни РФ проти України. Як відомо, саме в Гаазі розташовано Міжнародний кримінальний суд, який діє на підставі Римського Статуту, ратифікованого Україною 21 серпня 2024 р.

Про технічний запуск Реєстру оголошено 2 квітня 2024 р. на Міжнародній конференції “Відновлення справедливості для України” в Гаазі у присутності міністрів іноземних справ та міністрів юстиції країн Євросоюзу. Обрання цієї дати має символічне значення з перспективи не тільки компенсаційної, а й відплатної справедливості. Саме цього дня у 2022 р. Збройні Сили України визволили від російської окупації Київську область, зокрема міста Бучу, Ірпінь та селище Бородянку, у яких армією РФ вчинилися жахливі воєнні злочини й злочини проти людяності.

4. Цього ж дня, 2 квітня 2024 р., Реєстр почав приймати заяви про відшкодування збитків. Порядок подання та розгляду заяв визначено “Правилами про Заяви” (далі – Правила), ухваленими Радою Реєстру (далі – Рада) й затвердженими Конференцією Учасників Реєстру 26 березня 2024 р.¹³

Відповідно до Правил Реєстр отримує та обробляє інформацію про Заяви та Докази; категоризує, класифікує та систематизує такі Заяви; оцінює та визначає прийнятність Заяв для включення до Реєстру; вносить прийнятні Заяви в Реєстр з метою їх майбутнього розгляду та винесення рішення щодо них. Суттєво, що Реєстр як такий не має жодних юрисдикційних функцій щодо винесення рішень стосовно таких Заяв, включно з визначенням відповідальності та присудження будь-яких виплат чи компенсацій. З огляду на це слід припустити, що відповідні повноваження мають бути надані іншим органам у складі міжнародного компенсаційного механізму (вочевидь Компенсаційній комісії).

Правилами визначено критерії прийнятності заяв *ratione personae, ratione materiae, ratione loci ma ratione temporis*. Заяви до Реєстру можуть подавати фізичні та юридичні особи, а також держава Україна. Відповідно до норм міжнародного права, а також з огляду на призначення та мету Реєстру, визначені його Статутом, Радою було вирішено, що заяви від російських громадян внесенню до Реєстру не підлягають. Однак такі заяви можуть бути внесені до Реєстру у випадку, якщо буде доведено, що згадані громадяни мають друге громадянство.

Заява є прийнятною для внесення до Реєстру, якщо вона: (а) подається належним заявником або від його імені; (b) стосується збитків, втрат чи шкоди, що сталися 24 лютого 2022 р. або після цієї дати; (c) стосується збитків, втрат чи шкоди, що сталися на території України в межах її міжнародно-визнаних кордонів, включно з її територіальними водами; та (d) сто-

¹³ RD4U-Board(2024)04-final-UKR Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, Правила подання, обробки та внесення Заяв (“Правила про Заяви”) <<https://rd4u.coe.int/documents/358068/386726/RD4U-Board%282024%2904-UA+-+Правила+подання%2C+обробки+та+внесення+Заяв.pdf/179e4282-82cd-f2cd-ec2f-852e0703bd2a?t=1711615051822>> (дата звернення 16.09.2024).

сується відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або проти України. Заява не вноситься до Реєстру, якщо вона є явно необґрунтованою.

Найвищі повноваження у визначенні прийнятності Заяв для внесення їх до Реєстру має Рада. Під час прийняття рішень цей орган Реєстру може брати до уваги рішення або постанови національних або міжнародних судів, трибуналів та інших судових органів, але не зобов'язаний їх враховувати.

26 березня 2024 р. Конференцією учасників Реєстру затверджено перелік категорій заяв, які можуть бути внесені до нього¹⁴. Загалом Реєстр налічуватиме 40 категорій заяв, які включатимуть: втрату життя, катування та сексуальне насильство, тілесні ушкодження, примусове переміщення та примусове переселення осіб, втрату майна та доходу, інші форми економічних збитків, пошкодження критичної інфраструктури та інших державних об'єктів, збитки, завдані історико-культурній спадщині, збитки навколишньому середовищу тощо.

Реєстр здійснюватиме свою роботу поетапно. Так, із 2 квітня 2024 р. розпочато прийом заяв у одній категорії – пошкодження або знищення житлової нерухомості. За чотири місяці функціонування Реєстру потерпілими було подано понад 7 тисяч заяв цієї категорії¹⁵.

16 липня 2024 р. Реєстр повідомив про прийняття правил і форм заяв, що стосуються дванадцяти нових категорій заяв. Йдеться про заяви, пов'язані зі смертю та зникненням безвісти близьких членів сім'ї, вимушеним внутрішнім переміщенням, знищенням інфраструктури України, а також низки додаткових категорій, пов'язаних із пошкодженням та знищенням майна.

5. Ще одним практично значущим питанням є взаємодія міжнародних і національних механізмів відшкодування шкоди (збитків), завданої внаслідок російської військової агресії. У цьому контексті слід згадати, що невдовзі після початку збройного вторгнення Україна вирішила створити спеціальний організаційно-правовий інструментарій для визначення всіх збитків, завданих нашій державі державою-агресором. З цією метою 20 березня 2022 р. Урядом України з означеного питання було прийнято окрему постанову¹⁶.

Після ухвалення Комітетом Міністрів Ради Європи Резолюції СМ/Res(2023)3 від 12 травня 2023 р. на внутрішньодержавному рівні Україною було здійснено наступні кроки, спрямовані на забезпечення можливості

¹⁴ RD4U-Board(2024)07-final-UKR Категорії заяв, які можуть бути внесені до Реєстру <<https://rd4u.coe.int/documents/358068/386726/Board-RD4U%282027%2907-UA+-+Категорії+збитків.pdf/9dae7b8d-2bce-87ff-a71c-1f61cb686ad2?t=1722006642578>> (дата звернення 16.09.2024).

¹⁵ Л. Сімонова, ‘Міжнародний реєстр збитків затвердив ще 12 категорій постраждалих для отримання компенсації’ (Дзеркало тижня, 13 вересня 2024) <<https://zn.ua/ukr/war/mizhnarodnij-rejestr-zbitkiv-zatverdiv-shche-12-katehorij-postrazhdalikh-dlja-otrimannja-kompensatsiji.html>> (дата звернення 16.09.2024).

¹⁶ Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text>> (дата звернення 16.09.2024).

отримати в майбутньому компенсацію завданої збройною агресією збитків не тільки державою Україна, а й фізичними та юридичними особами, які таких збитків зазнали.

Наша держава приєдналася до Розширеної угоди 8 листопада 2023 р. Законом № 3432-IX, який набрав чинності 10 грудня 2023 р.¹⁷

29 березня 2024 р. Кабінет Міністрів України затвердив Порядок подання заяв до Реєстру засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг¹⁸. Згідно з цим Порядком повнолітні фізичні особи – громадяни України, які є власниками (співвласниками) пошкодженого / знищеного внаслідок агресії РФ проти України об'єкта нерухомого майна, подають заяви про відшкодування збитків, втрат чи шкоди засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг. 1 грудня 2023 р. до постанови Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. було внесено зміни, якими щойно згаданий Порядок було доповнено пунктами, які передбачають прийняття заяв про завдані збитки від фізичних та юридичних осіб.

Реєстр став першим елементом міжнародного компенсаційного механізму, створеного Парламентською Асамблеєю Ради Європи на виконання рекомендацій Резолюції Генеральної Асамблеї ООН ES11/5. У майбутньому ефективність цього механізму визначатиметься його реальною спроможністю відновити, наскільки це можливо, становище потерпілих від російської агресії в Україні. Неодмінними організаційно-правовими умовами для цього є створення й функціонування інших складових цього механізму – Компенсаційної комісії та Фонду. Винятково важливу роль для реалізації всеохопних заходів відповідальності держави-агресора відіграватимуть, безумовно, військово-політичні, а також політико-економічні передумови, передовсім – переможне завершення війни з РФ, за яке щодня бореться Україна за допомогою демократичних держав світу.

¹⁷ Про приєднання України до Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України: Закон України № 3432-IX від 8 листопада 2023 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3432-20#n4>> (дата звернення 16.09.2024).

¹⁸ Порядок подання заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, що завдані агресією Російської Федерації проти України, до Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2024 р. № 365 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2024-%D0%BF#Text>> (дата звернення 16.09.2024).