



ПОЗИЦІЯ

Коаліції організацій, які опікуються питаннями захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, щодо проекту Закону “Про облік осіб, життю та здоров’ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України” (р. н. 10256)

У листопаді 2023 року Уряд України зареєстрував у Верховній Раді України проект Закону “Про облік осіб, життю та здоров’ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України” (р. н. 10256) (далі — законопроект)¹. Відповідно до пояснювальної записки законопроект розроблено з метою забезпечення створення Державного реєстру осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації (далі — РФ) проти України (далі — Реєстр постраждалих осіб), в якому здійснюватимуться:

- 1) облік громадян, життю та здоров’ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії РФ проти України;
- 2) інформаційні обміни між державними інформаційними системами в частині обмінів інформацією про фіксацію шкоди життю та здоров’ю громадян, якої було завдано внаслідок збройної агресії РФ проти України;
- 3) облік видатків державного та місцевих бюджетів, бюджетів соціальних фондів, пов’язаних із наданням допомоги та підтримки громадянам, які постраждали внаслідок збройної агресії РФ проти України.

Відповідно до пояснювальної записки загальною метою створення Реєстру постраждалих осіб є облік та консолідація інформації, що може слугувати доказовою базою для подальшого звернення громадян і Держави Україна до міжнародного компенсаційного механізму та міжнародних судових органів з метою відшкодування завданих збитків із репарацій чи інших стягнень з держави-агресора.

Важливо зауважити, що згідно з частиною 3 статті 2 законопроекту визначення критеріїв оцінки шкоди життю і здоров’ю, розмірів такої шкоди та встановлення її причинно-наслідкового зв’язку зі збройною агресією РФ проти України здійснюється, починаючи з 19 лютого 2014 року, відповідно до методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України. Визначення подібного підходу є дуже важливим, оскільки враховує

¹ Проект Закону про облік осіб, життю та здоров’ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України від 13 листопада 2023 р. № 10256. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43188>

шкоду, спричинену за весь час триваючої збройної агресії проти України. Враховується шкода, спричинена життю і здоров'ю громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, у період з 2014 по 2022 рік. З метою забезпечення функціонування Реєстру постраждалих осіб може бути використана інформація з баз даних, утворених неурядовими організаціями.

Загалом поділяючи ідею всеохоплюючого обліку немайнової шкоди, спричиненої збройною агресією проти України, починаючи з 19 лютого 2014 року, звертаємо увагу на такі проблемні питання законопроекту, які є критичними для прийняття рішення щодо його подальшої підтримки.

1. Попри заявлену мету законопроекту (утворення Реєстру постраждалих осіб), незрозуміло, яким чином вона узгоджується з процесом утворення на рівні Ради Європи Реєстру збитків, завданих агресією РФ проти України (далі — Реєстр), який є першим кроком до міжнародного компенсаційного механізму. Відповідно до пояснювальної записки до законопроекту створення Реєстру постраждалих осіб дасть змогу забезпечити облік шкоди і збитків, заподіяних країною-агресором немайновим правам громадян, з метою допомоги громадянам у майбутньому звертатись до міжнародного компенсаційного механізму. Утім, викликає обґрунтовані сумніви те, чи створення на національному рівні єдиного Реєстру постраждалих осіб дійсно сприятиме в отриманні компенсації шкоди життю і здоров'ю у майбутньому в межах компенсаційного механізму, утвореного в рамках Ради Європи.

Як відомо, у травні 2023 року була ухвалена Резолюція CM/Res(2023)3 “Про укладення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України”², відповідно до якої на рівні Ради Європи розпочався процес створення Реєстру як окремого незалежного органу. Згідно з пунктом 2.3 Статуту, який є додатком до Резолюції CM/Res(2023)3, заяви, докази та відповідна інформація подаються до Реєстру зацікавленими фізичними та юридичними особами, а також Державою Україна (включаючи її регіональні та місцеві органи влади, підприємства, що перебувають у державній власності або під державним контролем).

Безпосередньо за роботу Реєстру несе відповідальність Правління, обране в листопаді 2023 року³. До його повноважень відноситься формування правил і положень, що регулюють його роботу, їх належне впровадження, зокрема, щодо визначення категорій заяв, процедур отримання, обробки та реєстрації заяв, формату бланків заяв і вимог до доказів щодо кожної категорії заяв, які мають бути затверджені Конференцією учасників Реєстру.

Таким чином, нині створені всі необхідні умови для функціонування Реєстру. Проте невизначеними є категорії заявників, які можуть подавати звернення до Реєстру та інформацію щодо яких може бути надано (підтверджено) з боку Держави Україна. Також невизначені способи доведення немайнової шкоди, завданої агресією РФ.

Тож якщо створення національного Реєстру постраждалих осіб є частиною підготовчої роботи Держави задля забезпечення ефективного обліку, і в подальшому — компенсації шкоди, завданої збройною агресією проти України, доречною є синхронізація позиції Держави з вимогами Реєстру, зокрема, щодо категорій заявників

² Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine, Adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2023 at the 1466th meeting of the Ministers' Deputies. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680acc3f9

³ Conference of Participants of the Register of Damage for Ukraine elects its Board. URL: https://www.coe.int/en/web/portal/-/conference-of-participants-of-the-register-of-damage-for-ukraine-elects-its-board?fbclid=IwAR1AMEF2rIR2IEcyHtmj-vmKF-y4V7i3CqHGLMWxEfXKr1gefHjkATp_Xcl

та видів шкоди (збитків). Наприклад, виникають обґрунтовані сумніви, що Реєстр обліковуватиме для подальшої компенсації осіб, які зазнали емоційного напруження чи дискомфорту (ці види шкоди пропонує обліковувати законопроект).

Як зазначалося вище, відповідно до законопроекту визначення критеріїв оцінки шкоди життю та здоров'ю, розмірів такої шкоди та встановлення її причинно-наслідкового зв'язку зі збройною агресією РФ проти України здійснюється, починаючи з 19 лютого 2014 року, відповідно до методики, затвердженої Кабінетом Міністрів України. Проте згідно з Резолюцією CM/Res(2023)3 одним із критеріїв прийнятності заяви для внесення до Реєстру є те, що збитки мають бути спричинені 24 лютого 2022 року або пізніше. Тобто якщо запропонований Урядом Реєстр постраждалих осіб створюється для сприяння в отриманні компенсації у рамках міжнародного компенсаційного механізму, то перспектива компенсації шкоди, заподіяної з 2014 по 2022 рік, є незрозумілою. Загалом схвалюючи облік шкоди, спричиненої збройною агресією РФ проти України, з моменту початку агресії у лютому 2014 року, важливо мати змогу цю шкоду адресувати, тобто відшукати механізми її компенсації. Це ймовірно може відбуватися і поза межами міжнародного компенсаційного механізму, початком якого є утворення Реєстру. Однак ці механізми мають бути зрозумілими до ухвалення рішення про облік всієї немайнової шкоди.

Утім, якщо законопроект не має на меті виключно синхронізацію із Реєстром, то виникають питання щодо того, якою є мета обліку постраждалих, оскільки він не може бути самоціллю.

Відповідно до статті 1 законопроекту “відшкодування шкоди життю та здоров'ю внаслідок збройної агресії РФ проти України” — це заходи, зокрема виплати, які спрямовані на усунення наслідків такої шкоди. Реєстр постраждалих осіб створюється також для “сприяння наданню відшкодування” і “забезпечення ефективних засобів правового захисту постраждалим”.

Тож законопроект, який містить детальний опис процедурних моментів ведення Реєстру постраждалих осіб, визначає його мову, підстави доступу до інформації тощо, не містить навіть загальної рамки надання компенсації (відшкодування, репарації) немайнової шкоди. Винятком є те, що постраждалі мають право на відшкодування шкоди з репарацій чи інших стягнень з РФ, зокрема й у межах реалізації концепції спеціального компенсаційного механізму відшкодування збитків, завданих збройною агресією РФ проти України. Також у законопроекті відсутній конкретний перелік способів компенсації шкоди (крім виплат), відсутні чітко визначені строки щодо отримання такого відшкодування.

Натомість у законопроекті передбачені невідкладні проміжні репарації як засіб правового захисту, який спрямований на негайне забезпечення найнагальніших потреб постраждалих після того, як вони зазнали грубих порушень міжнародного права прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права, з метою уникнення непоправної шкоди або недопущення посилення шкоди. При цьому ані підстави для таких невідкладних проміжних репарацій, ані критерії та порядок їх надання законопроект не містить. Водночас, наприклад, в іншому законопроекті “Про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації” (р. н. 10132)⁴ визначено аналогічний спосіб репарацій із переліком випадків, в яких такі репарації будуть надаватися постраждалим особам, а також процедуру їхнього отримання.

⁴ Проект Закону про статус осіб, постраждалих від сексуального насильства, пов'язаного зі збройною агресією Російської Федерації проти України, та невідкладні проміжні репарації від 9 жовтня 2023 р. № 10132. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42862>

Таким чином, створюється враження, що законопроект фактично передбачає, що держава Україна береться обліковувати невичерпний перелік немайнової шкоди, при цьому не маючи загального бачення, як цю шкоду адресувати (компенсувати), і хто має право на невідкладні проміжні репарації, які, очевидно, повинні бути надані тим категоріям, що найбільше постраждали внаслідок збройної агресії проти України.

Простий збір даних про шкоду у постраждалих створить у них надмірні очікування щодо її компенсації, і як наслідок — розчарування. Оскільки очевидно не вся ця шкода може бути компенсована через міжнародні механізми (куди ймовірно постраждалі повинні будуть звертатися напряму), а на національному рівні такі компенсації незапроваджені.

2. У законопроекті пропонується утворити Реєстр постраждалих осіб без жодної згадки про те, що станом на кінець 2023 року вже існує ціла низка обліків (реєстрів), які містять інформацію про окремі групи постраждалих. Детально описуючи питання, наприклад, використання інформації, внесеної до Реєстру постраждалих осіб, законопроект не містить жодної згадки про те, яким чином він буде враховувати дані інших обліків і реєстрів. Відтак створюється хибне враження, що такі обліки не ведуться, а Реєстр постраждалих осіб буде першим досвідом створення такого обліку.

Натомість в Україні нині визначена низка категорій осіб, які зазнали шкоди внаслідок збройної агресії проти України, облік яких ведеться у відповідних реєстрах. Зокрема, це особи, позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та члени їхніх сімей; особи, зниклі безвісти за особливих обставин, та члени їхніх сімей; особи, які стали особами з інстинктивним страхом внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння; діти, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів; внутрішньо переміщені особи; особи, у тому числі діти, депортовані або примусово переміщені у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України. Крім того, Офіс Генерального прокурора (далі — ОГП) має інформацію про осіб, визнаних потерпілими від воєнних злочинів та злочину агресії, які вчиняються на території України РФ чи афілійованими з країною-агресором структурами.

Ці категорії не охоплюють усіх осіб, які зазнали шкоди внаслідок збройної агресії проти України, проте такий облік ведеться. Тож при опрацюванні питання щодо утворення нового Реєстру постраждалих осіб має вирішуватися питання про спосіб врахування відомостей, які містяться у зазначених вище реєстрах (і це тільки державні реєстри, без урахування баз даних, які мають громадські організації). Судячи з тексту законопроекту, передбачається заявницький принцип (подача заяви про шкоду) внесення інформації про особу до Реєстру постраждалих осіб. Це виглядає як надмірний захід за умови наявності можливості обміну даними між різними реєстрами. Крім того, подібний спосіб збору за відсутності єдиної узгодженої методології призведе до дублювання інформації, яка вже наявна в різних державних реєстрах.

3. Перелік випадків, за яких виникає шкода життю і здоров'ю, є дуже широким, що викликає обґрунтовані сумніви у можливості їх належного обліку та перспективі відшкодування. Так, законопроект пропонує обраховувати дуже великий і не досить чіткий список видів немайнової шкоди, спричиненої збройною агресією проти України. При цьому визначаючи джерелом компенсації репарації чи інші стягнення з РФ, зокрема й у межах реалізації концепції спеціального компенсаційного механізму відшкодування збитків, завданих збройною агресією РФ проти України. Водночас законопроект визначає невичерпний перелік видів немайнової шкоди, наприклад, втрату

доступу до послуг з охорони здоров'я та лікування, освітніх послуг, втрату доходу та засобів для існування; фізичні страждання, емоційне напруження, дискомфорт, або інші порушення особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи, або міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права. За умови широкомасштабної збройної агресії проти України, систематичного вчинення з боку РФ воєнних злочинів, зокрема невибіркових обстрілів та обстрілів об'єктів критичної інфраструктури, можна вважати, що все населення України, зокрема і ті громадяни України, які живуть за її межами, таку шкоду одержали (ймовірно, множинну), тим більше, якщо її обраховувати з 19 лютого 2014 року. Відтак постає питання ускладненого адміністрування, складнощів доведення та перспектив компенсації всіх видів шкоди, наведених у статті 2 законопроекту.

Водночас запропоноване у законопроекті найменування "Державний реєстр осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України" не відповідає назві законопроекту та предмету його регулювання. Зі свого боку це може створювати в пересічних громадян неправильне уявлення про характер завданої шкоди, яка є підставою для включення відповідних відомостей у Реєстр постраждалих осіб (наприклад, у разі заподіяння постраждалій особі лише майнової шкоди).

Крім того, незрозуміло, яким чином заявник має підтвердити факт завдання шкоди в окремих випадках, наприклад, фізичних страждань, емоційного напруження, дискомфорту, чи інших порушень особистих немайнових прав, що забезпечують природне існування фізичної особи, або міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права. Законопроект не містить інформації щодо того, яким чином шкода в цих та інших випадках має підтверджуватися. Він передбачає, що вимоги до переліку та обсягу відомостей, які вносяться до Реєстру постраждалих осіб, форма відповідної заяви та перелік документів, що додаються до заяви, затверджується Кабінетом Міністрів України. Проте на базовому рівні при визначенні випадків, за яких немайна шкода виникає і буде обліковуватися, має бути зрозуміло, яким способом зазначення такої шкоди може бути підтверджено й обліковано в Реєстрі постраждалих осіб.

З урахуванням заявницького принципу, складно уявити, яким чином Реєстр постраждалих осіб може адмініструватися у разі, коли ймовірно ті види шкоди, які зазначені в законопроекті, зазнали всі без винятку жителі України. При цьому незрозумілою є й перспектива компенсації такої шкоди, що ставить під сумнів наміри Держави дійсно створити умови для отримання постраждалими компенсації у майбутньому.

4. Облік шкоди життю і здоров'ю, спричиненої воєнними злочинами, у Реєстрі постраждалих осіб не узгоджується з позицією держави щодо створення окремого Реєстру жертв і постраждалих від воєнних злочинів (*National Register of Victims and Survivors of War Crimes*). Окремим питанням є облік шкоди, спричиненої воєнними злочинами. Значна частина випадків, в яких виникає шкода життю і здоров'ю відповідно до статті 2 законопроекту, це випадки вчинення воєнних злочинів або злочинів, вчинених в умовах збройного конфлікту. Виникають питання щодо "one voice" у позиції України щодо обліку такої шкоди. Так, у пункті 9 Ризьких принципів⁵ відзначається робота Генеральної прокуратури, спрямована на застосування підходу до

⁵ DECLARATION OF THE INFORMAL CONFERENCE OF MINISTERS OF JUSTICE OF THE COUNCIL OF EUROPE. On the occasion of the Conference: "On the Path to Justice for Ukraine: Advancing Accountability, Reuniting Children with Their Families, and Supporting the Resilience of its Justice System" (11 September 2023, Riga, Latvia). URL: <https://rm.coe.int/moj-declaration-riga-principles-final-en/1680ac8728>

відповідальності, орієнтованого на інтереси жертв, зокрема й ініціатива щодо створення національного Реєстру жертв і постраждалих від воєнних злочинів.

Попри те, що нині на національному рівні відсутнє відповідне нормативне регулювання, утворення Реєстру жертв і постраждалих від воєнних злочинів є логічним кроком у послідовній позиції ОГП щодо підтримки потерпілих від воєнних злочинів. Так, він має у своєму розпорядженні інформацію про задокументовані факти вчинення воєнних злочинів на території України (зокрема і від громадських організацій), а також інформацію про осіб, які визнані потерпілими у відповідних кримінальних провадженнях. Крім того, у квітні 2023 року Генеральний прокурор затвердив Концепцію реалізації Механізму підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів, відповідно до якої був створений Координаційний центр підтримки потерпілих і свідків як окремий самостійний структурний підрозділ у складі ОГП⁶.

Таким чином, положення урядового законопроекту, який передбачає створення Реєстру постраждалих осіб, зокрема і від воєнних злочинів, не узгоджуються із міжнародною позицією України, а саме щодо формування ОГП Реєстру жертв і постраждалих від воєнних злочинів.

5. Сумнівною і недостатньо обґрунтованою виглядає пропозиція щодо визначення Пенсійного фонду України (далі - ПФУ) адміністратором Реєстру постраждалих осіб. Відповідно до частини 2 статті 3 законопроекту держателем Реєстру постраждалих осіб є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення. При цьому адміністратором Реєстру постраждалих осіб визначається ПФУ. У пояснювальній записці до законопроекту відсутнє обґрунтування доцільності визначення ПФУ суб'єктом, уповноваженим на ведення Реєстру постраждалих осіб. Утім, законопроект визначає, що публічний реєстратор є посадовою особою ПФУ та здійснює внесення даних до Реєстру постраждалих осіб.

Відповідно до частини першої та третьої статті 58 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" Пенсійний фонд є органом, який здійснює керівництво та управління солідарною системою, загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням, забезпечує збирання, акумуляцію та облік страхових внесків, призначає пенсії та готує документи для її виплати, забезпечує своєчасне і в повному обсязі фінансування виплати пенсій, допомоги на поховання, виплат за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, здійснює контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду, вирішує питання, пов'язані з веденням обліку пенсійних активів застрахованих осіб на накопичувальних пенсійних рахунках, здійснює адміністративне управління Накопичувальним фондом, соціальні та інші виплати, передбачені законодавством України, та інші функції, передбачені цим Законом, Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" та статутом Пенсійного фонду.

Пенсійний фонд **не може здійснювати будь-яку іншу діяльність**, крім зазначеної у частині першій цієї статті, і використовувати кошти загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та загальнообов'язкового державного соціального страхування на цілі, не пов'язані із зазначеною діяльністю.

При цьому нещодавно Уряд ухвалив низку рішень, які сприятимуть якісному функціонуванню Реєстру. Для цього Міністерство цифрової трансформації України та

⁶ Про організацію роботи органів прокуратури з питань підтримки потерпілих і свідків воєнних та інших міжнародних злочинів: наказ Генерального прокурора від 11 квітня 2023 р. № 103. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0103905-23#Text>

Міністерство юстиції України мають підготувати й передати відповідні технічні вимоги. Уряд наголошує, що Україна має системно підійти до передавання всієї інформації про збитки, втрати та шкоду, яку заподіяла РФ як Державі Україна, так і кожному громадянину та українським юридичним особам. Міністерство юстиції України, яке є координатором створення Міжнародного реєстру, проводитиме інформаційно-роз'яснювальну роботу для населення щодо того, як заповнювати заявку, яку доказову базу зібрати і як подати⁷.

6. Законопроект в окремих частинах суперечить нормам чинного законодавства. Так, положення частини 3 статті 5 щодо укладення отримувачем відшкодування шкоди життю та здоров'ю з державного або місцевого бюджетів договору про відступлення державі/територіальній громаді права вимоги до РФ щодо відповідного відшкодування в обсязі отриманого відшкодування прямо суперечить вимогам статті 515 Цивільного кодексу України, згідно з якою заміна кредитора не допускається у зобов'язаннях, нерозривно пов'язаних з особою кредитора, **зокрема у зобов'язаннях про відшкодування шкоди**, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю.

Таким чином, законопроект “Про облік осіб, життю та здоров'ю яких завдано шкоди внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України” (р. н. 10256) містить недоліки, які потребують системного доопрацювання та напрацювання комплексного бачення не тільки обліку немайнової шкоди (шкоди життю і здоров'ю), спричиненої збройною агресією проти України, а й подальших дій держави, направлених на компенсацію цієї шкоди на підставі підходу, орієнтованого на постраждалих (*Victim-Centred Approach*), з урахуванням вже наявних у державі обліків різних категорій постраждалих осіб. Організації Коаліції готові долучитися до доопрацювання законопроекту.

4 грудня 2023 року

Центр прав людини ZMINA
Громадська організація “Крим СОС”
Громадська організація “Донбас СОС”
БО БФ “Стабілізейшн Суппорт Сервісез”
ГО “Громадський холдинг “ГРУПА ВПЛИВУ”
БФ “Право на захист”
БФ “СХІД SOS”
Кримська правозахисна група

⁷ Кабмін схвалив низку рішень для функціонування реєстру збитків, завданих Росією — Шмигаль.
URL:
<https://www.ukrinform.ua/amp/rubric-vidbudova/3794606-kabmin-shvaliv-nizku-risen-dla-funkcionuvanna-reestru-zbitkiv-zavdanih-rosie-u-smigal.html>