

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про основні принципи забезпечення компенсацій
для жертв збройної агресії Російської Федерації»
*(реєстр. № 9279 від 08.05.2023 р.)**

Метою законопроекту є визначення на законодавчому рівні основних принципів подальшого захисту прав громадян України, які були порушені внаслідок збройної агресії, за рахунок компенсацій від Російської Федерації (далі – РФ).

У пояснювальній записці до проекту Закону України зазначається, що його авторами пропонується «окреслити джерела компенсацій від Російської Федерації у вигляді можливості отримання абсолютною більшістю громадян України (за виключенням певного кола осіб, наприклад, засуджених за злочини проти національної безпеки) безпосередніх компенсацій у розмірі не менше 8 % від ВВП РФ (1,779 трлн дол. США). Відповідна сума приблизно в розмірі 143 млрд дол. США передбачена на військові витрати країни-агресора, яка має бути повністю демілітаризована в майбутньому.

Щорічний розподіл між громадянами України цієї суми (за виключенням витрат на адміністрування) у рівних частках протягом мінімум 20 наступних років забезпечить справедливість і суттєву матеріальну підтримку. У результаті до 40 мільйонів українців (включно з дітьми) зможуть отримати по 12000 гривень щомісяця».

Підтримуючи ідею щодо необхідності вирішення в майбутньому питання відшкодування шкоди, завданої громадянам України збройною агресією, вважаємо за необхідне звернути увагу на таке.

По-перше, слід зазначити, що державі Україна та її громадянам насамперед має бути відшкодовано матеріальну шкоду, заподіяну внаслідок військової агресії РФ. Фактично мова йде про «повну репарацію», яка є формою матеріальної відповідальності суб'єкта міжнародного права.

Міжнародно-правова відповідальність щодо встановлення загального зобов'язання здійснення репарації державою, відповідальною за порушення міжнародного гуманітарного права, передбачена у ст. 3 Гаазької конвенції (1907), ст. 91 Додаткового протоколу I до Женевської конвенції та є звичаєвою нормою міжнародного гуманітарного права. При вирішенні питання щодо притягнення РФ до міжнародно-правової відповідальності необхідним є розв'язання низки політико-правових проблем, зокрема доведення юрисдикції існуючих міжнародних судових органів приймати рішення стосовно виплати репарацій РФ.

Як свідчить історія, інститут репарацій застосовувався переважно після підписання договору про капітуляцію, тобто коли держава-агресор була змушена погодитися на такі репарації. Якщо після відновлення

адміністративних кордонів України в межах, визначених у 1991 році, РФ відмовиться підписати договір про капітуляцію, перспектива отримання Україною репарацій уявляється мало реалістичною. На сьогодні міжнародними організаціями й партнерами України ухвалені рішення, які мають сприяти отриманню Україною відшкодування завданої шкоди, а також розпочато укладення реєстру завданих збитків, однак цей процес ще потребуватиме визначення реальних механізмів відшкодування та пошуку коштів / активів на його забезпечення.

Навіть у разі позитивного вирішення в майбутньому питання отримання від держави-агресора репарацій, коштів на відшкодування заподіяної шкоди для виконання всіх відновлюваних заходів може бути недостатньо. Таке передбачення підтверджується, зокрема, розрахунками окремих аналітичних інституцій, які акцентують увагу на недостатності коштів, що можуть бути спрямовані в законний спосіб для відновлення зруйнованого й пошкодженого РФ майна в Україні. До того ж, майже непрогнозованим виглядає економічний стан Росії на момент закінчення збройної агресії – через воєнні витрати, запровадження й постійне посилення санкційного тиску, падіння цін на енергоносії, скорочення експорту тощо. Тому, на нашу думку, дещо передчасним є ухвалення такого законопроекту, зважаючи, що неможливо здійснити будь-які обґрунтовані розрахунки з метою його фактичної реалізації.

По-друге, слід відзначити, що законопроект не визначає конкретних механізмів його можливої реалізації та носить, по суті, декларативний характер. Не відображено органи, відповідальні за надання заявлених компенсацій, тривалість виплат, порядок складення реєстрів осіб, яким мають виплачуватися компенсації, черговість їх виплати тощо. Таким чином, викликає сумнів, з одного боку, практична сторона виплати компенсацій, а з іншого – закладаються суттєві ризики, у тому числі й корупційні, що можуть виникнути у зв'язку із прийняттям проекту.

Застосована термінологія також не сприятиме ефективній реалізації норм майбутнього Закону у разі його прийняття. Так, на нашу думку, у проекті мають визначатися «основні засади», а не «основні принципи», які, до того ж, за своєю сутністю не є принципами в розумінні законодавства України. Також, на нашу думку, сфера застосування закону, визначена статтею 1 законопроекту, має корелюватися зі змістом преамбули, згідно з якою «Закон має на меті визначити основні принципи і особливості державної політики щодо майбутніх репарацій з Російської Федерації та матеріальної підтримки громадян України внаслідок збройної агресії Російської Федерації». Отже, у статті 1 має йтися про «основні засади та особливості державної політики». При цьому застосування конструкції «майбутніх репарацій з Російської Федерації та матеріальної підтримки громадян України» в преамбулі виглядає сумнівним з огляду на зміст проекту.

Потребує також визначення поняття «компенсація», оскільки чинні закони містять різні підходи до нього (наприклад, у законах України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України», «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», «Про оборонні закупівлі», «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» тощо). Виникає питання й щодо співвідношення запропонованого терміну з поняттям «компенсація» в розумінні Резолюції Генеральної асамблеї ООН № 60/147 від 16 грудня 2005 року, на яку посилається законопроект (назва Резолюції у тексті потребує уточнення). Відповідно до названої Резолюції компенсацію «слід надавати за будь-які такі, що піддаються економічній оцінці, збитки у встановленому порядку та пропорційно серйозності порушення та обставин у кожному випадку» (принцип 20). Це, зокрема, збитки, які тягнуть за собою необхідність виплати компенсації, що можуть наступати в результаті фізичної чи психічної шкоди; втрачених можливостей, у тому числі в галузі працевлаштування, освіти та отримання соціальних пільг; моральної шкоди; витрати на правову або експертну допомогу, ліки та медичне обслуговування, а також на послуги психологічних та соціальних служб. Враховуючи правову природу запропонованої законопроектом «компенсації», навряд чи вона відповідає такому визначенню.

У зв'язку з нормами Резолюції, а також за загальною логікою проекту потребує уточнення й визначення термін «жертва агресії». Відповідно до міжнародних договорів під терміном «жертви» розуміються особи, яким індивідуально або колективно було заподіяно шкоду, включаючи тілесні ушкодження або моральні збитки, емоційні страждання, матеріальні збитки або суттєвий утиск їх основних прав внаслідок дії або бездіяльності, що порушує чинні національні кримінальні закони. Таким чином, по-перше, виникає питання щодо обмеження кола жертв агресії громадянами України, по-друге – щодо виділення в окрему категорію «члена сім'ї першого рівня споріднення або опікуна постраждалої особи, а також особи, якій при наданні допомоги жертві було завдано вищевказану шкоду», по-третє, зважаючи на термін виплати компенсації (як визначено в пояснювальній записці, але не в самому законопроекті, 20 років) – щодо розгляду питання про необхідність обмеження кола жертв за датою народження (наприклад, 5 або 10 років після капітуляції РФ). Порушенням норм Конституції України видається обмеження у виплаті компенсації особам, які підозрюються у вчиненні злочину проти національної безпеки України (особа вважається невинуватою у вчиненні злочину, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено

обвинувальним вироком суду; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь відповідно до статті 62 Основного Закону).

Ще одним принциповим питанням є виплата компенсації особам, які здійснили кримінальні правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (наприклад, займалися пропагандою війни, заперечували збройну агресію РФ проти України, є або були найманцями тощо).

Не відповідає принципу правової визначеності й виглядає незрозумілою з точки зору практичної реалізації частина перша статті 3 законопроекту. «Право на отримання компенсації за отриману моральну шкоду, яку нанесла Російська Федерація, починаючи із 2014 року» має означати різний рівень такої компенсації залежно від строку, протягом якого завдається відповідна шкода, – наприклад, залежно від дати народження до 2014 року та після, або врахування цього строку для першої виплати (зважаючи на загальний строк сплати протягом 20 років), або ж 2014 рік – це констатація початку факту завдання моральної шкоди. З огляду на визначення моральної шкоди у статті 23 Цивільного кодексу України, сумнівним виглядають й названі в нормі «причини» моральної шкоди.

Принципу правової визначеності не відповідає й частина перша статті 4 проекту Закону. Викликає заперечення використання формулювань: «за рахунок коштів, які належать Російській Федерації» у контексті статті 5, де йдеться вже про «суми отриманих від Російської Федерації компенсацій»; «у сумі не менше 8 % її валового внутрішнього продукту» у контексті виплати компенсацій жертвам агресії. Збереження подібних конструкцій у тексті призведе до його неоднозначного тлумачення й застосування. Аналогічне зауваження стосується конструкції «компенсації, які отримуються жертвами агресії за отриману моральну шкоду, розподіляються між ними у рівних частках» (частина перша статті 5 законопроекту). Очевидно, що йдеться не про «компенсації, які отримуються жертвами», а про кошти Компенсаційного фонду.

У частині другій статті 5 проекту йдеться про «Компенсаційний фонд, який буде діяти на підставі додатково прийнятих нормативно-правових актів», що ставить можливість реалізації норм законопроекту у залежність від прийняття підзаконних актів, і ще раз підкреслює декларативність його норм. До того ж, не визначено орган державної влади, який має прийняти ці нормативно-правові акти. Формулювання щодо створення «не пізніше дати капітуляції Російської Федерації» виглядає сумнівним, адже невідомо напевно, чи буде підписаний відповідний акт.

На нашу думку, відкритий процес розподілу компенсацій «з інформуванням широких верств населення» має обов'язково враховувати вимоги Закону України «Про захист персональних даних», про що необхідно вказати у тексті проекту.

У контексті законодавчих пропозицій повідомляємо, що Дослідницька служба Верховної Ради України неодноразово наголошувала на необхідності внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо законодавчого забезпечення створення постійного фонду ліквідації наслідків збройної агресії в межах спеціального фонду Державного бюджету (а не до законів про Державний бюджет на відповідний рік). Уявляється, що в разі його створення компенсації можуть здійснюватися за його рахунок, – наприклад, відсоток від коштів, отриманих таким фондом протягом року, або ж річна виплата із залишку коштів фонду на кінець бюджетного року. У цьому випадку є можливість запровадити баланс між необхідністю вкладати кошти у ліквідацію наслідків збройної агресії та компенсацією моральної шкоди, а також забезпечити реальне джерело для виплати компенсації. До того ж, адміністрування одного фонду замість декількох зекономить державі кошти на управлінні ним, що забезпечить, своєю чергою, спрямування більших сум на виплату компенсацій.

Оскільки вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпечення проведення фінансової політики, політики у сфері соціального захисту відповідно до статті 116 Конституції України покладено на Кабінет Міністрів України, вважаємо за необхідне одержати висновок Уряду щодо аналізованого проекту Закону.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*