



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

**Компенсація воєнних
збитків постраждалим:
досвід Колумбії та
висновки для України**

2024

Автори

Софія Косаревич, старша аналітикиня Центру Дністрянського, бакалавр політології Українського католицького університету

Іван Городиський, адвокат, кандидат юридичних наук, директор Центру Дністрянського

В підготовці звіту брали участь:

Даніель Марін-Лопес, член організації *Енрамада* (Enramada). Він здобув бакалаврській ступені з політології в Університеті Де Лос Андес (Богота, Колумбія), а також був міжнародним науковим співробітником з прав людини в Прітцкерівській школі права Північно-Західного університету (США), де отримав ступінь магістра права (з відзнакою). Працював радником-експертом Колумбійської комісії з встановлення правди та науковим співробітником з питань правосуддя перехідного періоду Гарвардського центру Карра з питань політики в сфері прав людини прав людини.

Альваро Карреньо-Ордоньєс, співробітники Спеціальної юрисдикції для миру (JEP), де зосереджується на участі жертв і процесах відновного правосуддя. Він отримав ступінь бакалавра права в Університеті Де Лос Андес (2010), ступінь магістра права з конституційного права в Національному університеті Колумбії (2015), та ступінь магістра суспільних наук Лундського університету у Швеції (2020). З 2012 року він також обіймав різні посади у впровадженні правосуддя перехідного періоду в Колумбії, головним чином з гуманітарної та судової точок зору: у відділі у справах жертв, GIZ та офісі Генерального прокурора Колумбії.

Звіт підготовлено за сприяння організації *Енрамада* - колективу, який створює простори, де знання переплітаються, осмислюючи замовчувані проблеми та вливаючи на них, щоб стимулювати рішення влади та сприяти суспільним змінам. В *Enramada* ми підтримує право українського суспільства жити в мирному суспільстві.

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду "Відродження" у рамках проєкту "#Compensation4UA/Відшкодування воєнних збитків для України. Фаза III: адвокація кроків задля гарантування сталої стратегії компенсації".

Звіт підготовлено за сприяння Open Society Foundation

(C) Центр Дністрянського, 2024

Зміст

Вступ	4
1. Розробка механізму відшкодувань	6
2. Національна комісія з питань відшкодування та примирення і роль правосуддя	9
3. Адміністративні механізми відшкодування	13
4. Колективне відшкодування	16
5. Реєстр потерпілих	18
6. Національна система допомоги та відшкодування збитків жертвам	20
7. Фонд відшкодування збитків потерпілим та виплати судових компенсацій	22
8. Реституція землі	24
9. Міжнародне співробітництво	26
10. Результати	28
Висновки для України	30

Вступ

Відшкодування збитків, завданих воєнними діями, не є новою проблемою в міжнародній практиці. Після 1945 року вона поставала регулярно – насамперед у зв'язку з необхідністю навести лад у світі після Другої світової війни, а також задля відновлення справедливості в результаті інших конфліктів, які відбувалися протягом восьми десятиліть після тієї війни.

Контекст кожного окремого збройного конфлікту може ускладнювати проблему відшкодування – особливо в тих випадках, коли мова йде не про міжнародний, а про внутрішньодержавний конфлікт. Одним із таких випадків став внутрішній збройний конфлікт у Колумбії¹, внаслідок якого і було створено механізми відшкодування для такого роду конфліктів.

Для України – хоч вона зіткнулася з прямою зовнішньою агресією і відшкодування її збитків розглядається виключно в міжнародній площині – колумбійський досвід може бути надзвичайно цінним для уникнення помилок при створенні компенсаційних механізмів.

Внутрішній збройний конфлікт у Колумбії розпочався в 1964 році внаслідок протистояння між урядовими силами, з одного боку, та недержавними військовими формуваннями: ультраправими воєнізованими групами, ультралівими партизанськими об'єднаннями і злочинними наркосиндикатами, які змагалися за владу та захист власних інтересів у Колумбії, з другого. На різних етапах конфлікту склад тих, хто протистояв урядові, змінювався, але в абсолютній більшості епізодів конфлікт носив внутрішній характер.



Командири ФАРК під час мирного процесу в Кагуані (22 березня 2022)
Джерело: Drug Enforcement Administration
Public Affairs

Найпотужніші воєнізовані групи – Революційні збройні сили Колумбії (ісп. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, далі – ФАРК) та Армія національного визволення (ісп. Ejército de Liberación Nacional, далі – АНВ) – були засновані в 1960-х роках після десятиліття політичного протистояння, відомого під назвою «Ла Віоленсія» (“La Violencia”) (1948–1958). Виключені з угоди про розподіл влади, яка мала покласти край бойовим діям, їх члени взяли в руки зброю і пішли проти уряду. ФАРК складалася з комуністичних бойовиків і селянських груп самооборони, а в лавах АНВ переважали студенти, католицькі радикали та ліві інтелектуали, які сподівалися повторити кубинську революцію Фіделя Кастро.

¹ У цьому документі ми вживаємо термін «внутрішній збройний конфлікт у Колумбії», який є офіційно визнаним позначенням для протистояння між колумбійським урядом та різноманітними воєнізованими групами. Зокрема, офіційна Комісія із встановлення правди (Comisión para el Esclarecimiento de Verdad) використовує термін «conflicto armado interno», а Міжнародний комітет Червоного Хреста – «El conflicto armado en Colombia». Ми свідомо уникаємо визначення «громадянська війна у Колумбії», яке використовує низка українських освітніх, аналітичних та медіа-ресурсів.

Конфлікт тривав понад 50 років, кількість жертв сягнула 200 тисяч, і тоді врешті уряд і ФАРК досягли домовленостей, які офіційно поклали край війні. Остаточна угода була підписана у вересні 2016 року і передбачала, з-поміж іншого, створення Комплексної системи встановлення істини, правосуддя, відшкодування збитків і недопущення повторення конфлікту (ісп. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición). За рішенням сторін угоду винесли на всенародний референдум з метою підтвердити політичну угоду народним волевиявленням у жовтні



Президент Колумбії Хуан Мануель Сантос підписує мирну угоду між урядом Колумбії і ФАРК (представник ФАРК Родріго Лондоно - справа), яка покладе край більш ніж 50-річному конфлікту, в Картахені, Колумбія, (26 вересня 2016)
Джерело: Fernando Vergara/AP

того ж року, проте, неочікувано, більшість проголосувала проти неї (50,2% – проти; 49,8% – за). Переговори між урядом і представниками революційних сил продовжилися, домовленості було переглянуто. Нову угоду сторони підписали, і її схвалив Колумбійський конгрес у листопаді того ж таки 2016 року, однак недовіра половини населення, яка від початку чинила опір угоді, ще більше поляризували країну.

Не останньою серед причин цього стала й проблема забезпечення справедливого відшкодування. Понад сім мільйонів жертв, що становить 14% населення країни, досі очікують відшкодування збитків у різному вигляді: компенсації, реституції, реабілітації, сатисфакції, надання гарантій неповторення.

Репараційний процес у випадку України буде ще масштабнішим, тому важливо розуміти, яких помилок слід уникати.

Розробка механізму відшкодувань

Колумбійська політика щодо жертв війни має комплексний характер. Вона передбачає впровадження національної програми відшкодування збитків, надання постраждалим державної підтримки та гуманітарної допомоги в різних формах. Така філософія закладалася від перших кроків створення механізмів відшкодування.

Структура механізму відшкодування формувалася поступово і складається з наступних елементів:

1. Нормативний:

- 1.1. Закон 387/1997 “Про примусове переміщення”;
- 1.2. Закон 975/2005 “Про справедливість і мир”;
- 1.3. Закон 1448/2011 “Про жертв”;
- 1.4. Указ 1290/2008;
- 1.5. Указ 4800/2011;
- 1.6. Указ 4829/2011;
- 1.7. Указ 1725/2012;
- 1.8. Указ 03143/2018;
- 1.9. Указ 01383/2019.

2. Інституційний:

- 2.1. Національна рада з питань комплексної допомоги населенню, яке постраждало від примусового переміщення;
- 2.2. Національна комісія з питань відшкодування та примирення;
- 2.3. Виконавчий комітет з питань допомоги та відшкодування;
- 2.4. Підрозділ з питань комплексної уваги та відшкодування збитків потерпілим;
- 2.5. Спеціальний адміністративний підрозділ з питань допомоги та відшкодування;
- 2.6. Підрозділ з питань реституції землі;
- 2.7. Відділу допомоги та комплексного відшкодування жертвам;
- 2.8. Територіальні комітети з питань правосуддя перехідного періоду;
- 2.9. Реєстр потерпілих;
- 2.10. Фонд відшкодування збитків потерпілим.

Першим державним актом, який визнавав права жертв конфлікту на відшкодування, хоч і не стосувався питання репарацій безпосередньо, був

Закон “Про примусове переміщення” (387/1997) (ісп. Sobre el desplazamiento interno), прийнятий у 1997 році. Він передбачав відповідальність держави за розробку політики та надання допомоги й захисту особам, які стали жертвами примусового переміщення.

Згідно з цим законом, система відшкодування мала складатися з двох елементів: відшкодування в рамках загальних судових процедур та в рамках адміністративних механізмів забезпечення права на відшкодування жертвам збройного конфлікту.

Крім того, на підставі цього закону було створено Національну систему комплексної допомоги жертвам (ісп. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas), яка складалася з державних, приватних та громадських організацій, що реалізовували програми, проекти та заходи, спрямовані на допомогу постраждалим.

Консультативно-дорадчим та координаційним органом, відповідальним за формування компенсаційної політики та забезпечення розподілу бюджетних коштів за відповідними програмами, стала Національна рада з питань комплексної допомоги населенню, яке постраждало від примусового переміщення (ісп. Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Afectada por el Desplazamiento Forzado).

Механізм Національної системи функціонує досі, паралельно з іншими механізмами, які було створено згодом і які ми розглянемо нижче.

Механізм Національної системи передбачає отримання відшкодування потерпілими через поєднання судових позовів та заходів перехідного правосуддя, а також за рішеннями, які прийнятими міжнародними органами, наприклад, у рамках Міжамериканської системи захисту прав людини (Inter-American System for the Protection of Human Rights).

Однак через низку проблем Національна система повноцінно так і не запрацювала. Найперше, жертвам досі важко отримати доступ до її механізмів, оскільки вони стикаються з численними фінансовими, фізичними та адміністративними бар'єрами на цьому шляху. Фактично постраждалі, щоб отримати необхідне підтвердження свого статусу та право на відшкодування, мусять самотужки довести факт, що вони зазнали шкоди, і пройти низку адміністративних інстанцій.

Супутньою проблемою є недостатня обізнаність населення з процесом отримання відшкодування, внаслідок чого результативність державної політики в цій сфері є доволі низька. Найбільше від цього страждають – через проблеми з інфраструктурою – люди в сільській місцевості.

А ключовою проблемою є фінансування цього процесу, яке наразі не в стані забезпечити потреби та заявлені вимоги про відшкодування. Ці проблеми виявилися в ході функціонування Національної системи, а згодом з нею зіткнулися всі колумбійські компенсаційні механізми.

Віховою подією у контексті розв'язання цих проблем стало рішення Конституційного суду Колумбії №T-025 від 2004 року про те, що держава не забезпечила права постраждалих осіб на допомогу. Це рішення було прийнято у відповідь на позови близько 1,15 млн сімей щодо обов'язку держави захищати їх з огляду на їхній статус жертв війни.

Суд зазначив, що складні умови життя, в яких перебувають внутрішньо переміщені особи (ВПО), вимагають уваги з боку всіх відповідних органів влади. У рішенні підкреслювалося, що в результаті дій чи бездіяльності органів влади щодо забезпечення оптимального та ефективного захисту переміщеного населення, тисячі осіб зазнали постійних порушень їхніх прав. Суд також визнав, що серед переміщеного населення є значна кількість осіб, які мають право на особливий захист відповідно до Конституції, зокрема люди похилого віку, жінки, які одноосібно ведуть домашнє господарство, вагітні, особи з інвалідністю, діти, а також представники корінних народів та афроколумбійці, яким необхідно приділяти особливу увагу під час здійснення правосуддя перехідного періоду. Крім того, Суд зауважив, що ці порушення прав стали наслідком не дій чи недогляду окремого органу влади, а глибоко вкорінених структурних недоліків управління. Неспроможність уряду створити комплексні стандарти допомоги жертвам протягом усього періоду відновлення позбавила останніх низки основоположних прав. Конституційний суд встановив, що станом на 2004 рік 92% переміщених осіб мали не задоволені базові потреби, 80% переміщених громадян жили в бідності, 63,5% не мали безпечного житла. Суд визнав права потерпілих на відшкодування та обов'язок держави його забезпечити, постановив визнати пріоритетом захист прав потерпілих, зокрема в бюджетній політиці.

У цьому ж рішенні було зафіксовано, що відсутність у держави належного фінансування для захисту прав переміщених осіб призводить до порушення їхніх конституційних прав. Тому Конституційний суд доручив Національній раді з питань комплексної допомоги населенню розробити та впровадити план дій для подолання браку ресурсів та інших недоліків інституційного захисту жертв.

Національна комісія з питань відшкодування та примирення і роль правосуддя

У 2005 році відшкодуванням жертвам конфлікту зайнявся колумбійський уряд, який розробив та, після прийняття парламентом, впровадив Закон “Про справедливість і мир” (975/2005) (ісп. Ley de Justicia y Paz). Ним у Колумбії було закладено основи перехідного правосуддя та юридичні рамки для визнання і забезпечення права жертв на правду, справедливість і відшкодування збитків. Цей закон визнав право жертв на участь у всіх стадіях кримінального процесу проти членів незаконних угруповань, відповідальних за тяжкі злочини. Крім того, він передбачав можливість полегшувати покарання винуватцям злочинів за умови, що вони сприятимуть правосуддю. Таке сприяння могло полягати у щирому зізнанні в скоєних злочинних діях, поверненні всього майна та активів, отриманих у незаконних збройних формуваннях, на користь жертв, а також в участі в інших формах відшкодування потерпілим.



Представники всіх органів влади, відповідальних за імплементацію закону “Про справедливість і мир”, зустрілися, щоб обговорити його переваги та виклики. (серпень 2010)
Джерело: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Facebook)

Завдяки створенню Національної комісії з питань відшкодування та примирення (ісп. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, далі – НКВП) терміном на вісім років почала функціонувати окрема державна структура для гарантування прав потерпілих.

Комісія складалася з 13 членів:

- одного представника від віце-президента Республіки (президент Комісії);
- п'ятьох представників від громадянського суспільства;
- двох представників від організацій потерпілих осіб;
- п'ятьох представників від державних органів, а саме: від Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ та юстиції, Міністерства фінансів та державного кредиту, омбудсмена, від Президентського агентства з питань соціальної діяльності та міжнародного співробітництва.

Ключовими функціями Комісії, відповідно до Закону, стали:

1. забезпечення участі жертв у судових процесах та реалізації їхніх прав;
2. спостереження за процесами роззброєння, демобілізації та реінтеграції, їх перевірка;

3. спостереження та оцінка процесу відшкодування збитків і надання рекомендацій щодо його належного здійснення;
4. надання рекомендацій щодо критеріїв відшкодування збитків.

У ході своєї діяльності НКВП розробила визначення, принципи та критерії дій із відшкодування збитків жертвам. Тут доречно згадати про два ключових досягнення: 1) пропагування концепції інтегрального (всеохопного) відшкодування та 2) встановлення принципів і критеріїв відшкодування відповідно до обставин колумбійської війни.



Слухання у справі про відшкодування збитків
(липень 2009)
Джерело: *VerdadAbierta*

Інтегральне відшкодування передбачало відновлення гідності жертв через заходи, спрямовані на полегшення їхніх страждань, компенсацію моральної та матеріальної шкоди, а також відновлення їхніх громадянських прав. Ця концепція наголошує на розумінні відшкодування як частини процесу правосуддя перехідного періоду, що включає не лише встановлення істини в судовому порядку, а й реконструкцію історичної пам'яті, піклування про душевні страждання жертв. Концепція пропагує дотримання балансу між матеріальними і моральними (символічними) репараціями, а також між індивідуальними та колективними. Отже, відшкодування має здійснюватися в комплексі з іншими компонентами правосуддя перехідного періоду.

Основними принципами цього процесу є:

1. надання відшкодувань на підставі консультацій з бенефіціарами для визначення заходів відшкодування, зокрема, для колективних і символічних форм відшкодування;
2. узгодженість і взаємодоповнюваність з іншими компонентами правосуддя перехідного періоду;
3. баланс між різними формами відшкодування (реституцією, компенсацією, реабілітацією, сатисфакцією та гарантіями неповторення);
4. узгодженість між типом шкоди та формою відшкодування;
5. ефективність, оперативність, пропорційність;
6. врахування ґендерної перспективи відшкодування;
7. врахування вікових та соціальних відмінностей серед бенефіціарів.

Закон "Про справедливість і мир" передбачав судові гарантії відшкодування воєнних збитків. Потерпілі мали право брати участь у судовому процесі на всіх стадіях розгляду, відвідувати публічні слухання, ставити запитання обвинуваченим та бути представленими державним захисником.

Крім того, цей закон визначив особливу стадію процесу, яка називалася “репараційний інцидент” (ісп. Incidente de reparación). В ході цього процесу обвинувачені могли представити власну пропозицію щодо відшкодування з метою примирення. Якщо постраждалий не погоджувався, суддя приймав рішення на основі представлених доказів. Остаточне судове рішення містило пункт про обсяг відшкодування, яке винний мав надати жертві.

Компенсація мала здійснюватися за рахунок винного, а якщо його майна було недостатньо, обов’язок відшкодування покладался на угруповання чи фракцію, до якої належала винна особа під час війни. Окрім цього, закон передбачав можливість субсидіарної відповідальності держави перед потерпілим. Згідно із субсидіарною процедурою, держава зобов’язувалася виплатити постраждалому решту суми відшкодування, яку не вдалося покрити за рахунок майна винного. А винні особи мали відшкодовувати жертвам збитки за рахунок своїх як незаконно, так і законно отриманих активів.

За даними Міжвідомчого комітету з питань правосуддя і миру, до березня 2010 року відбулося 2 108 слухань НКВП у вільному режимі. Було встановлено 18 149 фактів скоєння злочинів, в яких постраждали 21 333 особи.

Слухання Національної комісії з питань відшкодування та примирення

станом на березень 2010 року

2108

слухань у вільному режимі

18 149

фактів скоєння злочинів

21 333

постраждалих

Однак механізм НКВП виявився недостатньо ефективним. Процеси, передбачені Законом «Про справедливість і мир», були надзвичайно повільні. Крім того, потерпілі не завжди мали належний доступ до системи, та ще й не вистачало коштів для відшкодування.

Міністерство юстиції Колумбії підрахувало, що до 2014 року 5 190 колишніх комбатантів очікували на судовий розгляд, а судді винесли лише 26 рішень, які набрали законної сили, і лише 13 призначених компенсацій було виплачено. Це свідчило про величезні виклики, які стояли перед жертвами, якщо вони хотіли отримати відшкодування за допомогою цього закону.

Результати роботи Національної комісії з питань відшкодування та примирення

станом на 2014 рік

5190

колишніх комбатантів очікували на судовий розгляд

26

рішень винесли судді

13

призначених компенсацій виплачено

Крім того, рішення та судові накази про відшкодування, видані суддями за Законом “Про справедливість і мир”, виявилися надзвичайно складними для виконання через громіздкі інституційні процеси, які необхідно було пройти, а також через витрати, яких вони вимагали.

Адміністративні механізми відшкодування

Навесні 2008 року уряд Колумбії видав Указ 1290/2008 про створення Програми індивідуального адміністративного відшкодування (ісп. Programa de compensación administrativa individual). Метою Програми було надання індивідуальних компенсацій тим, чиї права були порушені внаслідок дій незаконних збройних формувань у період до видання цього Указу.

Указом було передбачено, що держава, відповідно до субсидіарного зобов'язання щодо відшкодування і не звільняючи винних осіб від виконання рішень суду, повинна створити адміністративну процедуру відшкодування.

Впровадження такої процедури мало на меті охопити тих жертв, які ще не були учасниками судових справ або які, будучи учасниками, ще не отримали судового рішення про відшкодування. Зазначалося, що адміністративне відшкодування є доповненням до будь-якого відшкодування, призначеного в судовому порядку.

Бенефіціарами програми були визначені такі категорії осіб:

- родини вбитих цивільних осіб;
- особи, які зазнали насильницького викрадення, або їхні родини;
- особи, які зазнали тілесних ушкоджень, що призвели до втрати працездатності;
- особи, які зазнали катування, порушення статевої свободи, вербування неповнолітніх, примусового переміщення.

Потерпілі отримали змогу подавати свої вимоги про відшкодування безкоштовно та без посередників.

Відав Програмою державний орган – Агентство соціальної дії та міжнародного співробітництва при Президентові Колумбії. Максимальний термін розгляду запиту на відшкодування і прийняття рішення становив 18 місяців.

Бюджет Програми у перший рік її роботи становив близько \$100 млн і протягом цього року близько 11 тис. сімей-заявників отримали грошову компенсацію. Більшість бенефіціарів, яким було присуджено відшкодування, становили жінки (87%), хоча серед безпосередніх жертв більшість становили чоловіки (приблизно 92%).²

І все-таки жоден із цих механізмів не спрацював бездоганно. Через повільний темп судових процесів, обмежений розмір активів колишніх комбатантів, які

2 Leongómez, E. P. (2010, June). Victims and reparation: The Colombian experience. Bogota; National Reparation and Reconciliation Commission. https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/RC2010/Stocktaking/CNRR-Pizarro.pdf

були передані урядові для здійснення відшкодувань, і неефективні спроби забезпечити колективне відшкодування, стабільності в процесі відшкодування збитків не було. Крім того, Закон 2005 року та Указ 2008-го не враховували низку категорій жертв, зокрема не були належно адресовані права постраждалих від сексуального насильства, примусової мобілізації та інших. Нормативні документи згадували ці види злочинів, однак спеціалізованої процедури, яка б гарантувала їхнім жертвам справедливе відшкодування не було передбачено.



Неповнолітні члени ФАРК (2020)
Джерело: АВАСА/РА

Оскільки нісудова, ні адміністративна процедури не були ефективними, у 2011 році було прийнято Закон “Про жертв” (1448) (ісп. Ley de Víctimas). Цей закон на сьогоднішній день є найбільш прогресивним нормативним актом з питань відшкодування збитків, оскільки він встановлює комплексний шлях процесу відшкодування, поєднуючи адміністративні та судові процедури для того, щоб потерпілі могли

використовувати обидва механізми. Окрім цього, було видано три урядові укази, які регулювали відшкодування збитків представникам корінних народів, афроколумбійцям та ромам, які постраждали від воєнних дій.

До переліку осіб, які могли претендувати на відшкодування, було включено жертв примусової мобілізації до збройних груп у неповнолітньому віці, незалежно від того, чи вони демобілізувалися на час прийняття закону, а також чоловіка/дружину, постійного партнера або родичів членів організованих воєнізованих збройних формувань, чого не передбачав закон 2005 року. А ті, які добровільно стали до лав повстанців, не могли претендувати на компенсацію, навіть якщо визнали свою вину.

Попри те, що в самому законі не було детально описано права осіб, які брали участь у бойових діях, колишнім примусово мобілізованим вдалося отримати компенсацію в судовому порядку. Так, у 2011 році судовим рішенням було встановлено, що 309 неповнолітніх були протиправно завербовані воєнізованою групою, і визнано, що такі особи мають право на відшкодування та іншу допомогу у зв'язку зі своїм статусом³.

Закон 1448 передбачав індивідуальні, колективні, матеріальні та нематеріальні форми відшкодування, зокрема:

- реституцію землі власникам, які були насильно її позбавлені або були змушені покинути місце проживання через активні бойові дії. Це передбачало

3 Colombia's landmark ruling orders reparations for former child soldiers. Colombia's Landmark Ruling Orders Reparations for Former Child Soldiers | International Center for Transitional Justice. (2012, January 17). <https://www.ictj.org/news/colombia-first-ruling-requiring-reparations-recruitment-minors>

повернення внутрішньо переміщених осіб (ВПО) на їхні землі та оформлення прав власності;

- грошову компенсацію для постраждалих. Розмір компенсації розраховувався в мінімальних місячних заробітних платах та залежав від виду злочину, від якого постраждала жертва;
- заходи сатисфакції, спрямовані на відновлення гідності жертв через відновлення правди та історичної пам'яті, визнання відповідальності та публічне вибачення винних, програми державної підтримки гарантування доступу до освіти, охорони здоров'я, житла, працевлаштування, реабілітацію фізичного та психічного здоров'я через Програму психосоціальної підтримки та комплексної медичної допомоги для жертв (ісп. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral de Víctimas).

Новий закон замінив адміністративну процедуру 2008 року. Оскільки на момент створення адміністративного механізму судовий механізм існував уже шість років, одним із завдань нового закону було узгодження цих двох механізмів. Відповідно до ст. 132 Закону 2011 року, ті, хто відмовлявся від свого права на судовий позов, мали змогу отримати збільшену компенсацію. На адміністративну процедуру мали право також особи, що зазнали шкоди такого типу, який не був передбачений Законом 975.

До ключових здобутків нового Закону варто віднести вдосконалення інституційного механізму відшкодування збитків, зокрема створення Реєстру постраждалих осіб і Відділу допомоги та комплексного відшкодування жертвам, який здійснює нагляд за державною політикою щодо компенсації, а також спеціальний фонд відшкодування, з якого виділялася допомога жертвам.

Одним із важливих наслідків цих процесів стало порушення питання про колективні компенсації.

Коллективне відшкодування

Згідно із Законом 1448, було створено програму колективного відшкодування. Вона була спрямована на соціальні та політичні групи й організації, а також етнічні спільноти (корінні колумбійці, афроколумбійці та ін.), які зазнали значних збитків в результаті бойових дій.

Відповідно до ст.ст. 151 і 152 цього закону, під колективне відшкодування підпадала шкода, спричинена порушенням колективних прав, серйозним і явним порушенням індивідуальних або колективних прав членів групи, а також широким впливом порушення прав окремих осіб. Документ передбачав поетапний підхід до групових компенсацій.



Роздача гуманітарної допомоги у муніципалітеті Солано, департамент Какете (квітень 2024)

Джерело: *La Unidad para las Víctimas*

Перший етап полягав у формуванні та затвердженні Комплексного плану колективного відшкодування, а наступні етапи мали крок за кроком реалізовувати комплексний план відповідно до встановлених урядом пріоритетів, зокрема визначення першочергових реципієнтів.

Протягом 2005–2011 років Національна комісія з питань відшкодування та примирення розробила вісім пілотних проєктів колективного відшкодування в громадах, що постраждали від насильства. Йшлося про населені пункти Ель-Саладо (департамент Болівар), Лібертад (департамент Сукре), Ель-Тігре (департамент Путумайо), Буенос-Айрес (департамент Каука), Кордовський університет, Асоціацію сільських робітників Караре (департамент Сантандер), Асоціацію матерів Канделарії в Медельїні, а також афроколумбійські громади в Буенавентурі. У травні 2011 року громади Лібертад, Ель-Саладо, Ель-Тігре та Асоціація працівників фермерських господарств Караре самостійно розробили та представили місцевій владі свої плани відшкодування.

У 2013 році Підрозділ з питань комплексної уваги та відшкодування збитків потерпілим звітував, що сім з восьми пілотних проєктів впроваджувалися. Також зазначалося, що 28 проєктів колективних репарацій реалізуються в 14 колумбійських департаментах – Боліварі, Кордові, Сантандері та Північному Сантандері, Путумайо, Сукре, Вальє-дель Каука, Чоко, Гуахірі, Рісаральді, Антіокії,

Арауці та Магдалені.⁴ За даними колумбійського уряду, протягом десяти років дії цього закону 28 громад і груп отримали відшкодування шляхом повного виконання узгоджених Комплексних планів колективних репарацій.⁵ Однак уряд не оприлюднив офіційних даних, які б підтверджували виконання планів. Успіхи на локальному рівні стали сумнівними через відновлення бойових дій на деяких територіях, що ставить під сумнів можливість ефективного впровадження репараційної політики.

Для покращення ситуації з відшкодуванням у рамках громад до цього процесу долучилися міжнародні організації. Згідно зі [звітом](#) Програми розвитку ООН, станом на 2018 рік Програма реалізувала 118 заходів з відшкодування у відповідь на запити 26 громад, які постраждали від конфлікту.

Завдяки допомозі Світового банку Підрозділ з питань комплексної уваги та відшкодування потерпілим видав Укази №03143 від 28 липня 2018 року та №01383 від 11 квітня 2019 року, якими офіційно затвердив введення в дію концепції, операційної моделі та інформаційної системи колективного відшкодування збитків, в тому числі й етнічним спільнотам.

4 FIRCHOW, P. (2013). MUST OUR COMMUNITIES BLEED TO RECEIVE SOCIAL SERVICES? DEVELOPMENT PROJECTS AND COLLECTIVE REPARATIONS SCHEMES IN COLOMBIA. *Journal of Peacebuilding & Development*, 8(3), 50–63. <https://www.jstor.org/stable/48603465>

5 The Collective Reparations Plans are a set of concerted actions with groups or communities to rebuild the social fabric, recover trust and projects of the communities, organizations and group, "Modelo de Reparación Colectiva," Unidad de Víctimas, June 10, 2021, <https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/leyvictimas10/colectiva.htm>

Реєстр потерпілих

Реєстр переміщеного населення, яким займалося Агентство соціальних дій та міжнародного співробітництва при Президентові Колумбії, був доповнений Реєстром потерпілих. Закон 1448 передбачав, що обидва реєстри переходили у відання Спеціального адміністративного підрозділу з питань комплексної уваги та відшкодування шкоди потерпілим. Створення реєстру мало наслідком виділення окремої статті витрат у державному бюджеті Колумбії для репараційних виплат.



Реєстрація заяв до Реєстру потерпілих (червень 2018)
Джерело: MiOriente

Потерпілі мали подати до Державного управління (ісп. Ministerio Público) – колективного органу, який складається з генерального прокурора, омбудсмена та низки держслужбовців нижчого рангу і займається захистом прав людини, – заяву про включення їх до Реєстру і документи, що підтверджували їхній статус потерпілих.

Строк подання заяви становив чотири роки з моменту набрання чинності цього закону для тих, хто постраждав до його прийняття, або два роки з моменту події для тих, хто постраждав після набрання чинності закону.

Після подання заяви про включення до Реєстру потерпілих Спеціальний адміністративний підрозділ з питань комплексної уваги та відшкодування потерпілим перевіряв докази на достовірність і не пізніше як за шістьдесят робочих днів приймав рішення про схвалення або відмову у реєстрації. Після реєстрації жертва отримувала доступ до передбачених законом заходів допомоги та відшкодування залежно від того, які її права були порушені, та від особливостей віктимної події.

Важливою деталлю закону було врахування форс-мажорних обставин при регламентуванні термінів подання заяви про включення до Реєстру потерпілих. Якщо такі обставини не дозволили жертві подати заяву у встановлений законом строк, він починався заново, як тільки такі обставини припинялися.

Варто зазначити, що закон не містив деталей про структуру реєстру, його функції, переліку категорій осіб, які могли подавати заяви, категоризації сфер, у яких було заподіяно шкоду, критеріїв оцінки звернень. Однак ці проблеми частково були вирішені через президентський Указ 4800/2011.

Створення Реєстру сприяло формуванню вичерпного та детального переліку категорій постраждалих. Відповідно до ст. 149 Указу, було визначено такі категорії жертв:

1. жертви насильницької смерті (відшкодування присуджувалося родині жертви);

2. жертви насильницького викрадення;
3. потерпілі, які втратили працездатність через насильницькі дії щодо них;
4. жертви фізичного та сексуального насильства, нелюдського поводження;
5. неповнолітні жертви примусової мобілізації;
6. жертви насильницького переміщення.

Згідно з документом, запропонована жертвам компенсація мала врахувати характер і наслідки злочину, заподіяну шкоду, а також стан вразливості жертви (фінансовий, ментальний стани); при цьому мав бути застосований диференційований підхід і дотримані принципи прогресивності та поступовості. Для досягнення цих цілей розмір відшкодування не був наперед заданим, а обчислювався в кількості офіційно встановлених мінімальних заробітних плат. Принцип поступовості передбачав визначення пріоритетних категорій жертв для здійснення відшкодування, з метою обмеження несприятливих наслідків для фінансової стабільності країни, оскільки чимало жертв потребували компенсацій.

Відшкодування категоріям 1–3 складало приблизно \$10 500/ос., категоріям 4 та 5 – \$7 900/ос., категорії 6 – \$4 500/ос. Сума відшкодування варіювалася від 17 до 40 мінімальних заробітних плат – залежно від категорії.

Колумбійський реєстр жертв - є одним з найбільших реєстрів у світі. Станом на 2022 рік було зареєстровано близько 9,44 млн потерпілих. Реєстр потерпілих є ключовим елементом реалізації програми відшкодування, оскільки він фіксує особу і становище потерпілого, а також відшкодування, на яке він/вона має право.⁶

Колумбійський реєстр жертв

9,44 млн потерпілих станом на 2022 рік

Відшкодування

\$10 500/ос.

жертви насильницької смерті
жертви насильницького викрадення
потерпілі, які втратили працездатність через насильницькі дії щодо них

\$7 900/ос.

жертви фізичного та сексуального насильства, нелюдського поводження
неповнолітні жертви примусової мобілізації

\$4 500/ос

жертви насильницького переміщення

6 Harvard Kennedy School, "Evaluation of Integral Reparations Measures in Colombia," USAID, October 2015. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KSXQ.pdf

Національна система допомоги та відшкодування збитків жертвам

Окрім Реєстру потерпілих, відповідно до Закону 1448 було створено ще одну інституційну структуру – Національну систему допомоги та відшкодування збитків жертвам (ісп. Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas). Вона була покликана консолідувати зусилля з розробки та виконання планів, програм, проєктів, спрямованих на комплексну допомогу та відшкодування збитків потерпілим.

Понад 30 державних органів були визначені суб'єктами Системи, зокрема до неї було зараховано більшість міністерств, деякі департаменти, генеральний прокурор, національна поліція та інші. **На цих суб'єктів закон покладає такі завдання:**

- участь у формуванні та реалізації цілісної політики компенсації шкоди потерпілим;
- прийняття планів та програм, які гарантують ефективне забезпечення права жертв на відшкодування;
- інтеграція державних та приватних зусиль із реалізації відшкодування;
- підтримання зусиль організацій громадянського суспільства, які супроводжують і контролюють процес надання допомоги, сприяння та комплексного відшкодування збитків потерпілим;
- гарантування належної координації між державою та територіальними одиницями для здійснення їхніх повноважень і функцій у справі відновлення справедливості щодо жертв та здійснення компенсації.



Засідання Національної системи допомоги та відшкодування збитків жертвам (березень 2023)
Джерело: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Було визначено, що Система має дві інстанції на національному рівні: Виконавчий комітет з питань допомоги та відшкодування і Спеціальний адміністративний підрозділ з питань допомоги та відшкодування. Виконавчий комітет розробляє та ухвалює державну політику щодо компенсацій. Спеціальний адміністративний підрозділ має координувати її виконання. Для імплементації цієї політики на місцевому рівні створювалися Територіальні комітети

з питань правосуддя перехідного періоду.

Для формулювання та прийняття політики, генеральних планів, програм і проєктів щодо відшкодування та соціальної інтеграції закон передбачив створення Відділу допомоги та комплексного відшкодування жертвам – адміністративного підрозділу виконавчої гілки влади зі статусом юридичної особи та адміністративною і майновою автономією при Адміністративному управлінні Президента Республіки.

Директора Відділу призначав на посаду та звільняв з посади президент, а структуру та персональний склад мав визначати національний уряд. Бюджет Відділу мав формуватися за рахунок внесків із загального бюджету країни, активів злочинців, переданих іншими державними установами.



Міністерство оборони Колумбії як контролюючий органи Національної системи допомоги та відшкодування збитків жертвам відзначив успіхи Відділу допомоги та комплексного відшкодування жертвам

Джерело: *Unidad para las Victimas*



Зустріч Відділу допомоги та комплексного відшкодування жертвам, на якому жертвам повідомляють, що вони отримають виплати відшкодування (серпень 2022)

Джерело: *Unity for the Complete Attention and Reparation for Victims*

Спеціальний адміністративний підрозділ мав гарантувати впорядковану, систематичну, послідовну та ефективну координацію дій суб'єктів, що входили до складу Національної системи уваги та відшкодування шкоди потерпілим, щодо реалізації державної політики в сфері компенсацій. Він перебирав на себе координаційні повноваження, зазначені в Законах від 2005 та 2008 років, а також в інших нормах, що регулювали здійснення такої політики. Саме до його компетенції було віднесено прийняття рішення про надання компенсації потерпілим в адміністративному порядку.

Фонд відшкодування збитків потерпілим та виплати судових компенсацій

Відділ допомоги та комплексного відшкодування потерпілим управляв Фондом відшкодування збитків потерпілим та виплатою судових компенсацій, призначених у рамках Закону № 975 від 2005 року. Фонд відшкодування був створений як державна структура, покликана фінансово забезпечити відшкодування за рахунок у першу чергу коштів, отриманих від осіб, винних у серйозних порушеннях прав людини в контексті збройного конфлікту. Однак була передбачена можливість його наповнення через державний бюджет та добровільні внески національних та міжнародних організацій. Фонд є одним з найважливіших елементів механізму відшкодування, який надає процесу здійснення компенсації визначеності та сприяє досягненню його головної мети - відшкодування збитків постраждалим.

На практиці Фонд зіткнувся з низкою труднощів, які завадили йому ефективно виконувати своє призначення. По-перше, не було чітких термінів отримання коштів для фінансування відшкодування, оскільки судові процеси над злочинцями йшли неквапно і конфіскація їхнього майна тривала довго. Це призвело до того, що динаміка передачі активів була нестабільною, а ресурси обмеженими.

По-друге, багато активів, переданих на перших етапах діяльності Фонду, не могли використовуватися для відшкодування, що створило труднощі з їхнім адмініструванням та монетизацією для цілей відшкодування збитків. Так, наприклад, передані активи перебували в поганому стані, здебільшого це стосувалося нерухомого майна, адміністрування якого коштувало дорожче, ніж фінансування, яке вони могли забезпечити для відшкодування.

Прийнятий у 2012 році Закон 1592, який здебільшого виправляв недоліки нормативного регулювання 2005 та 2011 років, спробував подолати ці дві проблеми, передбачивши, що передане майно має бути придатним для забезпечення ефективного відшкодування збитків жертвам. Цей закон роз'яснював, що під активами без «репаративної здатності» треба розуміти: активи, що не можуть бути ідентифіковані та індивідуалізовані, а також активи, управління якими або реорганізація яких завдасть шкоди праву потерпілих на повне відшкодування. Це вирішило проблему лише частково.

Залишаються проблеми із конфіскованим майном, за рахунок якого може бути виплачена компенсація. Станом на жовтень 2020 року понад 4 400 колишніх учасників воєнізованих формувань пройшли через трибунали справедливості та миру, але лише 650 з них були засуджені.⁷

4 400**колишніх учасників воєнізованих формувань
пройшли через трибунали справедливості та миру****650****з них були
засуджені**

станом на жовтень 2020 року

Щоб сприяти задоволенню права жертв на всебічне відшкодування, на рівні держави та місцевих рад, згідно із Законом 1592, мали бути впроваджені програми компенсації особам податків на об'єкти, призначені для ремонту або реституції в рамках Закону від 2011 року.

Закон 1592 регламентував і суму відшкодування, яку досі суди присуджували самостійно. Відповідні компетенції передавалися Спеціальному адміністративному підрозділу з питань комплексної уваги та відшкодування шкоди потерпілим. Це було зроблено для зрівняння репараційних сум, оскільки підрахунки показали, що за судовою процедурою жертви отримували суттєво більшу компенсацію, ніж через адміністративний механізм Закону 2011 року.

У тому ж 2012 році був виданий Указ 1725 про прийняття Національного плану допомоги та комплексного відшкодування збитків жертвам. План складався зі стратегій, інструкцій, проектів, що містилися в Указах № 4800, 4829 (щодо реституції землі) від 2011 року та нормативно-правових актах, які змінювали, додавали або скасовували їх. Таким чином, з 2012 року вся політика стосовно репарацій жертвам мала узгоджуватися з національним планом.

Протягом останніх десяти років, уряд Колумбії реалізовує важливі заходи, пов'язані із захистом права власності жертв конфлікту та орендою землі. Закон про реституцію землі, що є ключовою частиною Закону 2011 року, як один з елементів правосуддя перехідного періоду, спрямований на вирішення питань змісту права власності. Завданням закону є повернення земель, які були примусово вилучені або покинуті, їхнім власникам, та визначення прав осіб, які привласнили земельні ділянки. Обставини примусового вилучення земель під час активних бойових дій вплинули на понад 15% населення країни. Передбачена політика реституції є не лише засобом виправлення ситуації з позбавленням власності, але й стратегією, спрямованою на подолання недоліків в інститутах управління сільськими територіями. Уряд взяв на себе значні зобов'язання перед жертвами конфлікту, включаючи створення нових, окремих інституцій для забезпечення більшої справедливості та легітимності процесу повернення земель, тим самим заохочуючи жертв конфлікту взаємодіяти з офіційною системою перехідного правосуддя.

Законом створено механізм реституції для більшості законних мешканців, незалежно від їхніх попередніх формальних прав на землю. Зокрема, він дозволяє оформити право власності на зайняті землі. Закон "Про землю" надає особам, офіційно визнаними такими, що були позбавлені землі, право вимагати повернення їхньої землі за встановленою процедурою. Особи, які займали землю, також можуть брати участь у судових процесах, захищаючи їхні права на предмет спору. Однак, переважною практикою є передання земель їх первинним власникам. Натомість вторинні власники можуть вимагати від держави фінансової компенсації.

Процес реституції складається з двох етапів. На адміністративному етапі заявники повинні подати свої вимоги для оцінки державним органом при Міністерстві сільського господарства - Відділом реституції земель (ісп. Unidad de Restitucion de Tierras). Метою є реєстрація майна у земельному кадастрі на випадок позбавлення права власності чи примусового залишення. Тільки після того, як власність зареєстрована, заявник може перейти до судового етапу. На судовому етапі суддя або магістрат з питань реституції землі виносить рішення за позовом. Механізм, що включає як адміністративні, так і судові елементи, покликаний примирити конфліктуючі інтереси учасників процесу. Мета цієї гібридної системи - забезпечити ефективність, узгодженість і своєчасність



Лекції для бенефіціарів з Медельїні, Колумбія стосовно інвестування відшкодованих коштів (серпень 2022)
Джерело: *Unity for the Complete Attention and Reparation for Victims*

за допомогою адміністративного компонента, а також гарантувати справедливість і можливість виправити потенційні адміністративні помилки за допомогою судового нагляду.

Земельному проекту - інституції, що виникла в результаті міжнародної співпраці і фінансується Світовим банком, було доручено розробити операційні рамки для Відділу з питань реституції земель. Його команда складалася з колумбійських експертів, які мали досвід реалізації ініціатив із захисту земель, покинутих внаслідок збройного конфлікту. Особливістю земельного проекту було те, що на відміну від традиційних органів управління земельними ресурсами, в ньому працювали професіонали з передовим досвідом, які були незалежними від влади. Відділ з питань реституції земель створив регіональні представництва, так звані територіальні управління, у всіх провінціях, щоб забезпечити інтеграцію всіх підрозділів.

Колумбійський земельний кадастр був запущений у 2011 в рамках процесу реституції земель, ініційованого Законом 1448. Його функціонування забезпечує Відділ реституції.

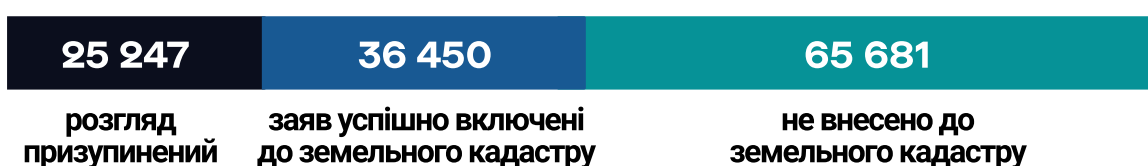
Станом на початок 2023 року Відділ отримав 144 253 заявки на реституцію земель. Розгляд 25 247 з них був призупинений, оскільки об'єкти нерухомості розташовані в зонах, які не відповідають мінімальним вимогам безпеки, необхідним для продовження процесу. Ці заяви будуть розглянуті, як тільки ці зони будуть відповідати мінімальним вимогам безпеки. Решта 119 006 заяв були розглянуті з метою визначення їхньої придатності для реституції. З 119 006 заявок, Відділ ухвалив остаточні рішення щодо 102 131 заявки. З цих остаточних рішень 36 450 заяв були успішно включені до земельного кадастру. Однак решта 65 681 заяву (що становить 64,3% від тих, за якими було прийнято остаточне рішення) не було внесено до земельного кадастру через відхилення з боку Відділу або через відкликання заявниками. Отже, єдиним правовим засобом захисту для заявників, які намагаються оскаржити рішення про невнесення їхньої власності до земельного кадастру, є подання позову проти Відділу з реституції земель до суду.⁸

Результати роботи Відділу реституції

станом на початок 2023 року

144 253

заявки на реституцію земель



⁸ Institutional Design and transitional justice: An analysis of Colombia's land restitution policy (2023) Universidad Externado de Colombia. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/8961/15352>.

Міжнародне співробітництво

Міжнародна спільнота і співробітництво відіграють значну роль у компенсаційній політиці Колумбії.

Зокрема, завдяки міжнародним інституціям, таким як Комітет ООН з прав людини та Комітет Міжнародної організації праці з питань свободи об'єднань, відкривалася ще одна можливість для компенсації шкоди.

Згідно з судовою практикою Конституційного Суду Колумбії, рішення міжнародних органів захисту прав людини в індивідуальних справах є обов'язковими до виконання виконавчою владою, а також усіма державними органами та установами, включно із судовими органами.

До впровадження Закону про жертв долучилося чимало країн та міжнародних організацій. Доволі значною була допомога від Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), низки нордичних країн та Німеччини.

Починаючи з 1998 року зростала підтримка зусиль, спрямованих на отримання фінансових ресурсів для миротворчості.

Сполучені Штати найактивніше продовжують підтримувати мирні зусилля в Колумбії, надаючи допомогу в постраждалих від конфлікту сільських районах. У 1999 році США затвердили пакет допомоги на суму \$1,3 млрд на 2000–2001 роки, спрямований на підтримку наступу уряду, тоді як на гуманітарні цілі було виділено лише \$323 млн. Штати розпочали програму “План Колумбія” у 2000 році. Через “План Колумбія” USAID допомагає жертвам і вразливим верствам населення, зокрема афроколумбійцям і корінним народам. У 2021 році Конгрес затвердив \$471 млн допомоги країні на 2022 фінансовий рік.⁹

Поряд зі Сполученими Штатами, одним із головних донорів Місії Організації американських держав з підтримки мирного процесу в Колумбії стала Канада. Крім того, в рамках Місії Канада надала різні гранти, разом з ООН відіграє важливу роль у розвитку багатостороннього діалогу в Колумбії та розбудові стійкого миру, допомагає в різних аспектах постконфліктного відновлення. Допомога цієї країни становить щонайменше \$4,4 млн щорічно.

На початку 2000-х років відбулися зустрічі групи потенційних донорів підтримки

мирного процесу (ЄС, Норвегія, США, Канада та Японія) – в Мадриді (липень 2000 року), у столиці Колумбії Боготі (жовтень 2000 року) та в Брюсселі (квітень 2001 року).

На зустрічі 2001 року Європейський Союз представив пакет допомоги в розмірі \$350 млн на п'ятирічний період, зокрема на гуманітарну допомогу і інтегрований розвиток. Допомога ЄС продовжується і в 2023 році було виділено \$30 млн.¹⁰ Колумбія є найбільшим реципієнтом гуманітарної допомоги ЄС у Латинській Америці – з 1994 року вона отримала сумарно понад \$400 млн.

Важливо мати на увазі, що надані іноземні кошти в рамках цих програм не є і не можуть стати частиною репараційних виплат, вони спрямовані на відновлення та розбудову інституційних можливостей колумбійських національних та місцевих інституцій. Кошти передаються Фонду відшкодування збитків потерпілим, звідки адміністрація фонду розподіляє їх на відповідні програми та запити.

У 2018 році Світовий банк виділив ґрант у розмірі \$4,7 млн Підрозділові з питань комплексної уваги та відшкодування потерпілим на проєкт “Коллективне відшкодування збитків жертвам через соціальну реконструкцію”. **Цілями ґранту було визначено:**

- зміцнення національного та місцевого потенціалу для реалізації Програми колективного відшкодування;
- підтримка реалізації заходів колективного відшкодування збитків жертвам, в тому числі представникам етнічних спільнот;
- формування знання та набуття досвіду щодо колективного відшкодування збитків.

У підсумку Світовий банк оцінив старання колумбійської влади налагодити процес колективного відшкодування як “задовільні”. Проєкт досягнув поставлених цілей: було розроблено та прийнято механізм колективного відшкодування; вдосконалено інформаційну систему колективного відшкодування, що дозволило краще координувати діяльність Національної система допомоги та відшкодування збитків жертвам; запропоновані операційні моделі реалізації планів відшкодування були імплементовані на національному та місцевому рівнях.¹¹

¹⁰ Colombia| European Commission https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/latin-america-and-caribbean/colombia_en

¹¹ Implementation Completion And Results Report Tf018908 On A Small Grant In The Amount Of Usd 4.7 Million To The Victims Unit for Colombia: Collective Reparation for Victims through Social Reconstruction Project (2019) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/197881583768368753/pdf/Implementation-Completion-and-Results-Report-ICR-Document-Colombia-Collective-Reparation-for-Victims-through-Social-Reconstruction-Project-P148552.pdf>

Після 2012 року колумбійська влада не вживала нових заходів щодо створення механізмів відшкодування. Тож представлені нижче результати віддзеркалюють роботу механізму, створеного у 1997–2012 роках.

Механізми правосуддя перехідного періоду, запроваджені у 2005 році, охоплюють право на відшкодування збитків жертвам збройного конфлікту, постійно поглиблюючи пропозицію та розширюючи сферу застосування цих заходів. Колумбійська програма відшкодування збитків є на сьогодні однією з найбільш розроблених, попри те, що точний зміст і цілі комплексної системи встановлення істини, правосуддя, відшкодування збитків і недопущення повторення досі чітко не визначені, що впливає з остаточної мирної угоди влади з ФАРК 2016 року.

І все ж ефективність компенсаційного механізму в Колумбії викликає запитання. Станом на січень 2019 року було опрацьовано трохи більше 43% запитів, поданих до Реєстру постраждалих, враховуючи справи, які містили судові рішення про відшкодування.¹²

Наразі, за офіційними даними, відомо про 9,2 млн жертв, 7,5 млн постраждали від переміщення, чверть мільйона були вбиті, а 47 000 осіб зникли безвісти.¹³ Чимало стали жертвами численних актів насильства. В останньому звіті про хід виконання Закону 1448 підкреслюється, що між 2009 і 2016 роками уряд виплатив репарації 580 415 жертвам.¹⁴

Щодо колективних реципієнтів – наразі уряд визнав такими, що мають право на репарації 522 суб'єкти (профспілки, правозахисні НУО, етнічні групи тощо). Однак у згаданому звіті наголошено на відсутності ефективних механізмів для забезпечення успішної координації діяльності національних і територіальних установ для виконання комплексних пакетів репарацій.

У 2022 році Комісія з контролю та моніторингу за виконанням Закону 1448 від 2011 року та Офіс фінансового контролера зазначили, що до 2031 року необхідно понад \$300 млрд, щоб надати компенсацію постраждалим від збройного конфлікту (в середньому \$7 256 на одну жертву). Згідно з розрахунками Офісу контролера, на заходи з відшкодування збитків потрібні такі ресурси: індивідуальні та колективні компенсації – \$74 млрд; відновлення житла – \$53 млрд; створення робочих місць – \$15 млрд; повернення та переселення ВПО – \$13 млрд. та низка інших статей витрат.¹⁵

12 The Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies: Reparations In Colombia: Where To?

<https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/ColombiaReparationsPolicyReportFORAPPROVAL-SP-HR-NoCrops.pdf>

13 Colombia. Registro Único de Víctimas. https://www-unidadvictimas-gov-co.translate.goog/es/registro-unico-de-victimas-ruv/?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=uk&_x_tr_pto=wapp

14 Десятий моніторинговий звіт, поданий до Конгресу Республіки 2022-2023 pp.

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2968467/DE%CC%81CIMO+INFORME+DE+LA+COMISIO%C-C%81N+DE+SEGUIIMIENTO+Y+MONITOREO+A+LA+LEY+DE+VI%CC%81CTIMAS+2023.pdf/04e96fe0-f643-6b76-6b42-2becab5803c8?t=1692884462619>

15 Official communique from the Comptroller's Office (In Spanish): <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-08/Informe%20-%20Victimas.pdf>

Труднощі в координації між державними органами та установами, обмежені можливості держави, бюрократичні проблеми – загальні проблеми державного управління в Колумбії – призвели до того, що компенсаційні механізми в країні не виправдали сподівань потерпілих. Так, через сім років після ухвалення Закону 1448/2011 і за три роки до закінчення терміну його дії, лише близько 7% жертв, внесених до Єдиного реєстру жертв, отримали компенсації. Компенсації отримали 2,7% зареєстрованих жертв примусового переміщення, 33% жертв насильницьких зникнень і 30,5% жертв убивств. Більшість із них отримали компенсації в результаті застосування Указу 1290/2008, через адміністративну процедуру.



Старший секретар суду вислуховує потерпілого, який розпитує колишнього військового про позасудову страту свого сина (2024)
Джерело: *Special Jurisdiction for Peace (JEP)*

Крім того, в Колумбії з'являються нові виклики щодо відшкодування воєнних збитків. Так, у 2023 році Міжамериканський суд з прав людини постановив, що Колумбія дозволила систематичне знищення представників партії "Патріотичний союз" (ПС, ісп. *Unión Patriótica*) у 1980-90-х роках і зобов'язана виплатити компенсацію постраждалим та їхнім родичам.¹⁶ ПС був створений в результаті мирного процесу з ФАРК у 1985 році, але згодом 6 000 її членів були знищені правими воєнізованими формуваннями, наркогрупами та колумбійськими військовими.

Це свідчить про те, що компенсаційний процес в Колумбії усе ще далекий від завершення. Проте багато висновків із нього уже можуть бути цінними та важливими для України в процесі формування підходів до відшкодування воєнних збитків внаслідок російської агресії.

16 Taylor, L. Colombia to pay reparations for role in extermination of Leftwing Party. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2023/feb/01/colombia-reparations-systemic-violence-leftwing-patriotic-union>

Висновки для України

Очевидно, що процес відшкодування збитків у випадку України буде суттєво іншим, ніж у випадку Колумбії. Це обумовлено, в тому числі, і природою збройного конфлікту, який у випадку України є міжнародним – на відміну від не міжнародного у випадку Колумбії.

І все-таки це не означає, що Україна не може і не повинна нічого запозичити із колумбійського досвіду. Хоча фінансове відшкодування завданих збитків однозначно лежить на Росії як державі-агресорі, саме Україна та український уряд будуть відповідальні за організацію справедливого компенсаційного процесу.

У цьому контексті досвід Колумбії у багатьох вимірах може бути корисним для України, зокрема в аспекті підходу до вирішення проблем, з якими колумбійська держава зіткнулася при реалізації політики відшкодування збитків.

1. Створення комплексної стратегії відшкодування

Однією з вирішальних умов успіху колумбійської політики компенсації є той факт, що державі вдалося створити широку правову базу для відшкодування збитків. Україна повинна створити послідовний та всеосяжний план відшкодування збитків жертвам, щоб забезпечити швидке та ефективне відшкодування.

Серед ключових висновків, які може зробити Україна на основі колумбійського досвіду, є варіативний підхід до відшкодування збитків – т.зв. «інтегральне відшкодування». Він передбачає не лише матеріальні види відшкодування збитків, насамперед компенсації, а й різноманітні програми реабілітації чи реституції – залежно від категорії шкоди та групи жертв, яким вона була заподіяна, – відновлення громадянських прав та ін. Зокрема, важливим став репараційний досвід в рамках колумбійської Програми психосоціальної підтримки та комплексної медичної допомоги потерпілим.

На жаль, тепер Україна не приділяє уваги саме нематеріальним аспектам відшкодування збитків, що можна пояснити відносно ранньою стадією роботи над забезпеченням відшкодування та компенсації. Водночас у довгостроковій перспективі важливим завданням буде досягнення балансу між матеріальними та нематеріальними формами відшкодування збитків.

2. Належна координація залучених сторін

Іншим важливим аспектом є те, що процес відшкодування розглядається як спільна справа різних груп стейкхолдерів – як уряду, так і бізнесу та громадських організацій. В Колумбії їх активна участь у цих процесах передбачалася від самого початку, зокрема – при створенні Національної системи комплексної

допомоги жертвам та Національній комісії з питань відшкодування та примирення.

На жаль, процеси розробки стратегій та рішень щодо відшкодування збитків в Україні на теперішньому етапі є закритими, попри те, що велика кількість громадських організацій та аналітичних центрів займаються різноманітними аспектами цієї проблеми. Зокрема, в складі Робочої групи з розробки та впровадження міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, немає жодного представника українського громадянського суспільства. На першому етапі, враховуючи дипломатичну чутливість процесу, такий підхід може бути виправданим, проте в довгостроковій перспективі ізоляція громадянського суспільства від участі в компенсаційних процесах може підірвати довіру до них, знизити його ефективність і рівень захисту прав та інтересів потерпілих.

Водночас важливою є ефективна координація процесу. Колумбійський уряд та громадський сектор доклали титанічних зусиль, щоб налагодити відшкодування збитків постраждалим, однак той факт, що цим займається низка державних агенцій разом з неурядовими організаціями з доволі нечітко визначеним статусом, створює значні складнощі для цього процесу.

Ці складнощі зумовлені, зокрема, невирішеним питанням фінансування компенсацій та загальною необізнаністю, а почасти й негативним сприйняттям з боку населення державної політики в цьому питанні. Приклад Колумбії підказує, що Україні варто передовсім у розумні строки розробити цілісну стратегію відшкодування збитків жертвам на національному рівні, продумати інституційне та фінансове забезпечення процесу і, найважливіше, правильно вести діалог з реципієнтами державних компенсацій.

Якщо постраждалі повинні самі доводити свій статус для отримання відшкодування, стикаючись з бюрократією та недостатньою обізнаністю в цих процесах, то це знижує ефективність компенсаційної програми, особливо в сільських регіонах. Україна має всі шанси уникнути цього.

Наприклад, цифровізація, яка має стати однією з центральних ідей компенсаційного процесу в Україні, може допомогти вирішити ці проблеми. З іншого боку, планується, що для компенсації буде достатньо лише задекларувати факт заподіяння шкоди, що значно полегшить постраждалим тягар його доведення.

Досвід Колумбії свідчить про те, що відшкодування потерпілим збитків від воєнних дій є не просто відповідальністю сторони, яка винна в агресії, а й держави, яка постраждала, – в частині організації процесу. В рішенні Конституційного Суду Колумбії №Т-025 від 2004 року було чітко визнано обов'язок держави його забезпечити.

3. Включення питання колективного відшкодування до порядку денного

Важливим може стати колумбійський досвід колективного відшкодування, який полягає в тому, що збитки відшкодовуються не лише окремими особами, а й, до прикладу, громадам чи іншим спільнотам. У випадку України колективне відшкодування може стати особливо цінним при постконфліктному відновленні постраждалих громад, зокрема з метою їх збереження, адаптації до повоєнних реалій та подолання наслідків війни (напр., розмінування). Враховуючи демографічні проблеми в цілих регіонах і громадах, таке відшкодування може стати важливим соціальним важелем для їх розв'язання.

Дуже цінним тут може бути вже наявний досвід українських міст та громад, зокрема Львова, використання програм компенсації потерпілим від російських обстрілів. В Колумбії теж велика увага приділялася політиці відшкодування на місцевому рівні: згідно із Законом 1592, муніципальні ради мали впровадити програми компенсації особам податків на об'єкти, призначені для ремонту або реституції. Це свідчить про потребу масштабування таких практик і певного рівня «децентралізації відшкодування» у тривалій перспективі.

4. Раціональне регулювання чутливих тем

Важливою підказкою для України має стати розв'язання Колумбією проблеми відшкодування громадянам, які були примусово залучені до незаконних збройних формувань, які протистояли урядовим силам. Як відомо, Російська Федерація на тимчасово окупованих територіях проводить незаконну мобілізацію і використовує громадян України як військових на фронті проти Збройних сил України.

Питання справедливості щодо таких громадян та відшкодування їм збитків буде надзвичайно складним викликом для процесів перехідного правосуддя в Україні. Водночас Колумбія вирішила це питання позитивно в частині неповнолітніх осіб, які були примусово мобілізовані. Український уряд та суспільство ще тільки осмислюватимуть цю проблему згодом.

5. Запобігання фрагментації між обраними інструментами

Колумбійський досвід свідчить також про важливість віднайдення балансу між адміністративними та судовими механізмами в процесі відшкодування воєнних збитків. Це потребує створення таких механізмів, які, з одного боку, могли б ефективно захищати права та інтереси потерпілих, у тому числі в судовому порядку, а з другого – дозволяли б уникнути перевантаження судової системи. Обидва елементи мають бути збалансованими і взаємодоповнювальними.

На жаль, Україна досі не визначала місце судової влади в процесі відшкодування збитків постраждалим від агресії. Як і представники громадянського суспільства, представники суддів не включені до складу Робочої групи, створеної Президентом України. Однак постраждалі звертаються до українських судів, які вже приймають рішення у справах проти Російської Федерації та присуджують мільйонні компенсації постраждалим. Ця практика є морально виправданою, проте відсутність розуміння того, як ці рішення будуть виконуватися і чи будуть виконуватися взагалі, може стати травматичною для потерпілих.

Вивчення досвіду Колумбії може дати розв'язання цієї проблеми в разі внесення відповідних змін до законодавства України. На певному етапі, відповідно до Закону 1592 від 2012 року, суди там встановлювали лише факт заподіяних збитків, а суму компенсації за них визначали в адміністративному порядку. З одного боку, це гарантувало потерпілим право на судовий захист, а з іншого – збалансовувало державну політику в частині сум відшкодування і робило її більш справедливою та рівномірною щодо всіх потерпілих, принаймні у кількісному вимірі.

6. Виділення належних бюджетних асигнувань на компенсаційні виплати

У контексті фінансування відшкодування збитків важливо взяти до уваги негативний досвід Колумбії з активами, які були передані до Фонду відшкодування. Багато які з цих активів, конфіскованих і переданих Фонду, знаходились у поганому стані – здебільшого це стосувалося нерухомого майна. Їх адміністрування часто коштувало дорожче, ніж фінансування, яке вони могли забезпечити для відшкодування.

Україна активно запускає процеси конфіскації активів росіян, які сприяли агресії проти України, і ці активи розглядаються як одне із джерел майбутньої компенсації збитків. Водночас, враховуючи досвід Колумбії, необхідно розробити ефективну стратегію управління ними, щоб отримувати максимальний прибуток у необхідний момент. Вартість бізнес-активів (компаній, виробництв, нерухомості та ін.) на момент конфіскації і на момент продажу може суттєво відрізнятись, і метою державної політики має бути мінімізація негативних різниць або ж управління цими активами в спосіб, який би забезпечив накопичення прибутків.

Слід зазначити, що на цьому етапі Україна докладает усіх зусиль для забезпечення права потерпілих на відшкодування збитків через точкові програми і кроки, зокрема – в частині відновлення знищеного житла. Зараз і в перспективі головною перешкодою на шляху до повного відшкодування буде брак фінансових ресурсів в умовах, коли РФ відмовлятиметься визнати вину, а конфіскація заморожених активів поки що не є реалістичною.

Однак у довшій перспективі, як показує колумбійський приклад, доцільно мати

стратегію залучення фінансування до відшкодування і поступової виплати конфіскацій. У вже згаданому рішенні Конституційного Суду Колумбії уряд було зобов'язано розробити, серед іншого, план дій для подолання браку ресурсів. Як один із варіантів, на тих етапах, коли виплата грошових компенсацій залишатиметься утрудненою, доцільно сфокусуватися на моральних та нематеріальних формах відшкодування. Також слід бути готовими до того, що у випадку Колумбії отримало назву «субсидіарна відповідальність», – коли держава виплачує компенсацію в тій частині, яку не вдалося стягнути із винної сторони.

Це лише частина з тих важливих для України висновків, які можуть бути зроблені з вивчення колумбійського досвіду відшкодування збитків. Цей досвід не є ідеальним, але він може допомогти виробити більш сталу та ефективну систему відшкодування збитків потерпілим українцям. Вивчення колумбійського та інших прецедентів може стати нам у пригоді тепер, коли ми ще тільки формуємо компенсаційні механізми і хочемо домогтися справедливого механізму відшкодування настільки, наскільки це можливо в обставинах найбільшого репараційного процесу в історії.

Більше про відшкодування воєнних збитків

