

**Відшкодування воєнних  
збитків для України**  
**урядові та міжнародні рішення**  
**моніторинговий звіт**

**січень-квітень 2023**

*Матеріал підготовано за підтримки Міжнародного фонду "Відродження" у рамках проєкту "#Compensation4UA/Відшкодування воєнних збитків для України. Фаза II: забезпечення ефективності механізмів національному і міжнародному рівні".*

Створення Реєстру збитків, завданих російською агресією проти України, стало найбільш обговорюваною темою першого кварталу 2023 року. Це рішення було результатом політичної волі зацікавлених суб'єктів: України, її союзників та впливових міжнародних організацій. Створення Реєстру було рекомендовано ще в [Резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 14 листопада 2022 року](#), однак практичні кроки в цьому напрямку почали здійснюватися лише зараз.

За аналогією з [Реєстром збитків для Палестини \(UNROD\)](#), Міжнародний реєстр для України – це перший етап перед створенням компенсаційного механізму для відшкодування воєнних збитків. Від ефективності його функціонування залежить обсяг доказової бази для притягнення Росії до відповідальності за порушення міжнародного права через війну в Україні. Задokumentовані факти будуть у подальшому використані при оцінці розмірів відшкодування постраждалим. У Міністерстві юстиції України запевняють, що після Реєстру Україна у співпраці з міжнародними партнерами перейде до створення компенсаційної комісії та фонду, який наповнюватиметься, в тому числі, шляхом конфіскації російських активів.

Згадана резолюція ООН була першим серйозним міжнародним кроком у цьому напрямку. Протягом першого кварталу 2023 року ініціативу підтримали ключові інституції ЄС: Парламент, Рада та Комісія, а Рада Європи висловила готовність стати інституційною платформою для створення майбутнього Реєстру.

Щодо окремих держав, то наразі було задекларовано офіційну підтримку Нідерландів, Ісландії та Мальти. Станом на березень загалом є 8 декларацій (підтримка в резолюціях, заявах тощо) підтримки створення Реєстру для України. Ключовим та фактично єдиним практичним рішенням наразі є згода Нідерландів розмістити офіс майбутнього Реєстру в Гаазі.

Зі змісту заяв бачимо, що наразі міжнародна спільнота лише обговорює ідею, здебільшого не торкаючись практичних деталей. Цілком можливо, що ці деталі обговорюються у рамках непублічного політичного та дипломатичного процесу. Підтримка міжнародної спільноти критично важлива в процесі створення Реєстру, тому важливо моніторити сприйняття цього процесу державами та міжнародними організаціями.

# Міжнародний реєстр збитків для України



## Підтримують створення

- Європарламент
- Рада Європи
- Європейський Союз
- Ісландія
- Мальта



## Офіс майбутнього Реєстру

Гаага (Нідерланди)



## Інституційна платформа

Рада Європи

## Січень

Перша підтримка створення Міжнародного реєстру збитків для України була оформлена в [резолюції](#) Європейського парламенту від **19 січня 2023 року**. Головним предметом документу стало створення Міжнародного трибуналу у справі щодо злочину агресії проти України. Однак у ньому європарламентарі також висловилися щодо забезпечення відшкодування Україні та підтримали рекомендацію Генасамблеї ООН створити Міжнародний реєстр збитків, дані якого згодом будуть використані для визначення відшкодувань за збитки.

Хоча резолюції Європарламенту не є обов'язковими для інших інституцій ЄС чи держав-членів, вони мають велике політичне значення. Оскільки Парламент є однією з ключових інституцій ЄС, виконує роль законодавчого органу та обирається прямим голосуванням громадянами Союзу, це означає, що він висловлює колективну позицію європейців на найвищому рівні. Резолюції ЄП мають консультативну функцію та можуть враховуватися при ухваленні рішень іншими органами Союзу.

**26 січня 2023 року** Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла Резолюцію "[Юридичні та праволюдні аспекти агресії Російської Федерації проти України](#)", в якій також йде мова про створення Міжнародного реєстру збитків. У документі ПАРЄ посилається на вже згадану Резолюцію ООН як привід для оприлюднення власної позиції з низки питань, які стосуються війни Росії в Україні.

У Резолюції Асамблея повторює свій заклик до всіх держав-членів Ради Європи у співпраці з українською владою створити Міжнародний компенсаційний механізм для України, а також Міжнародний реєстр збитків як перший крок на цьому шляху. ПАРЄ підкреслює порівняльну перевагу Ради Європи завдяки досвіду, набутому Європейським судом з прав людини та Комітетом міністрів Ради Європи в оцінці та забезпеченні вимог справедливої сатисфакції за серйозні порушення прав людини, і вважає, що Організація повинна відігравати провідну роль у створенні та керуванні майбутнім механізмом.

Ідея віддати Раді Європи одну з ключових ролей у функціонуванні Реєстру видається доволі логічною зважаючи на повноваження, досвід та авторитет міжнародної організації. З метою захисту та просування своїх основних цінностей у галузі верховенства права та прав людини Рада Європи розробила понад 200 угод та механізмів моніторингу, велику кількість рекомендаційних документів. Діяльність організації включає інформаційні кампанії, тематичні заходи та публікацію інформаційних документів. Як депозитарій Європейської конвенції з прав людини, Рада має належну експертність у тематиці прав людини. Адміністрування Європейської конвенції та великої кількості міжнародних договорів є ще одним аргументом на користь тези про те, що Рада має необхідні кваліфікації для організації збору доказів.

## Лютий

Першою офіційною урядовою заявою лютого, яка стосувалася Реєстру збитків, стала згода Нідерландів на створення у Гаазі міжнародної організації – Реєстру збитків, заподіяних Україні російською агресією. Відомо, що окрім Нідерландів, Україна вела перемовини з низкою інших європейських країн. Можна припустити, що у виборі місця розташування реєстру відіграв статус Гааги, оскільки тут розташовані відомі міжнародні правові інституції: Міжнародний суд ООН, Міжнародний кримінальний суд, Європол тощо.

Згодом Мін'юст України надав деталі функціонування майбутнього Реєстру. В його основі буде покладено договір на створення міжнародної організації за участі Нідерландів та України, до якого зможуть долучитися інші держави. Наразі обговорюються правові та інституційні аспекти створення та функціонування Реєстру. У ньому міститиметься інформація про шкоду, заподіяну фізичним та юридичним особам, а також державі. Крім того, було зазначено, що Реєстр є одним із компонентів майбутнього всеохопного компенсаційного механізму, який покликаний забезпечити виплату Росією відшкодування Україні. Це охоплює як шкоду здоров'ю, життю, майну, так і інфраструктурі та екології.

Фінансове забезпечення функціонування Реєстру здійснюватиметься через добровільні пожертви держав та міжнародних організацій. Відомо, що USAID допомагає українському уряду фіксувати втрати та збитки, завдані російською агресією. Ймовірно, Агентство також долучиться до функціонування Реєстру.

Тоді ж, у лютому, Генеральний секретар Ради Європи Марія Пейчинович-Бурич заявила, що Рада Європи має великий досвід створення реєстрів, зокрема у світлі практики Європейського суду з прав людини, чим підтвердила готовність організації модерувати Міжнародний реєстр. Згодом були висловлені думки з боку української влади, що саме Рада Європи може адмініструвати майбутній реєстр, однак офіційних заяв щодо цього наразі не

було. Голова ВРУ Руслан Стефанчук [заявив](#), що переконаний у ключовій ролі Ради Європи у створенні Реєстру.

У Міністерстві юстиції передбачають, що як тільки Реєстр почне приймати докази, паралельно розпочнеться процес створення Комісії, яка займатиметься відшкодуванням. Після розроблення відповідних правових механізмів комісія зможе конфіскувати російські активи за кордоном та передавати їх для виплати компенсацій.

## Березень

Березень став найбільш продуктивним місяцем у частині обговорення теми створення Міжнародного реєстру збитків для України. Цього місяця були заяви від ЄС, Ісландії, Мальти з підтримкою ідеї реєстрації збитків та конкретними пропозиціями.

На початку березня під час виступу на конференції United for Justice, Європейський комісар з питань юстиції Дідьє Рейндерс зазначив, що ЄС готовий підтримати створення Міжнародного реєстру збитків для документування втрат, збитків та шкоди, заподіяних агресією РФ Україні.

Цього ж місяця Ісландія пообіцяла [підтримати](#) створення реєстру воєнних збитків у рамках Спільної заяви міністрів закордонних справ Ісландії та України. Ісландська міністерка Тордіс Колбрун Рейкфьорд Гілфадоттір, яка також є чинною президенткою Комітету міністрів Ради Європи, у спільній заяві підтримала ідею створення Реєстру збитків та виплату Росією відшкодування.

У заяві міністри наголосили, що права жертв мають бути забезпечені через комплексний механізм відшкодування. Це має включати створення Міжнародного реєстру, Компенсаційної комісії та Компенсаційного фонду.

Окрім Ісландії, Мальта також заявила про підтримку створення Міжнародного реєстру збитків, заподіяних Україні російською агресією. Про це оголосив представник Мальти в ООН Даррен Каміллері під час виступу в Раді Безпеки ООН. Представник закликав Раду подвоїти свої зусилля для забезпечення притягнення РФ до відповідальності за всі порушення міжнародного права та досягнення справедливості для жертв російських воєнних злочинів.

20 березня Верховна Рада України [прийняла](#) Постанову про необхідність забезпечення відповідальності осіб, винних у вчиненні на території України найтяжчих за міжнародним правом злочинів.

У Постанові ВРУ звертається до парламентів та урядів іноземних держав, універсальних та регіональних міжнародних організацій та міжпарламентських асамблей надати підтримку створенню міжнародного механізму реєстрації збитків. У тексті зазначено, що Реєстр у подальшому став би основою та складовою для створення міжнародного механізму з відшкодування шкоди, збитків, завданих внаслідок міжнародно-протиправних дій РФ в Україні або проти України, фізичним та юридичним особам. Важливим аспектом постанови є те, що в ній запропоновано вести облік збитків починаючи з 19 лютого 2014 року, а не лише від початку повномасштабного вторгнення.

Значення цієї Заяви є політично вагомим: тим самим Україна нагадує міжнародній спільноті про важливість солідарності в процесі притягнення до відповідальності порушників основоположних принципів міжнародного права.

Другим кроком ЄС стало декларування Європейською Радою [підтримки](#) у створенні Міжнародного реєстру збитків для України. Про це йдеться у висновках саміту органу, який відбувся 23 березня у Брюсселі.

Значення цієї заяви важко переоцінити. Європейська Рада як вищий політичний орган Європейського союзу визначає загальний політичний напрям і пріоритети ЄС. Оскільки ця інституція складається з національних лідерів, вона об'єднує виконавчу владу держав-членів і, таким чином, має великий вплив у таких важливих галузях, як зовнішня та внутрішня політика. В контексті реєстру збитків висновок Європейська Рада означає, що це питання є одним із пріоритетів порядку денного і Рада просуватиме його в інших інституціях та вживатиме заходів у межах своєї компетенції.

## Квітень

У квітні про реєстр говорили в контексті джерел його фінансування та дати запуску. На початку місяця Україну відвідала Генеральний секретар Ради Європи Марія Пейчинович-Бурич. Генсек разом із Президентом Зеленським [обговорили](#) необхідні заходи для створення реєстру збитків та перспективи підняття цієї теми на саміті глав держав та урядів Ради Європи у Рейк'явіку, який відбудеться у середині травня цього року.

Також у рамках візиту Секретар зустрівся з Першою заступницею міністра закордонних справ України Еміне Джапаровою. У повідомленні українського МЗС [йдеться](#) про те, що вони приділили окрему увагу темі реєстру збитків, однак деталей обговорення оприлюднено не було. Вони погодилися, що реєстр стане важливим кроком на шляху до створення всеохопного компенсаційного механізму.

Щодо фінансування реєстру, 3-го квітня в уряді Нідерландів [заявили](#), що частину фінансової допомоги, виділеної з державного бюджету на допомогу Україні, буде використано для покриття фінансових витрат на створення реєстру в Гаазі. Йдеться про €14 млн, які виділено на боротьбу з безкарністю за міжнародні злочини. Яку суму було відведено для реєстру – невідомо.

Головною новиною квітня стала [заява](#) Генерального секретаря РЄ про те, що Міжнародний реєстр збитків, завданих Україні, буде запущений на початку травня поточного року. Під час заходу у Відні Марія Пейчинович-Бурич наголосила, що підхід до здійснення справедливості, орієнтований на жертву, вимагає негайних дій, тому відкладати запуск реєстру недоцільно.

Відомо, що коаліція держав-членів Ради Європи має оголосити про створення реєстру під час саміту в травні. Наразі над ідеєю працює 16 держав-членів. Очікується, що на саміті й буде схвалене це рішення більшістю від 46-и держав. Штаб-квартира реєстру буде розташована Гаазі, а в Києві функціонуватиме його представництво.

Постійний представник Австрії при Раді Європи Алозія Вергеттер додала, що Австрія є співавтором рішення щодо реєстру та бере активну участь у розробці статуту майбутньої інституції.

Цей крок спростить прийняття рішення щодо компенсаційного механізму, – підсумувала Генсек.

## Висновки

Проаналізувавши ключові публічні рішення та заяви щодо створення Міжнародного реєстру збитків для України, можна дійти висновку, що консенсус необхідності його створення є. Хоча може скластися враження, що протягом перших трьох місяців 2023 року міжнародні організації та країни здебільшого обмежилися деклараціями, така реакція є зрозумілою та передбачуваною. Для того, щоб певний концепт почав втілюватися у життя, він має пройти всі кола обговорення та заручитися підтримкою як політиків, так і чиновників, оскільки обидві групи впливають на процес прийняття рішень. Попри це, маємо й першу перемогу - Нідерланди погодилися заснувати Реєстр у Гаазі.

Спільною темою для більшості заяв щодо реєстру було покликання їх авторів на Резолюцію ООН від 14 листопада 2022 року. Це означає, що хоч РФ і блокує Раду Безпеки, авторитет Організації на світовій арені не зменшився, країни та організації дослухаються до неї та враховують її позицію. Не менш важливою є схвальна позиція ключових гравців Європейського Союзу, оскільки ЄС є ключовим форумом обговорення ідеї та прийняття рішень.

Якщо згрупувати озвучені позиції щодо реєстру за змістом, то міжнародна спільнота висловлює одностайне схвалення ідеї Реєстру для України як на рівні міжнародних організацій (ООН, ЄС, Рада Європи та ін.), так і окремих держав (Нідерланди, Ісландія, Мальта та ін.). Однак наразі триває загальне політичне обговорення ідеї, конкретні пропозиції варто очікувати згодом.

Наразі практичні рішення та більш детальна робота України в цьому напрямку гальмується через відсутність формально-обов'язкових рішень на міжнародному рівні. Окрім декларацій, потрібні дії, які матимуть юридичну силу та практичні наслідки. Однак той факт, що тема Реєстру вже обговорюється найвищими державними посадовцями та ключовими міжнародними організаціями означає, що світова спільнота не так далеко від подальших практичних кроків у цьому напрямку.