



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**
Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83
E-mail: callcentre@minjust.gov.ua,
themis@minjust.gov.ua
Web: <http://www.minjust.gov.ua>,
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Комітет Верховної Ради України
з питань соціальної політики
та захисту прав ветеранів**

**Щодо проєкту Закону
(реєстр. № 9279 від 08 травня 2023 року) та
проєкту Постанови Верховної Ради України
(реєстр. № 9280 від 08 травня 2023 року)**

Міністерство юстиції України у зв'язку зі зверненням Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів від 30 травня 2023 року № 04-30/12-2023/116091 розглянуло проєкт Закону України про основні принципи забезпечення компенсацій для жертв збройної агресії Російської Федерації (реєстр. № 9279 від 08 травня 2023 року) (далі – проєкт Закону), внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Кожем'якіним А.А. та іншими, а також проєкт Постанови Верховної Ради України про особливості законодавчого врегулювання засад забезпечення компенсацій для жертв збройної агресії Російської Федерації проти України (реєстр. № 9280 від 08 травня 2023 року) (далі – проєкт Постанови), внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Ар'євим В.І. та іншими, і повідомляє.

1. Звертаємо увагу, що під час розробки будь-яких правових актів щодо впровадження механізму компенсації на національному рівні необхідно враховувати концепцію міжнародного компенсаційного механізму, розроблену робочою групою, створеною Указом Президента України від 24 травня 2022 року № 346/2022 «Про робочу групу з розробки та впровадження міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації».

Так, робочою групою на міжнародному рівні була запропонована концепція, яка полягає у побудові всеохоплюючої системи компенсації за збитки, завдані російською агресією, що включатиме створення міжнародного реєстру збитків, окремого компенсаційного фонду та спеціальної компенсаційної комісії.

Запропонована концепція міжнародного компенсаційного механізму передбачає відшкодування збитків і шкоди фізичним та юридичним особам, які зазнали втрат через російське вторгнення в Україну. Мова йде про відшкодування різних категорій шкоди, у тому числі моральної, але питання щодо відшкодування відповідних категорій шкоди перебуває на стадії розробки.

СЕД АСКОД

Міністерство юстиції України

№ 79363/7230-1-23/8.1.1 від 20.06.2023

Підписувач Малюська Денис Леонтійович

Сертифікат 3ED5083160D8C59B04000000E04446007171D100

Дійсний з 20.02.2023 12:20:56 по 20.02.2024 12:20:56



Зазначена концепція вже широко обговорена міжнародним співтовариством та представлена Україною та державами-партнерами на міжнародних заходах різного рівня.

Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй у своїй резолюції A/RES/ES-11/5 «Сприяння здійсненню правового захисту та забезпечення відшкодування збитків за агресію проти України» від 14 листопада 2022 року зазначила про необхідність створення міжнародного механізму відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або проти України.

Зазначеною резолюцією рекомендовано державам-членам у співпраці з Україною створити міжнародний реєстр збитків, який фіксуватиме у документальній формі докази та інформацію щодо вимог про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих фізичним та юридичним особам, а також державі Україна міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або проти України, та координуватиме збір доказової бази.

Комітет Міністрів Ради Європи прийняв резолюцію CM/Res(2023)3 від 12 травня 2023 року, якою засновано Розширену часткову угоду стосовно міжнародного реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, що регламентується доданим до неї Статутом.

Таким чином, перший елемент спеціального компенсаційного механізму вже створено шляхом прийняття Статуту міжнародного реєстру збитків. На цей час на міжнародному рівні опрацьовується питання створення спеціального фонду та комісії. Зазначений план дій є затвердженим та підтримується як на національному рівні, так і міжнародними партнерами.

2. Пропонований проектом Закону підхід не відповідає положенням цивільного законодавства щодо змісту моральної шкоди, порядку її визначення та відшкодування.

Так, проектом Закону передбачається визначення основних принципів отримання компенсації за завдану моральну шкоду, проте відповідно до положень статей 2, 3 під шкодою, яка потребує відшкодування, розуміється *фізична або моральна шкода, душевне страждання, матеріальні втрати або суттєвий утиск основних прав особи*. Крім того, така шкода має бути *спричинена масштабними людськими жертвами і каліцтвом, втратою здоров'я, погіршенням економічної ситуації, втратою робочих місць та можливостей розвитку бізнесу, руйнацією будівель і споруд, об'єктів критичної інфраструктури, вимушеним переселенням і еміграцією, іншими факторами*.

Відповідно до положень частини другої статті 3 та частини першої статті 5 проекту Закону *право на компенсацію набувається на підставі письмової заяви жертви агресії або уповноваженої нею особи, а компенсації розподіляються між жертвами агресії у рівних частках*.

У зв'язку з цим зазначаємо, що згідно з частиною другою статті 23 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) моральна шкода полягає:

1) у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я;

2) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів;

3) у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку із знищенням чи пошкодженням її майна;

4) у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

Варто зауважити, що Верховний Суд у постанові від 22 квітня 2020 року у справі № 454/3206/16-ц зазначив, що *«під моральною шкодою належить розуміти втрати немайнового характеру внаслідок моральних чи фізичних страждань, або інших негативних явищ, заподіяних фізичній чи юридичній особі незаконними діями або бездіяльністю інших осіб. Відповідно до чинного законодавства моральна шкода може полягати, зокрема: у приниженні честі, гідності, престижу або ділової репутації, моральних переживаннях у зв'язку з ушкодженням здоров'я, у порушенні права власності, прав, наданих споживачам, інших цивільних прав, у зв'язку з незаконним перебуванням під слідством і судом, у порушенні нормальних життєвих зв'язків через неможливість продовження активного громадського життя, порушенні стосунків з оточуючими людьми, при настанні інших негативних наслідків».*

Водночас згідно з частиною третьою статті 23 ЦК розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності і справедливості.

«Відповідно до загальних підстав цивільно-правової відповідальності обов'язковому з'ясуванню при вирішенні спору про відшкодування моральної (немайнової) шкоди підлягають: наявність такої шкоди, протиправність діяння її заподіювача, наявність причинного зв'язку між шкодою і протиправним діянням заподіювача та вини останнього в її заподіянні. Суд, зокрема, повинен з'ясувати, чим підтверджується факт заподіяння позивачеві моральних чи фізичних страждань або втрат немайнового характеру, за яких обставин чи якими діями (бездіяльністю) вони заподіяні, в якій грошовій сумі чи в якій матеріальній формі позивач оцінює заподіяну йому шкоду та з чого він при цьому виходить, а також інші обставини, що мають значення для вирішення спору» (постанова Верховного Суду від 29 травня 2020 року у справі № 461/6886/16).

3. Пропоноване проектом Закону визначення поняття «жертва агресії», відповідно до якого жертвою агресії є *особа, яка зазнала шкоди від збройної агресії Російської Федерації, включаючи фізичну або моральну шкоду, душевне страждання, матеріальні витрати або суттєвий утиск її основних прав* (частина перша статті 2), не відповідає основним нормам та принципам Міжнародного гуманітарного права, зокрема положенням Женевських Конвенцій 1949 року та Додаткових Протоколів 1977 року до них, які використовують поняття «жертви міжнародних збройних конфліктів» та «жертви неміжнародних збройних конфліктів».

Резолюцією 3313 (XXIX) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 14 грудня 1974 року надано визначення поняттю «акт агресії», відповідно до якого таким є застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної цілісності або політичної незалежності іншої держави чи в будь-який інший спосіб, несумісний зі Статутом Організації Об'єднаних Націй.

Відповідно до положень статті 5 Римського Статуту Міжнародного кримінального суду від 17 липня 1998 року міжнародними злочинами є злочин геноциду, злочини проти людяності, воєнні злочини та злочин агресії.

Згідно із частиною першою статті 8 цього Статуту злочином агресії є планування, підготовка, ініціювання або вчинення особою, яка спроможна фактично здійснювати контроль за політичними чи військовими діями держави або керувати ними, акту агресії, який за своїм характером, тяжкістю та масштабами є грубим порушенням Статуту Організації Об'єднаних Націй.

На сьогоднішній день Офіс прокурора Міжнародного кримінального суду здійснює розслідування воєнних злочинів та злочинів проти людяності, вчинених на території України, які є окремими видами міжнародних злочинів та є відмінними від злочину агресії.

Надання громадянам України статусу «жертв агресії» значно обмежує право громадян України, які є потерпілими від воєнних злочинів та злочинів проти людяності, на отримання компенсації за збитки, втрати чи шкоду, завдані Російською Федерацією в результаті вчинення зазначених міжнародно-правових діянь.

4. Проектом Закону пропонується передбачити, що *кожен громадянин України вважається жертвою агресії* за виключенням осіб, які підозрюються у вчиненні або вчинили злочин проти національної безпеки України (частина друга статті 2).

У зв'язку із цим слід зазначити, що формулювання *«кожен громадянин України вважається жертвою агресії»* не відповідає основоположним принципам міжнародного права, які вимагають наявності таких складових елементів, як шкода та причинно-наслідковий зв'язок між міжнародно-протиправним діянням та заподіяною шкодою, який має бути належним чином доведений. Зазначене необхідно врахувати при розробці нормативно-правових та регуляторних актів.

Крім того, формулювання *«кожен громадянин України вважається жертвою агресії»* не враховує той факт, що достатньо велика кількість громадян України постійно проживають за кордоном та станом на 24 лютого 2022 року перебували за кордоном.

З огляду на наведене положення проекту Закону не містять чітких правових критеріїв, за наявності яких громадянину України може бути надано статус жертви агресії. На цей час такі критерії відсутні.

5. Частиною першою статті 3 проекту Закону передбачено, що *жертви агресії, зокрема, мають право на отримання компенсації за отриману моральну шкоду, яку нанесла Російська Федерація, починаючи із 2014 року.*

Звертаємо увагу, що у резолюції A/ES-11/L.1 «Агресія проти України» від 02 березня 2022 року Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй «засудила найрішучим чином агресію Російської Федерації проти України з порушенням вимог статті 2 (4) Статуту».

Слід зауважити, що відповідно до Статуту міжнародного реєстру збитків до цього реєстру вносяться докази та інформація щодо вимог про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих всім фізичним та юридичним особам, а також державі Україна міжнародно-протиправними діяннями Російської Федерації в Україні або проти Українина всій території України в межах її міжнародно-визнаних кордонів, починаючи з 24 лютого 2022 року або пізніше.

6. Статтею 3 проекту Закону пропонується встановити, що право на компенсацію *набувається на підставі письмової заяви жертви агресії або уповноваженої нею особи, яка подається у будь-який Центр з надання адміністративних послуг в Україні, через українські консульства за кордоном або через електронний застосунок «Дія».* Органи державної влади і місцевого самоврядування забезпечують жертвам агресії можливість подання відповідних заяв.

У зв'язку з цим слід зазначити, що відповідно до пункту 2.1 статті 2 Статуту Міжнародного реєстру збитків Реєстр приймає та обробляє інформацію про заяви про відшкодування шкоди та докази; категоризує, класифікує та систематизує такі заяви, оцінює та визначає придатність претензій для включення до міжнародного реєстру збитків та реєструє прийнятні претензії з метою їх майбутнього розгляду та винесення рішення.

Пунктом 2.2 статті 2 зазначеного Статуту передбачено, що критерії прийнятності для внесення заяв до Реєстру з метою їх майбутнього розгляду та винесення рішення будуть визначені у правилах і положеннях Реєстру.

На цей час триває активна фаза розробки правил і відповідних положень Міжнародного реєстру збитків, які будуть регламентувати, зокрема, порядок подання заяв на компенсацію.

7. Щодо принципу встановлення джерела отримання компенсації жертвам агресії коштів, які належать Російській Федерації, у сумі не менше 8 % від валового внутрішнього продукту Російській Федерації (частина перша статті 4 проєкту Закону) зазначаємо таке.

Починаючи з 24 лютого 2022 року, держави – члени ЄС, країни G7, а також інші держави – партнери України запровадили безпрецедентні пакети санкцій, які спрямовані, зокрема, на замороження та конфіскацію суверенного майна, що належить Російській Федерації, а також активів, які належать підсанкційним особам, з можливістю наступної передачі такого майна або коштів, отриманих від його реалізації, міжнародному компенсаційному фонду.

Виплата компенсацій особам, що зазнали збитків, втрат чи шкоди, здійснюватиметься за рахунок вищезазначеного компенсаційного фонду за рішенням спеціальної комісії, яку буде створено в межах міжнародного компенсаційного механізму.

Визначення мінімальної суми компенсації у вигляді 8% з прив'язкою до валового внутрішнього продукту Російської Федерації є некоректним з точки зору міжнародного права та не відповідає концепції міжнародного компенсаційного механізму, який визначає абсолютну (тобто таку, яка не має граничного розміру) міжнародно-правову відповідальність Російської Федерації за завдані на території України збитки, втрати чи шкоду.

8. Проєкт Закону, враховуючи його вищенаведені положення, відсутність чіткого механізму компенсації, а також пропоновану частину другу статті 5, відповідно до якої для адміністрування розподілу компенсацій держава Україна створює Компенсаційний фонд, який буде діяти на підставі додатково прийнятих нормативно-правових актів, не пізніше дати капітуляції Російської Федерації, не відповідає принципу юридичної визначеності.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував на необхідності дотримання принципу верховенства права, складовою якого є принцип правової визначеності. У рішенні від 20 червня 2019 року № 6-р зазначено, що у контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування). Таким чином,

юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права.

9. Проект Закону в частині використання слів *«органи державної влади і місцевого самоврядування»* не відповідає термінології Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

10. Щодо проекту Постанови слід зауважити, що він містить аналогічні за змістом проекту Закону положення.

Крім того, слід зазначити, що визначення у проекті Постанови необхідності звернення Верховної Ради України до всіх урядів країн світу із закликом зарезервувати не менше 10 % заарештованих коштів Російської Федерації або коштів, отриманих від реалізації арештованих активів Російської Федерації для компенсації жертвам збройної агресії Російської федерації, не відповідає концепції міжнародного компенсаційного механізму.

На сьогодні на всіх міжнародних майданчиках, зустрічах, самітах у межах міжнародних організацій наголошується на необхідності ідентифікації суверенних активів, які належать Російській Федерації, а також активів, які належать підсанкційним особам, та їх блокування (замороження) з наступною передачею для здійснення майбутніх компенсаційних виплат.

Таким чином, зазначене у проекті Постанови не відповідає концепції міжнародного компенсаційного механізму та офіційним тезам, які озвучуються вищим керівництвом нашої держави.

З огляду на наведене Мін'юст не підтримує прийняття вказаних проектів актів.

Міністр

Денис МАЛЮСЬКА