

## РОЗДІЛ 11 МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/125>

### РОЛЬ МІНІСТЕРСТВА ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ У ВІДНОВЛЕННІ СПРАВЕДЛИВОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ МІЖНАРОДНИЙ РЕЄСТР ЗБИТКІВ

### THE ROLE OF THE MINISTRY OF JUSTICE OF UKRAINE IN RESTORING JUSTICE FOR UKRAINE THROUGH THE INTERNATIONAL REGISTRY OF DAMAGES

Агапова О.В., Ph.D.,  
завідувачка сектору міжнародного співробітництва та роботи з іноземцями  
лабораторії теоретичних досліджень, міжнародної, редакційно-видавничої  
та науково-методичної діяльності

Національний науковий центр «Інститут судових експертиз  
імені Заслуженого професора М.С. Бокаріуса»

У цій статті детально розглядається діяльність Міністерства юстиції України та його роль у процесі запуску роботи Міжнародного реєстру збитків. Серед ключових аспектів, що розглядаються у статті: нормативно-правові передумови роботи міжнародного реєстру збитків, компетенція Міністерства юстиції України та норми міжнародного права. Досліджено структуру Міністерства юстиції України та основні завдання Департаменту міжнародного співробітництва та представництва у напрямку участі у розробці та впровадженні міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої внаслідок міжнародного збройного конфлікту. Центральна увага авторкою приділяється механізму роботи та основним напрямкам діяльності Реєстру збитків. У статті акцентується увага на важливості співробітництва, закликаючи різні держави та міжнародні органи співпрацювати з Реєстром та поширювати інформацію серед потенційних заявників та громадськості. У статті підкреслюється роль Реєстру як основоположного інструменту у подоланні наслідків російської агресії та відновлення ефективності публічного адміністрування. У статті наголошується на спільному характері міжнародних зусиль і передбачено майбутні зусилля щодо створення ширшого міжнародного механізму компенсації для відшкодування збитків, завданих діями росії. У підсумках статті, авторкою пропонуються три першочергові кроки, що потребують оперативного вирішення, до яких віднесено: 1) діяльність зі створення Міжнародної компенсаційної комісії з розгляду претензій; 2) розроблення механізму залучення росії до роботи Міжнародної компенсаційної комісії добровільного або нетипового для міжнародної практики прецеденту "ad hoc"; 3) внесення змін до європейського законодавства та українського законодавства у частині пошуку нових міжнародно-правових інструментів відшкодування шкоди.

**Ключові слова:** міжнародний реєстр збитків, публічне адміністрування, сфера юстиції, Міністерство юстиції України.

This article analyzes the activities of the Ministry of Justice of Ukraine and its role in launching the International Register of Damages. Key aspects include the Register's regulatory and legal framework, the Ministry's competence, and international law norms. It examines the Ministry's structure and the Department of International Cooperation and Representation's tasks related to developing and implementing international legal mechanisms for damage compensation resulting from armed conflict. The author focuses on the Register's operation and activities. The article highlights cooperation, urging states and international bodies to work with the Register and inform potential applicants and the public. It emphasizes the Register's role in overcoming Russian aggression's consequences and restoring effective public administration. Joint international efforts are stressed, with a focus on creating a broader international compensation mechanism to address damages caused by Russia. The author concludes by proposing three urgent steps: 1) establishing the International Compensation Commission to consider claims; 2) developing a mechanism to involve Russia in the Commission's work, either voluntarily or through an atypical "ad hoc" precedent; 3) amending European and Ukrainian legislation to find new international legal instruments for damage compensation.

**Key words:** The International Register of Damages, public administration, the area of justice, the Ministry of Justice of Ukraine.

Міжнародно-протиправні діяння росії в Україні консолідували міжнародну спільноту для створення окремого правового механізму, що дозволить у документальній формі зібрати докази і відомості щодо шкоди, заподіяній фізичним, юридичним особам та державі Україна внаслідок акту агресії росії. 16 травня 2023 року Рада Європи започаткувала Розширену часткову угоду Реєстру збитків, заподіяних агресією Російської Федерації проти України (далі – Реєстр). Це монументальне рішення є вирішальним кроком на шляху до реалізації міжнародної комісії з розгляду претензій для України, відповідно до заклику Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй, як це сформульовано в Резолюції A/RES/ES-11/5 від 15 листопада 2022 року, щодо створення міжнародного механізму відшкодування [1].

Під час огляду наукової літератури щодо міжнародних компенсаційних механізмів, у центрі уваги були роботи таких авторів, як Том Бест, Тімоті Л. Дікінсон, Джозеф Р. Профейзер. У своїй статті «Російсько-українська війна: встановлення процесу компенсації претензій» ці автори вважають, що добровільна згода Росії взяти участь у Між-

народному реєстрі збитків і компенсувати всі завдані збитки може сприяти зняттю санкцій [2]. Ілля Черного-ренко у статті «Вилучення російських активів для компенсації за порушення прав людини в Україні: орієнтування в правовому лабіринті» наголошує на критичній необхідності створення компенсаційного фонду [3]. Стаття «Відшкодування збитків, завданих війною: кейс з України» авторів Ірини Ізарової, Юлії Гартман та Сільвію Нейт висвітлює питання компенсації та формулювання скоординованої стратегії захисту прав постраждалих осіб [4].

Крім того, у роботі К'яри Джорджетті та Патріка В. Пірсола «Створення міжнародного механізму компенсації для України» розглядається передбачувана структура та функції механізму реєстру збитків, включаючи його юрисдикцію, правовий статус, структуру, процес розгляду претензій, заявників та фінансування [5]. У дослідженні «Соціально-політичні дискурси щодо шкоди громадянам України, пов'язаної з війною: аналіз публічної політики в контексті судових справ», яке провели Мар'яна К., Сопільник Р., Гудима В., Семчук Ю., Сопільник Л., проведено аналіз правової та нормативної бази України для

накладення збитків нації-агресору та відновлення справедливості [6].

Незважаючи на широкий академічний дискурс щодо створення міжнародним співтовариством Міжнародного реєстру збитків, залишається низка не вирішених питань, які будуть розглянуті у цій статті.

Останні геополітичні події навколо агресії росії проти України викликали суттєві міжнародні пропозиції. Серед цих пропозицій: створення Розширеної часткової угоди про реєстр збитків, механізму, призначеного для документування доказів та інформації про претензії, пов'язані з пошкодженням, втратою або шкодою, спричиненими міжнародно-протиправними росії в Україні або проти України.

У преамбулі Статуту підкреслюється прагнення до миру, заснованого на справедливості, що відображає прихильність міжнародної спільноти до подолання наслідків агресії. Вважаємо за доцільне надати всебічний аналіз ключових положень, викладених у Статуті та пролити світло на правові, процесуальні та практичні аспекти Реєстру збитків [7]. Вважаємо за необхідне наголосити на солідарності із міжнародною спільнотою щодо необхідності розроблення єдиного міжнародно-правового компенсаційного механізму. Створення комплексних механізмів компенсації за протиправні міжнародно-правові діяння відомі у міжнародній практиці. Фундаментальним є досвід створення механізмів компенсації, внаслідок порушення норм міжнародного права, наприклад: Компенсаційна комісія ООН, що функціонувала та розглядала претензії та виплачувала компенсації за збитки, заподіяні в результаті вторгнення Іраку та окупації Кувейту [8]; Реєстр збитків ООН щодо правових наслідків будівництва стіни на окупованій палестинській території [9]; Претензійно-позовна комісія щодо наслідків збройного конфлікту між Еритреєю та Ефіопією [10].

На національному рівні доречно відмітити важливу роль Міністерства юстиції України на шляху до започаткування нового міжнародного інструменту захисту прав постраждалих від військової агресії осіб. Команда міністерства юстиції України безпосередньо задіяна до вирішення складних юридичних та міжнародно-правових тонкощів щодо способів відшкодування та компенсації постраждалим особам. Мін'юст є центральним органом, що сприяє роботі Реєстру збитків, розробленого для інкапсуляції багатограних наслідків конфлікту. Створюючи цей всеосяжний механізм міністерство активно співпрацює з різними державними установами, забезпечуючи відображення в реєстрі не лише матеріальних збитків, але й різноманітних соціально-економічних і гуманітарних наслідків для окремих людей і громад.

Створення надійної правової бази щодо роботи Реєстру стає першочерговим завданням. Міністерство юстиції у цій якості стає архітектором правових механізмів, формуючи керівні принципи, які відповідають як національним, так і міжнародним правовим стандартам. Поряд із тим, документування збитків є не просто адміністративною формальністю, а потужним інструментом для пошуку засобів правового захисту та відшкодування. Мін'юст бореться за інтереси фізичних та юридичних осіб, які постраждали від агресії, захищаючи їхні законні права та забезпечуючи канал для отримання відшкодування за допомогою правових шляхів. Спільний вимір виходить за межі національних кордонів, оскільки Мін'юст бере активну участь у міжнародному співробітництві. Поширюючи зібрану інформацію серед міжнародних органів, правозахисних організацій та інших стейкхолдерів Мін'юст сприяє глобальному розумінню наслідків агресії. Ця співпраця, у свою чергу, має потенціал для створення підґрунтя для юридичної підзвітності в міжнародному масштабі.

Варто зробити акцент, що на виконання міжнародно-правових актів прийнято низку нормативно-правових актів

у сфері забезпечення роботи Реєстру, вирішення організаційних питань, створення компенсаційних механізмів та відшкодування збитків, а саме: Указ Президента України № 346/2022 від 18.05.2022 року «Про робочу групу з розробки та впровадження міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації» [11]; Указ Президента України № 334/2023 від 15.06.2023 р. «Про призначення І. Мудрої представником України в Конференції учасників Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України» [12]; Розпорядження Кабінету Міністрів України № 560-р від 24.06.2023 р. «Про внесення пропозиції щодо кандидатури на посаду виконавчого директора Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України» [13]; Розпорядження Кабінету Міністрів України № 985-р від 27.10.2023 р. «Про подання кандидатур до складу Ради Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України» [14] та ін.

Зважаючи на вищезазначене, роль Міністерства юстиції України у наданні пропозицій кандидатур до складу Ради Реєстру збитків, розробленні, так званого правового ландшафту для документування збитків та інших компенсаційних заходів заслуговує на схвалення. З огляду на необхідність проведення роботи з розроблення нових комплексних механізмів компенсації за протиправні міжнародно-правові діяння росії та прийняття Резолюції СМ/Res(2023)3 Комітету Міністрів від 12 травня 2023 року «Про встановлення Розширеної часткової угоди про реєстр збитків, завданих агресією російської федерації проти України» [15] у структурі Департаменту міжнародного співробітництва та представництва Міністерства юстиції України створено Управління відшкодування збитків, завданих збройною агресією. До основних завдань Управління належать наступні: – організація та виконання роботи пов'язаної із відшкодуванням шкоди, завданої внаслідок міжнародного збройного конфлікту на території України, відповідно до встановленого законодавством порядку; – участі у розробці та впровадженні міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої внаслідок міжнародного збройного конфлікту на території України; – підготовка пропозицій щодо укладення міжнародних договорів України з метою участі у розробці та впровадженні міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої внаслідок міжнародного збройного конфлікту на території України тощо. Робота управління забезпечується двома відділами: 1) Відділом взаємодії з міжнародними та іноземними організаціями; 2) Відділом взаємодії в рамках міжнародних механізмів відшкодування збитків, завданих збройною агресією на території України [16].

Варто відмітити з позитивної сторони оперативність реагування на суспільний запит та утворення у складі Міністерства юстиції України спеціалізованих структурних підрозділів, що безпосередньо задіяні у роботі щодо функціонування компенсаційного механізму із заступником Міністра юстиції України Іриною Мудрою, виконавчим директором Міжнародного Реєстру збитків Маркіаном Ключковським та іншими стейкхолдерами.

Заступник Міністра юстиції України Ірина Мудра представила пропозицію щодо категорій позовів, прийняту Урядом України 1 грудня 2023 року, що відображає відданість уряду цій ініціативі. Рада у своїй заяві визнала важливість Реєстру збитків для України як вирішальної ініціативи для правосуддя та підзвітності. Вона наголосила на розгляді категорій позовів відповідно до Статуту Реєстру та міжнародного права. Було підкреслено прихильність розробці правил та положень, включаючи категорії позовів, визнаючи терміновість, висловлену заступником міністра.

Запропоновані категорії позовів охоплюють широкий спектр, включаючи загибель людей, катування, сек-

суальне насильство, тілесні ушкодження, мимовільне переміщення, вимушене переселення, економічні збитки, пошкодження інфраструктури та урядових об'єктів, історико-культурну спадщину, шкоду навколишньому середовищу та інші категорії, визначені Радою.

Разом з тим, важливого значення у питанні визначення критеріїв шкоди та збитків займає Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326 «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації» [17] у якій запропоновано, що весь розподіл збитків буде відбуватися за трьома основними групами відповідно до суб'єкта: категорія (А) – суб'єкт подання: фізичні особи; категорія (В) – суб'єкт подання: держава Україна, включаючи центральні та місцеві органи державної влади, державні чи підконтрольні установи; категорія (С) – суб'єкт подання: юридичні особи, підприємства, в тому числі державні підприємства, підприємства критичної інфраструктури, фізичні особи – підприємці [18].

По суті, нещодавні дії Ради підсилюють спільні та ретельні зусилля, пов'язані з документуванням збитків. Міністерство юстиції України, поряд з Правлінням Реєстру збитків та іншими суб'єктами, продовжує бути рушійною силою у забезпеченні підзвітності, справедливості та відшкодування для українського народу, постраждалого від агресії.

Підсумовуючи зазначимо, що спільні зусилля Міністерства юстиції України та Ради Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України (RD4U), відзначають значний крок до справедливості та підзвітності. Ключова роль Міністерства в ретельній документації в поєднанні з нещодавніми подіями на першому засіданні Ради, демонструє відданість справі вирішення багатограних наслідків конфлікту. Оскільки розглядаються категорії позовів, включаючи ті, що стосуються загибелі людей, економічних втрат та пошкодження інфраструктури, комплексний підхід підкреслює колективну рішучість надати відшкодування постраждалому населенню України.

Загалом Реєстр збитків, завданих агресією росії проти України є найважливішим механізмом подолання правових, гуманітарних та соціально-економічних наслідків конфлікту. Тривале міжнародне співробітництво, комплексні механізми компенсації, зміцнення законодавчої бази, орієнтований на постраждалих осіб підхід, підтримка українських національних органів влади, взаємодія з міжнародними інституціями, постійний перегляд та оцінка, а також інформованість громадськості та роз'яснення є важливими для ефективної роботи Реєстру та відновлення справедливості та відповідальності для тих, хто постраждав від агресії.

Синергія між державами, міжнародними органами та організаціями має вирішальне значення для вирішення складних умов конфлікту. Відданість правосуддю на найвищому рівні демонструється міжнародними зусиллями притягнути росію до відповідальності, прогресом у створенні спеціального трибуналу та заклик до активної

участі Ради Європи у відповідних консультаціях і переговорах.

**Висновок.** Очевидно, що спільні зусилля Міністерства юстиції України та Ради Реєстру збитків є значним кроком на шляху до справедливості та підзвітності. Комплексний підхід, що включає правові тонкощі, міжнародне співробітництво та визнання термінових претензій є прикладом спільних зусиль, спрямованих на забезпечення відшкодування для постраждалого українського населення.

Втім, варто наголосити на подальших кроках, що потребують оперативного вирішення:

1. **Діяльність зі створення Міжнародної компенсаційної комісії з розгляду претензій.** Цей напрям діяльності включатиме завершення підготовки спільної міжнародної Угоди з Україною, яка буде регламентувати діяльність Міжнародної компенсаційної комісії з розгляду претензій, завчасно провести відбір компетентних кандидатів для входження до складу комісії, розробити нормативно-правові акти на національному рівні тощо. У якості рекомендації, оптимальною пропозицією вважаємо залучення до цієї роботи як представників державного сектору, зокрема, представників Міністерства юстиції України, приватного сектору, юристів-міжнародників, так і судових експертів Науково-дослідного центру незалежних судових експертів для реалізації цього стратегічного завдання.

2. **Розроблення разом із міжнародною спільнотою механізму залучення росії до роботи Міжнародної компенсаційної комісії.** В ході здійснення цього напрямку діяльності, вважаємо одним з важливих шляхів – залучити країну (сторону) що своїми діями завдала та продовжує завдавати збитки Україні. Механізм залучення країни-агресора вимагає переговорного та нормативно-правового процесу. Наприклад, це може бути направлення країни-агресору міжнародною спільнотою оферти та міжнародно-правових документів для добровільного приєднання до роботи Міжнародної компенсаційної комісії. У випадку офіційної відмови чи ігнорування росією міжнародної оферти, повинен бути передбачений механізм запуску функціонування Міжнародної компенсаційної комісії без участі однієї із сторін, формування нового нетипового для міжнародної практики прецеденту “ad hoc”.

3. **Внесення змін до європейського законодавства та українського законодавства.** Міністерству юстиції України слід продовжувати розробляти та впроваджувати нормативно-правову базу, яка відповідає як національним, так і міжнародним правовим стандартам. Це включає вказівки щодо документування збитків, категоризації претензій і забезпечення того, щоб документація була потужним інструментом для пошуку засобів правового захисту та відшкодування. Для Міністерства юстиції України є сенс продовжувати брати участь у громадських ініціативах, щоб переконатися, що потенційні позивачі поінформовані про Реєстр збитків та процес звернення за відшкодуванням. Це включає поширення інформації через різні канали, включаючи соціальні медіа, веб-сайти та програми взаємодії з громадськістю.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. UN General Assembly. “Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine”. Ref. No. A/RES/ES-11/5. Resolution adopted by the General Assembly on November 14, 2022. URL: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a\\_res\\_es\\_11\\_5.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_es_11_5.pdf) (Last accessed 01.03.2024)
2. Tom Best, Timothy L. Dickinson, Joseph R. Profaizer. The Russia-Ukraine War: Establishing a Claims Compensation Process. URL: [https://www.paulhastings.com/insights/client-alerts/the-russia-ukraine-war-establishing-a-claims-compensation-process#\\_edn4](https://www.paulhastings.com/insights/client-alerts/the-russia-ukraine-war-establishing-a-claims-compensation-process#_edn4) (Last accessed 01.03.2024)
3. Illia Chernohorenko. Seizing Russian Assets to Compensate for Human Rights Violations in Ukraine: Navigating the Legal Labyrinth. In *European Papers* Vol. 8, 2023, No 3, ISSN 2499-8249 pp. 1067-1075. URL: [https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf\\_version/EP\\_EF\\_2023\\_1\\_032\\_Illia\\_Chernohorenko\\_00702.pdf](https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2023_1_032_Illia_Chernohorenko_00702.pdf) (Last accessed 01.03.2024)
4. Izarova, I., Hartman, Y., & Nate, S. War damages compensation: a case study on Ukraine. *F1000Research*, 12, 1250. URL: <https://doi.org/10.12688/f1000research.136162.1> (Last accessed 01.03.2024)
5. Giorgetti, C., & Pearsall, P. W. (2023). “15: Creating an international compensation mechanism for Ukraine”. In *Research Handbook on International Claims Commissions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. URL: <https://doi.org/10.4337/9781839103797.00024> (Last accessed 01.03.2024)

6. Khmyz, M., Sopilnyk, R., Hudyma, V., Semchuk, Y., & Sopilnyk, L. (2023). Socio-political discourses on war-related damage to ukrainian citizens: Analysis of public policy in the context of court cases. *Amazonia Investiga*, 12(63), 319-329. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2023.63.03.30> (Last accessed 01.03.2024)

7. Council of Europe, Committee of Ministers. "Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine". URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680ab2595](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ab2595). (Last accessed 01.03.2024)

8. United Nations, official web-site. "Closure of the United Nations compensation commission" (press release). URL: <https://www.un Geneva.org/en/news-media/press-release/2022/12/closure-united-nations-compensation-commission> (Last accessed 01.03.2024)

9. United Nations Register of Damage caused by the Construction of the wall in the occupied Palestinian territory, official web-site. "About UNRoD". URL: <https://www.unrod.org/> (Last accessed 01.03.2024)

10. Permanent Court of Arbitration, official web-site. "Eritrea-Ethiopia Claims Commission". URL: <https://pca-cpa.org/en/cases/71/> (Last accessed 01.03.2024)

11. Про роботу групи з розробки та впровадження міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: Указ Президента України від 18.05.2022 № 346/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346/2022#Text> (Last accessed 01.03.2024)

12. Про призначення І. Мудрої представником України в Конференції учасників Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України: Указ Президента України від 15.06.2023 № 334/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334/2023#Text> (Last accessed 01.03.2024)

13. Про подання кандидатур до складу Ради Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.10.2023 № 985-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985-2023-p#Text> (Last accessed 01.03.2024)

14. Council of Europe, Committee of Ministers official web-site. "Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine". URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680ab2595](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ab2595). (Last accessed 01.03.2024)

15. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. Департамент міжнародного співробітництва та представництва. URL: <https://minjust.gov.ua/m/departament-mijnarodnogo-sprivrobitnitstva-ta-predstavnitstva> (Last accessed 01.03.2024)

16. Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-n#Text> (Last accessed 01.03.2024)

17. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. Ірина Мудра: Уряд підтримав Ініціативи Мін'юсту щодо Реєстру збитків. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/irina-mudra-uryad-pidtrimav-initsiatiivi-minyustu-schodo-reestru-zbitkiv> (Last accessed 01.03.2024)