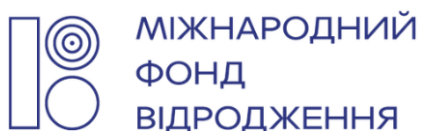




МЕХАНІЗМИ КОМПЕНСАЦІЇ ЗА ЕКОЛОГІЧНУ ШКОДУ В УКРАЇНІ: ТЕПЕРІШНІЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ



Механізми компенсації за екологічну шкоду в Україні: теперішній стан і перспективи



Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Матеріал представляє позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших благодійних фондаций в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів на суму понад 350 мільйонів доларів США.

Сайт: www.irf.ua

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

I. Міжнародний досвід компенсації шкоди, завданої довкіллю: стандарти, виклики, проблеми та уроки для України

1. Досвід Компенсаційної комісії ООН у справі Іраку та Кувейту

Збройна агресія держав нерідко супроводжується руйнівними наслідками для довкілля, які виходять далеко за межі території держави-жертви та мають довготривалий вплив на природні ресурси, екосистеми та здоров'я населення. Одним із найбільш показових історичних прикладів такого впливу є [агресія Іраку проти Кувейту у 1990–1991 роках](#) та створення міжнародного механізму компенсації завданих збитків. [Досвід функціонування Компенсаційної комісії ООН](#) (далі – Комісія) демонструє, що шкода довкіллю може бути визнана самостійною категорією міжнародно-правової відповідальності держави-агресора, а також може бути предметом системної оцінки та компенсації у межах спеціального міжнародного механізму.

Масштаб екологічної шкоди внаслідок агресії Іраку проти Кувейту

Вторгнення Іраку до Кувейту супроводжувалося однією з найбільших техногенних екологічних катастроф кінця XX століття. Під час окупації та подальших бойових дій іракські війська здійснили масштабні навмисні дії, що призвели до деградації морських, прибережних та пустельних екосистем регіону.

Зокрема, у Перську затоку було умисно скинуто приблизно [10.8 млн барелів нафти](#), що спричинило масштабне забруднення морського середовища та [понад 600 км](#) берегової лінії Саудівської Аравії. Крім того, під час відступу іракські війська підірвали [близько 600 нафтових свердловин](#), що призвело до утворення так званих «нафтових озер» та викиду в навколишнє середовище близько [1 млрд барелів сирої нафти](#). Наслідком цього стало забруднення ґрунтів, підземних вод і екосистем пустелі.

Додаткову шкоду довкіллю спричинили пожежі на нафтових родовищах, які тривали місяцями та супроводжувалися масовими викидами забруднюючих речовин у атмосферу. Це призвело до транскордонного перенесення забруднювачів, утворення так званого «чорного дощу» та негативного впливу на сільське господарство і здоров'я населення у регіоні.

Крім нафтового забруднення, значні екологічні ризики були пов'язані з воєнними діями як такими. Масштабне пересування військової техніки, будівництво фортифікаційних споруд, траншей та військових баз призвело до фізичного руйнування пустельних ландшафтів та деградації природних середовищ існування. [На території Кувейту було розміщено приблизно 1,6 млн мін](#) та значну кількість нерозірваних боєприпасів, що створило довготривалу загрозу для довкілля, біорізноманіття та населення.

Таким чином, екологічні наслідки агресії мали комплексний характер і охоплювали забруднення повітря, морських вод, ґрунтів і підземних вод, деградацію екосистем, виснаження природних ресурсів та зростання ризиків для громадського здоров'я.

Міжнародно-правове визнання відповідальності за екологічну шкоду

Рада Безпеки ООН одразу після завершення бойових дій чітко визначила міжнародно-правову відповідальність Іраку за наслідки агресії. Відповідно до [резолюції](#)

[Ради Безпеки №687 \(1991\)](#). Ірак був визнаний відповідальним за будь-яку пряму шкоду, втрати або збитки, включаючи шкоду довкіллю та виснаження природних ресурсів, спричинені незаконним вторгненням і окупацією Кувейту.

Для реалізації цього рішення було створено спеціальний міжнародний орган – Компенсаційну комісію ООН (UNCC), засновану [резолюцією Ради Безпеки №692 \(1991\)](#). Комісія стала унікальним міжнародним механізмом, який поєднував елементи адміністративної, експертної та квазі-судової процедури розгляду претензій.

Важливою особливістю цього механізму було те, що Комісія не виступала класичним судом або арбітражним трибуналом. Її основною функцією було встановлення фактів, перевірка заяв про компенсацію, оцінка обґрунтованості претензій та визначення розміру відшкодування. Для цього використовувалися як документи заявників, так і результати наукових досліджень, моніторингу, експертних оцінок та польових місій.

Механізми оцінки та компенсації екологічної шкоди

У рамках роботи Комісії екологічні претензії були віднесені до категорії урядових вимог (категорія F). Ці претензії стосувалися не лише безпосередніх екологічних збитків, але й витрат на реагування на екологічні катастрофи, моніторинг довкілля, оцінку шкоди та відновлення природних ресурсів.

Комісія [визнавала](#) право на компенсацію, зокрема, для таких видів діяльності:

- 1) заходів з попередження та пом'якшення екологічної шкоди (наприклад, ліквідації нафтових пожеж);
- 2) очищення забруднених територій та відновлення екосистем;
- 3) довгострокового екологічного моніторингу;
- 4) оцінки шкоди природним ресурсам;
- 5) дослідження впливу екологічної шкоди на здоров'я населення.

Особливу увагу Комісія приділяла питанню причинно-наслідкового зв'язку між шкодою та діями держави-агресора. Компенсація могла бути присуджена лише у випадку доведення того, що шкода є прямим наслідком вторгнення Іраку. Це вимагало наявності достовірних наукових даних, включно з інформацією про стан довкілля до початку конфлікту.

У тих випадках, коли повне відновлення екосистем було неможливим або екологічно недоцільним, застосовувалися альтернативні підходи до оцінки шкоди. Зокрема, використовувалася методологія оцінки втрат екосистемних послуг ([Habitat Equivalency Analysis](#)), яка дозволяла визначити обсяг компенсаційного відновлення або фінансової компенсації за втрату природних функцій екосистем.

Масштаби компенсацій та результати діяльності Комісії

За час своєї діяльності Компенсаційна комісія розглянула приблизно [2,7 млн претензій](#) на загальну суму понад [350 млрд доларів США](#). У результаті було задоволено понад [1,5 млн](#) заявників із загальною сумою компенсацій близько [52,4 млрд доларів](#).

З цієї суми понад [5,26 млрд доларів](#) було спрямовано безпосередньо на компенсацію екологічної шкоди, включаючи моніторинг довкілля, очищення забруднених територій та відновлення природних ресурсів.

Фінансування компенсацій здійснювалося через спеціальний Компенсаційний фонд, який поповнювався за рахунок відрахувань від доходів Іраку від експорту нафти та нафтопродуктів. Початково ці відрахування становили 30% від експортних доходів, але з часом їхній розмір поступово зменшувався.

У 2022 році, після 31 року роботи, Комісія завершила свою діяльність, визнавши, що Ірак виконав свої міжнародні зобов'язання щодо виплати компенсацій.

Основні уроки для України

Досвід Компенсаційної комісії ООН має важливе значення для формування механізмів притягнення до відповідальності Російської Федерації за екологічну шкоду, завдану внаслідок агресії проти України.

По-перше, цей досвід підтверджує можливість міжнародно-правового визнання екологічної шкоди як самостійної категорії репарацій. Важливим є також те, що компенсація може охоплювати не лише прямі витрати на ліквідацію наслідків, але й довгострокові втрати природних ресурсів, екосистемних послуг та ризики для здоров'я населення.

По-друге, практика Компенсаційної комісії демонструє ключову роль системного документування шкоди довкіллю. Відсутність базових даних про довоєнний стан довкілля суттєво ускладнювала доказування причинно-наслідкового зв'язку між діями Іраку та екологічними наслідками. Це підкреслює важливість проведення регулярного моніторингу довкілля та збереження відповідних даних.

По-третє, важливим уроком є необхідність залучення міждисциплінарної експертизи. Оцінка екологічної шкоди потребує участі фахівців у різних галузях: екології, токсикології, геології, економіки природних ресурсів, медицини та інших.

По-четверте, досвід Комісії показує, що компенсаційні механізми можуть функціонувати протягом тривалого часу і потребують стабільного фінансового джерела. У випадку Іраку таким джерелом стали доходи від експорту природних ресурсів. Водночас цей досвід демонструє і суттєві проблеми, пов'язані з тривалістю роботи компенсаційних механізмів. Процес розгляду вимог, перевірки доказів та виплати компенсацій може тривати роками або навіть десятиліттями. За цей час значна частина постраждалих осіб може втратити можливість особисто отримати відшкодування, оскільки багато з них через похилий вік, погіршення стану здоров'я або інші обставини можуть померти ще до завершення процедур компенсації.

Така тривалість процедур ускладнює забезпечення реального відновлення прав потерпілих і ставить під сумнів ефективність компенсаційного механізму як інструменту справедливого відшкодування шкоди. Крім того, значний часовий розрив між моментом заподіяння шкоди та фактичною виплатою компенсацій створює труднощі для забезпечення пропорційності та справедливості розміру відшкодування. Зміни економічних умов, інфляційні процеси та накопичення додаткових соціально-економічних втрат можуть призводити до ситуації, коли навіть формально значні компенсаційні суми не повністю відображають реальний масштаб завданих збитків. У таких умовах особливо складно досягти балансу між принципами ефективності, справедливості та пропорційності компенсації, що є важливим викликом для будь-якого міжнародного механізму відшкодування шкоди.

Для України цей досвід є особливо актуальним у контексті створення міжнародного компенсаційного механізму для відшкодування шкоди, завданої агресією Російської Федерації, включаючи шкоду довкіллю. Він також підтверджує необхідність уже сьогодні формувати доказову базу, проводити системний екологічний моніторинг та розробляти науково обґрунтовані методики оцінки шкоди природним ресурсам і екосистемам.

2. Катастрофи хвостосховищ у Бразилії: довкілєві наслідки, механізми компенсації та уроки для України

Контекст двох екологічних катастроф

Протягом останнього десятиліття штат Мінас-Жерайс у Бразилії став місцем двох масштабних техногенних екологічних катастроф, пов'язаних із проривом хвостосховищ гірничодобувної промисловості [у Маріані \(2015 рік\)](#) та [Брумадінью \(2019 рік\)](#). Обидві події були безпосередньо пов'язані з діяльністю великих гірничодобувних компаній і продемонстрували масштабні екологічні, соціальні та економічні наслідки, а також складність формування ефективних механізмів компенсації та відновлення.

Катастрофи стали яскравим прикладом того, що техногенні аварії у сфері видобувної промисловості можуть мати довготривалий і комплексний вплив на природні екосистеми, водні ресурси та місцеві громади. Вони продемонстрували значні інституційні та правові виклики у процесі притягнення до відповідальності винних суб'єктів та реалізації програм відновлення довкілля.

Катастрофа у Маріані (2015): екологічні наслідки та проблеми відновлення

Масштаб руйнування

[5 листопада 2015 року відбулося руйнування дамби хвостосховища Fundão, що належала компанії Samarco](#) (спільному підприємству [Vale](#) та [BHP Billiton](#)). Внаслідок аварії мільйони кубічних метрів гірничих відходів потрапили у навколишнє середовище, спричинивши масштабне забруднення водних систем.

Хвиля токсичного шламу зруйнувала населені пункти та поширилася через басейн річки Ріо-Досе, досягнувши Атлантичного океану. Забруднення охопило сотні кілометрів водних екосистем, що зробило цю аварію однією з найбільших екологічних катастроф у Бразилії.

Шкода довкіллю

Екологічні наслідки катастрофи були масштабними та багаторівневими.

По-перше, відбулося масове забруднення річкових екосистем. Осади хвостосховища містили значну кількість важких металів, що спричинило погіршення якості води, забруднення донних відкладів та накопичення токсичних речовин у водних організмах.

По-друге, катастрофа [призвела](#) до руйнування оселищ видів флори та фауни, втрати біорізноманіття. Загибель риби та інших водних організмів відбулася на значній частині басейну річки Ріо-Досе. Водночас забруднення поширилося і на прибережні морські екосистеми.

По-третє, було втрачено значну частину природних ресурсів, які забезпечували місцеві громади водою, рибою та іншими екосистемними послугами. Це спричинило довготривалі соціально-економічні наслідки для регіону.

Таким чином, екологічна шкода мала не лише локальний, а й регіональний характер, охопивши цілий річковий басейн.

Механізм відшкодування

Для врегулювання наслідків катастрофи було створено спеціальний механізм компенсації, що передбачав підписання угод між компаніями-винуватцями, урядом та державними органами. У випадку дамби Маріані таких було три: 1. Угода про врегулювання та зміну поведінки (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC)) (2 березня 2016 року). 2. Угода про зміну домовленостей (Termo de Ajustamento de Conduta (TAC-GOV)) (25 червня 2018 року). 3. Нова угода про врегулювання ситуації в басейні річки Доце (Novo Acordo do Rio Doce) (25 жовтня 2024 року).

Одним із ключових елементів механізму стала створена компаніями фундація Renova, яка отримала повноваження управляти програмами відновлення та компенсації. Її діяльність охоплювала десятки програм, спрямованих на: відновлення екосистем; очищення річкових систем; відновлення інфраструктури; компенсації постраждалим громадам.

Фундація стала основним оператором програм відновлення, отримавши значні фінансові ресурси від компаній-забруднювачів.

Основні проблеми механізму

Попри масштабні фінансові ресурси, механізм відновлення зіткнувся з низкою системних проблем.

Однією з ключових проблем стала низька ефективність відновлення довкілля. Реалізація екологічних програм відбувалася повільно, а значна частина постраждалих територій залишалася забрудненою навіть через кілька років після катастрофи.

Другою проблемою була недостатня участь постраждалих громад у процесі прийняття рішень. Місцеві мешканці не мали достатнього впливу на формування програм відновлення, що призводило до конфліктів та недовіри до процесу компенсації.

Третьою проблемою стала внутрішня конфліктність інституційної моделі, оскільки організація, створена компаніями, одночасно відповідала за реалізацію програм відновлення. Це викликало сумніви щодо незалежності та прозорості процесу.

Катастрофа у Брумадінью (2019): повторення системних проблем

Масштаб трагедії

25 січня 2019 року відбувся прорив хвостосховища компанії Vale у муніципалітеті Брумадінью. На відміну від аварії у Маріані, ця катастрофа призвела до значно більшої кількості людських жертв.

Приблизно 12 млн м³ залізорудних відходів зруйнували дамбу в Брумадінью, потрапили до струмка Ферро-Карвао та річки Парапеба, зачепивши 26 населених пунктів. Потім зруйнував інфраструктуру компанії Vale, частину міської забудови та забрав життя 272

осіб; двоє досі залишаються зниклими. Після аварії евакуйовано близько 24 000 людей, нижче за течією значна частина населення втратила доступ до води та засобів існування.

Хронічний вплив важких металів на здоров'я мешканців басейну Парапеба зафіксований протягом кількох років: у крові людей виявлено підвищені рівні кадмію, свинцю та миш'яку (у 20–50 разів вище норми), що призвело до зростання соматичних і психічних захворювань. Станом на 2023 рік гіпертонією страждали 30% дорослих, депресією – 22%. Психологічні наслідки включають ПТСР, тривожність та порушення сну, що торкнулися приблизно третини постраждалого населення.

Довкілляві наслідки

Катастрофа спричинила значні екологічні наслідки, зокрема:

- 1) забруднення річкових вод важкими металами;
- 2) накопичення токсичних речовин у донних відкладах;
- 3) загибель водних організмів;
- 4) деградацію природних екосистем.

Так, близько 125 га Атлантичного лісу, що межує з біологічно багатою саваною Серрадо, були зруйновані потоком гірничодобувних хвостів, що спричинило практично повне зникнення місцевих рослин і втрату природних середовищ для дикої фауни. Водні екосистеми зазнали значних руйнувань: мул витіснив водну товщу, що спричинило масову загибель риби на перших 45 км річки Парапеба, а подальші спостереження засвідчили тривалу відсутність біоресурсів у нижчих ділянках. Наземні тварини, зокрема амфібії та дрібні ссавці, загинули або були змушені покинути свої звичні ареали.

Моніторинг осадів станом на 2025 р. виявляв підвищені рівні миш'яку, свинцю, ртуті та марганцю; сліди кадмію зафіксовані на відстані понад 300 км від місця аварії. Загальна площа ураженої території складає 270 га. Атлантичний ліс вдруге зазнав впливу важких металів, що погіршило стан його флори та фауни.

Матеріальні збитки від обвалу дамби оцінюються у \$13,48 млрд.

Забруднення річки Парапеба також вплинуло на водопостачання та сільське господарство в регіоні.

Механізм компенсації

На відміну від випадку Маріани, після катастрофи у Брумадінью уряд штату обрав іншу модель врегулювання – укладення масштабної угоди про компенсацію (Termo de Compromisso).

Відповідно до цієї угоди компанія Vale зобов'язалася виділити десятки мільярдів реалів на: компенсації постраждалим; відновлення інфраструктури; екологічні програми; розвиток регіону.

Ця угода стала однією з найбільших компенсаційних угод у історії Бразилії.

Проблеми реалізації

Попри значні фінансові ресурси, процес реалізації угоди зіткнувся з низкою проблем.

По-перше, відновлення довкілля було і є тривалим і складним процесом. Очищення річкових систем та відновлення екосистем потребує десятиліть.

По-друге, існували труднощі із координацією різних програм відновлення, що ускладнило реалізацію комплексної екологічної політики.

По-третє, значна частина фінансування була спрямована на соціально-економічні програми, тоді як екологічне відновлення отримало значно менше ресурсів.

Ключові системні проблеми у контексті обох катастроф

Аналіз двох катастроф демонструє низку спільних проблем, характерних для механізмів компенсації екологічної шкоди.

По-перше, відсутність ефективної системи контролю за безпекою хвостосховищ зумовила виникнення катастроф.

По-друге, механізми компенсації були складними та тривалими, що затягувало процес відновлення.

По-третє, відновлення довкілля потребує значно більше часу, ніж триває виплата фінансових компенсацій.

По-четверте, недостатня участь постраждалих громад у процесі прийняття рішень знижує довіру до механізмів компенсації.

По-п'яте, компенсаційні механізми не враховували всі екологічні, соціальні та психологічні наслідки аварій, включно з тривалим впливом на здоров'я людей та біорізноманіття.

По-шосте, відсутність чітких стандартів щодо обсягів виплат і пріоритетів постраждалих груп призвело до нерівності та відчуття несправедливості серед населення. Крім того, відшкодування шкоди відбувалось без належного урахування природоорієнтованих підходів, більшою мірою будучи антропоцентричним.

По-сьоме, виплата компенсацій не може гарантувати, що екологічний стан територій не продовжить погіршуватися через відсутність контролю за відновленням довкілля та охороною екосистем.

Уроки для України

Досвід Бразилії має важливе значення для України, зокрема у контексті відшкодування екологічної шкоди та відновлення довкілля.

1. Необхідність незалежного механізму управління відновленням стану довкілля

Механізми відновлення повинні управлятися незалежними інституціями, а не структурами, пов'язаними із суб'єктами, відповідальними за завдану шкоду.

2. Пріоритет довкілльового відновлення

Програми відновлення повинні передбачати достатнє фінансування екологічних заходів, оскільки відновлення природних екосистем є необхідним, довготривалим і складним процесом.

3. Системний екологічний моніторинг

Для ефективного відновлення необхідні довгострокові програми моніторингу довкілля, зокрема, води, ґрунтів та біорізноманіття.

4. Участь постраждалих громад

Ефективні механізми компенсації повинні забезпечувати активну участь громад у плануванні програм відновлення.

5. Прозорість та підзвітність

Використання компенсаційних коштів має бути прозорим і підконтрольним незалежним інституціям.

3. Практика відшкодування шкоди довкіллю у практиці МС ООН: справа «Коста-Ріка– Нікарагуа»

Контекст справи та її значення для міжнародного екологічного права

Одним із найбільш показових прикладів розгляду питання компенсації екологічної шкоди у міжнародному судочинстві є справа «Деякі дії, здійснені Нікарагуа у прикордонній зоні (Коста-Ріка проти Нікарагуа)» ([Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area \(Costa Rica v. Nicaragua\)](#)), розглянута Міжнародним судом ООН (далі – Суд). Вона стала першим випадком у практиці Суду, коли було прямо присуджено компенсацію саме за шкоду довкіллю як окрему категорію міжнародно-правової відповідальності.

18 листопада 2010 року Коста-Ріка [подала позов](#) проти Нікарагуа у зв'язку з незаконним вторгненням на її територію, будівництвом каналів та проведенням днопоглиблювальних робіт у прикордонній зоні. На думку представників Коста-Ріки, ці дії не лише порушили її територіальний суверенітет, але й спричинили значні негативні наслідки для довкілля, зокрема для водно-болотних екосистем та природоохоронних територій.

Діяльність Нікарагуа призвела до зміни гідрологічного режиму регіону та порушення функціонування екосистем у районі річок Сан-Хуан та Колорадо. Особливо постраждали водно-болотні угіддя та природні оселища видів дикої флори та фауни, які виконували важливі екосистемні функції. У такий спосіб справа фактично поєднала два блоки питань: порушення суверенітету держави та завдання шкоди довкіллю.

Підхід МС ООН до встановлення відповідальності та оцінки шкоди довкіллю

Під час розгляду справи Суд спершу встановив, якій державі належить суверенітет над спірною територією. Для цього було проаналізовано історичні міжнародні договори, зокрема Договору про кордони від 1858 р. ([Cañas-Jerez Treaty](#)), що визначає кордон між державами. За результатами аналізу Суд дійшов висновку, що спірна територія належить Коста-Ріці, а діяльність Нікарагуа становить порушення її територіальної цілісності.

Після встановлення факту міжнародно-протиправного діяння Суд перейшов до питання компенсації. Він зазначив, що держава, яка зазнала шкоди, має право на відшкодування матеріальних збитків, включно зі шкодою довкіллю. При цьому Суд

наголосив, що екологічна шкода може включати не лише пряме пошкодження природних об'єктів, але й втрату здатності екосистем надавати екосистемні послуги.

У своїй методології Суд фактично застосував чотириетапний підхід до оцінки шкоди:

1. Встановлення факту завдання шкоди.
2. Встановлення причинно-наслідкового зв'язку між порушенням і шкодою.
3. Перевірка достатності доказів, які підтверджують цей зв'язок.
4. Визначення приблизної вартості пошкоджених природних ресурсів або екосистемних послуг.

Водночас Суд не сформулював детальної методики оцінки екологічної шкоди, залишивши значну свободу у визначенні вартості втрат.

Розмір компенсації та підхід до оцінки екосистемних втрат

Коста-Ріка вимагала близько 6.7 мільйона доларів США відшкодування збитків, а також приблизно 0.5 мільйона доларів США у вигляді відсотків за час заборгованості. Проте, виходячи з теорії «виплат на відновлення» і посилаючись на суму 309 доларів США за гектар (сума, яку Коста-Ріка сплачує землевласникам і громадам як стимули для захисту природних оселищ за національними програмами збереження довкілля) на рік за період відновлення від 20 до 30 років Нікарагуа підрахувала, що Коста-Ріка мала права на відшкодування у розмірі не більшому, ніж 188 504,00 доларів США.

Суд же керувався концепцією «шкоди та причинно-наслідкового зв'язку». У результаті розгляду питання компенсації Суд значно зменшив заявлену суму. Рішенням від 2 лютого 2018 року було присуджено 378 890,59 доларів США компенсації, що становить приблизно 5 % від вимог Коста-Ріки.

Важливим аспектом рішення стало те, що Суд підкреслив доцільність оцінки екологічної шкоди на рівні екосистеми в цілому. Замість детального розрахунку вартості кожного природного компонента Суд запропонував здійснювати загальну оцінку втрати екосистемних послуг до моменту відновлення довкілля.

Такий підхід фактично визнав концепцію екосистемних послуг як основу для оцінки шкоди довкіллю у міжнародному праві.

Основні проблеми, виявлені у цій справі

1. Відсутність чітких міжнародних методик оцінки екологічної шкоди

Однією з ключових проблем, виявлених у цій справі, є відсутність усталених міжнародних методик грошового вираження екологічної шкоди. Суд фактично здійснив загальну оцінку збитків, не спираючись на єдину стандартизовану систему економічної оцінки втрат екосистем.

2. Складність доведення причинно-наслідкового зв'язку

Екосистеми є складними природними системами, зміни в яких можуть бути спричинені багатьма факторами. У міжнародних судових процесах це значно ускладнює доведення

прямого причиново-наслідкового зв'язку між діями держави та конкретною екологічною шкодою.

3. Високі стандарти доказування

Суд застосував досить високі вимоги до доказів. Частина вимог Коста-Ріки була відхилена саме через недостатність доказової бази або відсутність переконливих розрахунків.

4. Значне зменшення заявлених сум компенсації

Ця справа показує, що міжнародні судові органи можуть суттєво зменшувати заявлені суми компенсації, якщо вони не мають достатнього наукового та економічного обґрунтування.

Уроки для України

1. Необхідність системного документування екологічної шкоди

Досвід цієї справи демонструє, що ключовим елементом успішного стягнення компенсації є наявність детальної доказової бази. Для України це означає необхідність системного збору наукових даних про стан довкілля, включаючи геопросторові дані, результати моніторингу та експертні оцінки.

2. Розроблення методик оцінки екосистемних послуг

Україні важливо мати власні обґрунтовані методики економічної оцінки екосистемних втрат. Такі методики можуть бути використані у міжнародних судових та компенсаційних механізмах.

3. Підготовка комплексних наукових доказів

У компенсаційних процесах необхідно забезпечити залучення міждисциплінарних експертів: екологів, економістів, гідрологів, географів, для обґрунтування розміру шкоди та причинно-наслідкових зв'язків.

4. Орієнтація на екосистемний підхід до оцінки шкоди

Практика МС ООН підтверджує важливість екосистемного підходу. Для України це означає доцільність оцінки не лише пошкодження окремих природних ресурсів, а й втрати функціонування екосистем у цілому.

5. Реалістичність розрахунків компенсації

З урахуванням практики міжнародних судів Україна має формувати свої вимоги щодо компенсації на основі максимально обґрунтованих і підтверджених доказами розрахунків, оскільки судові органи схильні критично оцінювати завищені або недостатньо обґрунтовані вимоги.

4. Досвід компенсації шкоди, завданої воєнними злочинами: хорватський та боснійський кейси

Контекст і необхідність механізму компенсації

Досвід Республіки Хорватія (далі – РХ) та Боснії і Герцеговини (далі – БіГ) демонструє, що воєнні злочини, вчинені під час збройних конфліктів на території колишньої Югославії, спричиняли значну майнову та немайнову шкоду великій кількості постраждалих осіб. У цих державах питання компенсації розглядалося у контексті забезпечення прав жертв на відновлення порушених свобод і прав людини, гарантованих Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод.

Особливістю механізму відшкодування у цих країнах було те, що відповідальність за шкоду покладалася не лише на виконавців воєнних злочинів, а й на державу, яка несла об'єктивну відповідальність за незаконні дії своїх військових і поліцейських органів. Закон «Про відповідальність Республіки Хорватія за шкоду, заподіяну членами хорватських збройних сил і поліції під час Вітчизняної війни» встановлює, що шкода, завдана під час воєнних дій, кваліфікується як воєнна, і презюмується, що вона є наслідком діяльності державних органів під час виконання ними своїх обов'язків.

Таким чином, практично єдиним реальним джерелом повного відшкодування для потерпілих стало звернення за компенсацією до держави, особливо у випадках, коли індивідуальні-особи виконавці злочинів не могли відшкодувати шкоду через відсутність фінансових ресурсів або внаслідок тривалості кримінального переслідування.

Основні виклики та проблеми механізмів компенсації

А. Визначення шкоди та її причинового зв'язку зі збройним конфліктом

Прямі воєнні збитки (наприклад, обстріли, пересування військ, бомбардування) легко ідентифікувалися та відшкодовувались.

Непрямі воєнні збитки (наприклад, шкода довкіллю, втрачена можливість зростання доходу, мобілізація транспортних засобів) було складніше оцінювати і часто не підлягали компенсації.

Б. Обмеження щодо участі цивільних судів у визначенні кримінальної відповідальності

У РХ та БіГ суди цивільної юрисдикції могли встановлювати наявність кримінального правопорушення як преюдиційне питання за відсутності відповідного вироку у справі, що прискорювало доступ потерпілих до компенсації.

Проте цей підхід викликав критику через правову невизначеність та потенційне порушення прав підсудного, оскільки кримінальний процес спеціалізовано регламентує порядок встановлення винуватості особи.

В. Строки позовної давності та привілеї потерпілих

Практика РХ та БіГ демонструє складність застосування строків позовної давності при відповідальності держави: в одних випадках держава підпорядковувалася тим самим строкам, що й виконавець злочину, в інших – застосовувалися окремі правила. Ця невизначеність ускладнювала планування виплат і створювала ризики затягування виплати компенсацій.

Г. Обмежена спроможність окремих виконавців злочинів відшкодовувати збитки

Часто виконавці воєнних злочинів фізично або фінансово не були здатні відшкодувати збитки, що робить державну компенсацію єдиним ефективним механізмом.

Позитивні аспекти та уроки для України

А. Встановлення об'єктивної державної відповідальності

Держава несла відповідальність за шкоду, заподіяну її органами чи посадовими особами у зв'язку з виконанням їхніх функцій, що забезпечило постраждалим реальний доступ до відшкодування незалежно від фінансового стану окремих виконавців.

Б. Чітке законодавче визначення шкоди та її видів

Законодавство РХ та БіГ деталізувало, що відноситься до майнової та немайнової шкоди, включно з прямими і непрямими наслідками воєнних дій, а також запроваджувало поняття справедливої грошової компенсації за моральну шкоду.

Судова практика використовувала орієнтовні критерії для оцінки моральної шкоди, що дозволяло індивідуалізувати рішення щодо кожної конкретної особи.

В. Можливість отримання компенсації без завершення кримінального процесу

У РХ та БіГ потерпілі могли отримати відшкодування, навіть якщо кримінальне переслідування винних ускладнене, що зменшувало бюрократичні та процесуальні бар'єри.

Г. Визнання різних видів шкоди та механізмів компенсації

Законодавство передбачало компенсацію майнової шкоди через реституцію, ремонт чи грошову виплату, а немайнової – через моральну сатисфакцію чи справедливу грошову компенсацію.

Це створило комплексний підхід до відшкодування і підвищувало ефективність механізму для постраждалих.

5. Стандарти доказів і доказування у міжнародних судових інституціях

Загальна характеристика доказування у міжнародних судових процесах

Визначальним фактором у підготовці позовів до міжнародних судових інституцій є формування належної та переконливої доказової бази. Саме якість доказів значною мірою визначає перспективи успішного розгляду справи та можливість притягнення держав до міжнародно-правової відповідальності. Показовим прикладом значення доказів є позиція, висловлена у постанові Міжнародний Суд ООН від 19 квітня 2017 року щодо прохання України про застосування тимчасових заходів у справі Україна проти Росії (застосування Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму та Конвенції про ліквідацію расової дискримінації).

У пункті 75 цієї постанови Суд зазначив, що Україна посилалася на низку серйозних інцидентів: напад на мирних демонстрантів у Харкові, обстріл Маріуполя, атаки у Волновасі та Краматорську, а також збиття літака рейсу МН17. Водночас Суд підкреслив, що надані матеріали не містили достатніх доказів для встановлення необхідних елементів відповідальності за відповідними міжнародними конвенціями. Ця позиція демонструє, що навіть у випадках очевидної суспільної небезпеки певних подій, відсутність належної доказової бази може суттєво обмежити можливості суду щодо прийняття рішень на користь заявника.

Особливості доказування у Міжнародному Суді ООН

Міжнародний Суд ООН застосовує принцип широкої прийнятності доказів. Такий підхід дозволяє сторонам подавати практично будь-які докази, які вони вважають релевантними для обґрунтування своїх позицій. Подібна гнучкість пояснюється фундаментальними принципами міжнародного права – суверенної рівності держав та їхньої процесуальної автономії у судових процедурах.

Статут Суду надає сторонам провідну роль у поданні доказів. Оскільки Суд не має повноважень примушувати держави до надання доказових матеріалів, фактична доказова база справи формується переважно на основі тих доказів, які сторони добровільно подають до розгляду.

Разом з тим Суд самостійно оцінює вагу, достовірність і доказову силу кожного матеріалу. Хоча формальні стандарти доказування у Статуті Суду не встановлені, практика розгляду справ демонструє використання гнучкого, дискреційного підходу до оцінки доказів.

Критерії оцінки доказів у практиці Міжнародного Суду ООН

Аналіз судової практики дозволяє визначити кілька ключових критеріїв, які Суд застосовує під час оцінки доказів.

По-перше, з обережністю оцінюються матеріали, підготовлені спеціально для конкретної справи або отримані з одного джерела. У справі «Нафтові платформи (Іран проти Сполучених Штатів)» (Oil Platforms (Iran v. United States)) Суд наголосив, що численні повідомлення про певний факт можуть фактично походити з одного джерела. У такому випадку їхня доказова цінність не перевищує ваги первинного джерела. Крім того, перевіряється джерело доказів на предмет можливих ознак упередженості. Наприклад, у справі «Збройні дії на території Конго» (Armed Activities on the Territory of the Congo) Суд неодноразово висловлював сумніви щодо достовірності повідомлень засобів масової інформації.

По-друге, Суд віддає перевагу свідченням осіб, які мають безпосередню інформацію про відповідні події. Особливої ваги набувають свідчення, що суперечать інтересам держави, яку представляє особа, оскільки вони розглядаються як більш об'єктивні.

По-третє, важливе значення мають висновки міжнародних трибуналів та спеціалізованих міжнародних органів. У рішенні щодо застосування Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього Суд визнав, що висновки Міжнародного кримінального трибуналу щодо колишньої Югославії можуть розглядатися як надзвичайно переконливі докази, якщо вони не були скасовані або змінені апеляційною інстанцією.

Стандарти доказування у справах Міжнародного Суду ООН

Стандарт доказування у практиці Суду не є універсальним і визначається з урахуванням характеру справи та серйозності висунутих звинувачень. Коментарі до Статуту Суду підкреслюють, що встановлення єдиного стандарту доказування є неможливим, оскільки кожна справа має власні обставини. Прецедентна практика показує, що МС ООН визначає стандарт доказування на основі *ad hoc* і що стандарт виявляється лише в кінці процесу, коли МС ООН виносить своє рішення.

Особливості доказування у Міжнародному кримінальному суді (далі – МКС)

Нормативна основа та роль судової практики

Розгляд справ у МКС здійснюється на підставі [Римського статуту Міжнародного кримінального суду](#), який містить значну кількість оціночних понять. Це зумовлює вирішальну роль судової практики у конкретизації їх змісту. У кожній справі МКС фактично формує підходи до тлумачення правових категорій, враховуючи також ширший контекст – суспільний інтерес, міжнародний резонанс та позиції держав.

Стандарт доказування: «поза розумним сумнівом»

Ключовим стандартом доказування у МКС є «поза розумним сумнівом» (*beyond reasonable doubt*), який застосовується при ухваленні обвинувального вироку. Це означає, що сукупність доказів має бути достатньою для усунення будь-яких обґрунтованих сумнівів щодо винуватості особи. Основними критеріями оцінки доказів є їх релевантність, достовірність та доказова сила.

Особливості визначення потерпілих

Відповідно до Правила 85 [Правил процедури та доказування](#), потерпілими визнаються фізичні та юридичні особи, яким завдано шкоди внаслідок злочинів, що підпадають під юрисдикцію МКС. При цьому не вимагається, щоб шкода прямо стосувалася об'єкта злочину. Це дозволяє заявляти вимоги про відшкодування екологічної шкоди навіть у випадках, коли вона є побічним наслідком інших злочинів, зокрема воєнних злочинів або злочинів проти людяності.

Розширене тлумачення поняття «майно»

Практика МКС демонструє гнучкий підхід до тлумачення поняття «майно». У справі [«Прокурор проти Жермена Катанги»](#) МКС визнав достатнім не лише право власності, але й фактичне володіння або управління. Аналогічний підхід закріплено у справі [«Прокурор проти Ахмада Аль-Факі Аль-Махді»](#), що відкриває можливість для участі у провадженнях організацій, які здійснюють охорону довкілля або культурної спадщини, навіть без формального права власності.

Допустимість доказів

МКС має дискреційні повноваження щодо визнання доказів допустимими або недопустимими. Відхиляються докази, отримані шляхом насильства, примусу, обману чи фальсифікації, а також свідчення, здобуті через неправомірний вплив. Водночас порушення національного законодавства при зборі доказів не завжди автоматично зумовлює їх неприйнятність – МКС оцінює такі обставини комплексно.

Критерії якості доказів

Релевантність доказу, його доказова сила та вагомість є фундаментальними критеріями. [Посібник з підготовки звітів щодо катувань, виданий Центром з прав людини Університету Ессекса](#), описує формулу отримання доказу найкращої якості: "Отриманий з перших рук + детальний + внутрішньо несуперечливий + підтверджений з декількох точок зору + доводить наявність сталих дій + новий = доказ найвищого стандарту".

Походження доказів і процесуальні гарантії

Перед визнанням доказу вагомим МКС оцінює його походження. Прозорість джерела інформації є ключовою умовою її використання. Хоча допускається конфіденційність окремих матеріалів, це є винятком і застосовується обмежено. При цьому зберігається принцип презумпції невинуватості, який покладає тягар доказування на сторону обвинувачення.

Допустимість непрямих доказів

МКС визнає допустимими як прямі, так і непрямі (опосередковані) докази. Це має особливе значення для екологічних злочинів, де прямі докази часто відсутні, а встановлення фактів ґрунтується на сукупності індикаторів і аналітичних даних.

Висновки та уроки для України

З урахуванням підходів Міжнародного Суду ООН та Міжнародного кримінального суду, ключовим пріоритетом для України має стати формування системної, стандартизованої та випереджальної політики збору доказів міжнародних злочинів, зокрема екологічної шкоди. Необхідно забезпечити орієнтацію не лише на кількість зібраної інформації, а передусім на її якість: доказова база повинна відповідати критеріям первинності, достовірності, внутрішньої узгодженості та підтвердженості з незалежних джерел. Водночас слід враховувати специфіку міжнародних судових інституцій, зокрема відсутність у них повноважень примусового витребування доказів, що покладає основний тягар формування доказової бази саме на державу-заявника. У цьому контексті доцільним є впровадження єдиних методик документування, фіксації та збереження доказів, а також активне використання даних міжнародних організацій і незалежних інституцій як додаткових джерел доказування.

Окремої уваги потребує адаптація національної правової та інституційної системи до підходів міжнародного правосуддя. Україна має чітко визначити коло суб'єктів, уповноважених заявляти вимоги про відшкодування шкоди, включаючи можливість участі установ та організацій, що здійснюють управління чи охорону природних об'єктів. Водночас важливо забезпечити відповідність процедур збору доказів міжнародним стандартам допустимості, з метою уникнення ризику їхнього відхилення. З огляду на високий стандарт доказування у кримінальних провадженнях («поза розумним сумнівом») та гнучкість підходів у міждержавних спорах, Україні слід будувати доказову стратегію з урахуванням юрисдикції конкретного суду, характеру порушення та очікуваного стандарту доказування. Це є критично важливим для підвищення ефективності міжнародно-правового захисту інтересів держави та забезпечення реального відшкодування завданої шкоди довіллю.

2. Міжнародний компенсаційний механізм для України: шлях до створення, структура та специфіка роботи.

2.1. Шлях створення Міжнародного компенсаційного механізму для України.

Після повномасштабного вторгнення Російської Федерації на територію суверенної України, міжнародна спільнота в особі Організації Об'єднаних Націй майже відразу засудила такі дії РФ. 2 березня 2022 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила історичну резолюцію ES-11/1 «Агресія проти України», якою рішуче засудила

повномасштабне вторгнення РФ та вимагала негайного виведення всіх російських військ. Таке рішення підтримала безпрецедентна більшість міжнародної спільноти - 141 країна проголосувала «за». Цей документ став чітким сигналом глобальної підтримки суверенітету та територіальної цілісності України в межах її міжнародно визнаних кордонів. Генасамблея ООН вимагала від РФ негайного припинення застосування сили проти України та утримання від будь-якої подальшої незаконної погрози або застосування сили проти будь-якої держави-члена, а також вимагала повністю і беззастережно вивести всі свої військові сили з території України в межах її міжнародно визнаних кордонів. Проте, як ми побачили згодом, Росію це не зупинило і вона не відмовилася від своїх злочинних намірів. Резолюція ООН стала документом, який передусім зафіксував агресію, як злочин Росії проти України, а відтак постало питання про притягнення Росії до відповідальності.

27 та 28 квітня 2022 р. під час Другої частини сесії 2022 року ПАРЄ було ухвалено дві резолюції (2433 (2022) і 2436 (2022)) та рекомендації (2228 (2022) і 2231 (2022)) на теми: «Наслідки продовження агресії російської федерації проти України: роль і відповідь Ради Європи» та «Агресія російської федерації проти України: забезпечення відповідальності за серйозні порушення міжнародного гуманітарного права та інші міжнародні злочини».

Ключовими положеннями резолюцій та рекомендацій є: надання підтримки прокурору МКС у розслідуваннях та переслідуванні підозрюваних у скоєнні військових злочинів, злочинів проти людяності та, можливо, геноциду; використання активів громадян РФ, на яких накладено санкції, у зв'язку з агресією РФ проти України, після їх остаточної конфіскації, для відшкодування будь-якої шкоди Україні та її громадянам внаслідок агресії.

13 жовтня 2022 р. Парламентська асамблея Ради Європи одностайно ухвалила Резолюцію 2463 (2022) «Подальша ескалація агресії російської федерації проти України». У прийнятому документі Парламентська асамблея, зокрема, закликала країни-члени Ради Європи прискорити створення Спеціального міжнародного трибуналу для покарання за злочин агресії проти України та всеохоплюючого міжнародного компенсаційного механізму з відшкодування збитків, завданих агресією, включаючи створення реєстру завданих збитків. У контексті російської агресії та створеної нею загрози міжнародному миру й безпеці Асамблея закликала країни-члени Ради Європи провести 4-й саміт Ради Європи та надати пріоритетне місце у його порядку денному питанню відповідальності РФ. Асамблея також закликала держави-члени Ради Європи визнати нинішній російський режим терористичним та надати Україні необхідні засоби протиповітряної оборони.

14 листопада 2022 року Генеральна Асамблея ООН прийняла резолюцію, якою визнала, що Росія має бути притягнута до відповідальності за порушення міжнародного права в Україні, в тому числі шляхом виплати репарацій. В резолюції визнається, зокрема, що Російська Федерація повинна нести правову відповідальність за наслідки всіх її міжнародно-протиправних дій в Україні або проти України, включаючи відшкодування шкоди та будь-яких збитків, завданих такими діями, і зазначаючи, що ця резолюція також визнає необхідність створення міжнародного механізму відшкодування та рекомендує створення міжнародного реєстру збитків у співпраці з Україною (далі – Реєстр).

24 січня 2023 р. Парламентська асамблея ухвалила Рекомендацію 2245 (2023) «Саміт Ради Європи у Рейк'явіку: об'єднані навколо цінностей в умовах надзвичайних викликів». Відповідно до ухваленої рекомендації ПАРЄ підтримала проведення 4-го саміту РЄ в Рейк'явіку та рекомендувала Комітету міністрів РЄ підготувати Політичну декларацію та План дій для схвалення главами держав і урядів під час саміту. Зокрема, учасникам саміту пропонувалося:

- підтвердити непохитну підтримку суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України в її міжнародно-визнаних кордонах;
- засудити агресію РФ проти України як серйозне порушення міжнародного права та загрозу міжнародному миру й безпеці;
- забезпечити всеохоплюючу відповідальність РФ за агресію проти України, підтримавши та очоливши ініціативу зі створення спеціального міжнародного кримінального трибуналу для розслідування і притягнення до відповідальності за злочин агресії, скоєний політичним і військовим керівництвом РФ, та забезпечивши провідну роль Ради Європи у його створенні та наданні нею конкретної експертної та технічної допомоги;
- підтримати роботу міжнародних судів, компетентних здійснювати розслідування і покарання за злочини геноциду, воєнні злочини, порушення міжнародного гуманітарного права та злочини проти людяності;
- створити всеохоплюючий міжнародний компенсаційний механізм, включаючи реєстр збитків, завданих агресором.

26 січня 2023 р. Парламентська асамблея одностайно ухвалила Резолюцію 2482 (2023): «Правові та правозахисні аспекти агресії російської федерації проти України». У резолюції Асамблея рішуче підтримала створення спеціального міжнародного кримінального трибуналу для розслідування злочину агресії проти України і поширення юрисдикції трибуналу на агресію, розпочату РФ у лютому 2014 року, а також на роль і співучасть лідерів Білорусі в агресивній війні проти України. Також у резолюції міститься заклик до всіх країн та міжнародних організацій надати достатні людські та фінансові ресурси для забезпечення незалежності та ефективного оперативного функціонування зазначеного трибуналу. Допоки трибунал не буде створено Асамблея закликала держави-члени та РЄ підтримати й надати конкретну експертну та технічну допомогу процесу створення Тимчасової міжнародної прокуратури для розслідування злочину агресії, у тісній співпраці з Генеральною прокуратурою України.

Асамблея закликала всі держави-члени РЄ створити міжнародний механізм компенсації, включаючи міжнародний реєстр збитків, у співпраці з українською владою. У резолюції міститься заклик до членів РБ ООН розглянути можливість винесення на голосування та не перешкоджати прийняттю резолюції РБ щодо передачі ситуації в Україні на розгляд Прокурора МКС відповідно до Глави VII Статуту ООН, а ГА ООН - підтримати та схвалити створення спеціального міжнародного кримінального трибуналу та міжнародного компенсаційного механізму. Також Асамблея підтримує всі зусилля та дискусії щодо реформування, підвищення ефективності та розблокування ситуації в ООН, включаючи заклик звернутися до Міжнародного Суду ООН за консультативним висновком щодо потенційних обмежень права вето.

12 травня 2023 року, під час 4-го Саміту глав держав та урядів Ради Європи в Рейк'явіку, Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Резолюцію про встановлення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України. Резолюцію ухвалили представники в Комітеті Міністрів Албанії, Австрії, Бельгії, Хорватії, Кіпру, Чехії, Данії, Естонії, Фінляндії, Франції, Грузії, Німеччини, Греції, Ісландії, Ірландії, Італії, Латвії, Ліхтенштейну, Литви, Люксембургу, Мальти, Республіки Молдова, Монако, Чорногорії, Нідерландів, Північної Македонії, Норвегії, Польщі, Португалії, Румунії, Сан-Марино, Словацької Республіки, Словенії, Іспанії, Швеції, України та Великобританії, а також представники Європейського Союзу, Канади, Японії та Сполучених Штатів Америки.

Саме ця дата і є датою започаткування створення Міжнародного компенсаційного механізму для України на міжнародному правовому полі. Цією ж резолюцією було затверджено Статут Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України. Створення реєстру збитків є важливим першим кроком для забезпечення своєчасної компенсації жертвам міжнародно-протиправних дій Російської Федерації проти України.

22 червня 2023 р. Парламентська асамблея Ради Європи прийняла Резолюцію 2506 (2023) «Політичні наслідки агресії російської федерації проти України». Асамблея закликала якомога більшу кількість держав приєднатися до Реєстру збитків, завданих російською агресією проти України. Асамблея закликала створити міжнародний механізм компенсації, використовуючи конфісковані активи РФ для негайного відшкодування збитків, завданих Україні війною, та закликала до якнайшвидшого створення Спеціального трибуналу за злочин агресії проти України.

Реєстр створювався на початковий період з домовленістю продовжувати роботу у співпраці з Україною та відповідними міжнародними організаціями та органами щодо створення окремим міжнародним документом майбутнього міжнародного компенсаційного механізму, який може включати комісію з розгляду заяв та компенсаційний фонд, невід'ємною частиною якого має стати робота Реєстру, включаючи його цифрову платформу з усіма даними про заяви та докази, зафіксовані в ньому.

9-10 липня 2024 року в Гаазі відбулася Перша Підготовча зустріч щодо міжнародного інструменту зі створення Комісії з розгляду заяв для України, в якій взяли участь 55 делегацій, до складу яких входили представники держав з усіх континентів. Це важливий крок у виконанні місії Міжнародного компенсаційного механізму, спрямованій на подолання наслідків війни та забезпечення справедливості і відшкодування збитків Україні.

З кінця березня 2025 року над укладенням Міжнародного договору про створення Компенсаційної комісії для України працював Міжурядовий переговорний комітет (МПК), у засіданні якого брали участь понад 50 держав з усіх континентів, а також Європейський Союз і Рада Європи, що забезпечило широке міжрегіональне представництво та засвідчило сильну міжнародну підтримку створення Компенсаційної комісії. Делегати напрацювали ключові концептуальні аспекти майбутньої Комісії – такі як склад, структура управління та фінансування, правові, інституційні та процедурні засади функціонування Комісії, яка матиме мандат розглядати заяви про компенсацію

збитків, які зараз подаються до Реєстру збитків для України, та визначати розмір компенсації у кожному конкретному випадку.

16 грудня 2025 року на дипломатичній конференції за участі Ради Європи та Нідерландів було ухвалено Конвенцію про створення Міжнародної компенсаційної комісії для України. 30 квітня 2026 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про ратифікацію Конвенції про створення Міжнародної компенсаційної комісії для України», який 15 травня 2026 року набрав чинності.

Відповідно до Конвенції, Міжнародна компенсаційна комісія для України створюється як незалежний орган у інституційних рамках Ради Європи, який приймає рішення щодо заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих міжнародно-протиправними діями, вчиненими Російською Федерацією в Україні або проти України, включаючи її агресію в порушення Статуту Організації Об'єднаних Націй, а також будь-які порушення Російською Федерацією міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини. Комісія розглядає, оцінює та виносить рішення щодо Заяв та визначає будь-яку суму компенсації, що підлягає виплаті в кожному випадку. Для виконання своїх завдань Комісія наділена міжнародною правосуб'єктністю.

Що стосується створення Компенсаційного фонду, останньої складової Міжнародного компенсаційного механізму, яка б завершила шлях створення міжнародного механізму компенсації відповідно до норм міжнародного права, і забезпечила притягнення агресора до відповідальності, а також відновила справедливість для постраждалих від війни Росії проти України, то на даний час немає офіційної інформації щодо його створення. Це не означає, що робота в цьому напрямку не ведеться, однак дане питання одне з найскладніших і в плані прийняття політичного рішення, і в плані правового забезпечення його реалізації. Разом з тим, як ми можемо побачити з описаної вище історії розвитку компенсаційного механізму, світова спільнота відразу визнала, що росія має понести відповідальність, в тому числі відшкодувати завдану шкоду, та вказала як джерело коштів - конфісковані активи рф. Проте правова частина цього питання потребує складних політичних рішень. Тому можна допустити, що такі переговори ведуться не публічно, а їхні результати стануть відомі, коли матимуть остаточні рішення.

2.2. Структура Міжнародного компенсаційного механізму.

На нормативно-правовому рівні структура Міжнародного компенсаційного механізму вперше була визначена Статутом Реєстру, затвердженим Резолюцією Комітету Міністрів Ради Європи CM/Res(2023)3 про встановлення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України від 12 травня 2023 року. Відповідно до Статуту, форма майбутнього Компенсаційного механізму, крім Реєстру, може включати комісію з розгляду заяв і компенсаційний фонд, уповноважені розглядати заяви та виносити рішення та/або виплачувати компенсацію за збитки, втрати чи шкоду, спричинені міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або проти України.

Конвенція про створення Міжнародної компенсаційної комісії для України від 16 грудня 2025 року також продовжує бачення щодо структури міжнародного компенсаційного

механізму, і говорить, що такий механізм також може включати, як третій компонент, майбутній компенсаційний фонд, уповноважений виплачувати компенсацію за збитки, втрати чи шкоду, завдані міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або проти України.

Відтак Міжнародний компенсаційний механізм для України має складатися з трьох елементів: реєстру, комісії та фонду. Станом на зараз ми маємо офіційно створені перші два компоненти міжнародного компенсаційного механізму – Міжнародний реєстр збитків та Міжнародну компенсаційну комісію. Нижче розглянемо їх основне завдання та мандат.

Міжнародний реєстр збитків, як перша складова міжнародного компенсаційного механізму для України

Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, створений 12 травня 2023 року під час 4-го Саміту глав держав та урядів Ради Європи в Рейк'явіку (далі - Реєстр). Реєстр слугує для документального обліку доказів та інформації, що стосуються заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих міжнародно-протиправними діями Російської Федерації, всім зацікавленим фізичним і юридичним особам, а також державі Україна, включаючи її регіональні та місцеві органи влади, державні чи підконтрольні установи. Реєстр створений як платформа для міжурядового співробітництва та діє в інституційних рамках Ради Європи.

Реєстр приймає та обробляє інформацію, що стосується заяв про відшкодування збитків та доказів; категоризує, класифікує та систематизує такі заяви, оцінює та визначає прийнятність заяв для включення до Реєстру.

Критерії прийнятності для включення заяв до Реєстру з метою їх майбутнього розгляду та винесення рішення визначаються у правилах і положеннях Реєстру з огляду на те, що такі заяви мають бути подані стосовно збитків, втрат чи шкоди, які була завдані:

- a. 24 лютого 2022 року або пізніше;
- b. на території України в її міжнародно-визнаних кордонах, включаючи територіальні води;
- c. міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або проти України.

Реєстр не має жодних юрисдикційних функцій щодо винесення рішень стосовно таких заяв, включаючи визначення відповідальності та присудження будь-яких виплат чи компенсацій.

Реєстр має статус юридичної особи згідно з національним законодавством Королівства Нідерландів та України і, таким чином, користується такою правоздатністю, яка необхідна для реалізації своїх функцій, виконання свого мандату і захисту своїх інтересів, зокрема здатністю укладати договори, набувати та відчужувати рухоме та нерухоме майно. Будь-яка інформація про заяви та збитки, отримана Реєстром, включаючи будь-які докази, вважається конфіденційною.

Реєстр співпрацює з відповідними національними та міжнародними партнерами з метою сприяння та координації збору доказів завданих збитків, втрат чи шкоди, спричинених міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або

проти України. Робота Реєстру, включаючи його цифрову платформу з усіма даними про заяви та докази, що містяться в ньому, має стати першою складовою майбутнього міжнародного компенсаційного механізму, який буде створено окремим міжнародним інструментом у співпраці з Україною.

Реєстр також має допоміжний офіс в Україні для цілей підтримання зв'язку з Урядом України та сприяння розповсюдженню інформації та контактування з потенційними заявниками та громадськістю в Україні в цілому, зокрема щодо існування та мети Реєстру та процедури подання заяв про відшкодування збитків.

Будь-яка держава-член або держава-спостерігач Ради Європи та Європейський Союз, а також будь-яка інша держава, яка проголосувала за Резолюцію Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй A/RES/ES-11/5 від 14 листопада 2022 року «Сприяння здійсненню правового захисту і забезпечення відшкодування шкоди у зв'язку з агресією проти України», може приєднатися до Реєстру в якості Учасника або Асоційованого члена шляхом направлення повідомлення на ім'я Генерального секретаря Ради Європи.

Реєстр фінансується за рахунок щорічних внесків його Учасників і добровільних внесків його Асоційованих членів. Реєстр може отримувати та використовувати додаткові добровільні гранти та інші внески, пов'язані з його роботою, включаючи внески в натуральній формі. Ці внески повинні відповідати цілям і функціям Реєстру.

Реєстр має свою структуру органів управління Реєстром, а саме: Конференція Учасників, Рада Реєстру, Виконавчий директор та Секретаріат.

Конференція Учасників затверджує правила та положення, запропоновані Радою для управління роботою Реєстру. Так 26 березня 2024 року було затверджено Правила подання, обробки та внесення Заяв (далі - Правила про Заяви). Відповідно до Правил про Заяви, Реєстр у співпраці з Урядом України, міжнародними організаціями та іншими суб'єктами відповідно до Розділу II докладе всіх зусиль для надання технічної допомоги Заявникам шляхом сприяння їх доступу до потенційно важливих Доказів, залежно від обставин, шляхом надання таких Доказів у розпорядження Заявників через Дію або через інші доступні механізми. Заяви подаються щодо певних категорій, визначених відповідними правилами. Правила подання Заяв у кожній конкретній категорії та пов'язані з ними вимоги щодо доказової бази затверджуються окремо для кожної категорії Заяв.

26 березня 2024 року Конференцією Учасників затверджено Категорії заяв, які можуть бути внесені до Реєстру. Заяви згруповані в 3 види категорій за суб'єктом подання, а саме:

Категорія А – заявник фізична особа.

Категорія В – заявник Держава Україна

Категорія С – заявник юридична особа, утворена та зареєстрована відповідно до законодавства України незалежно від форми власності.

В кожній категорії є кілька підкатегорій. Сього затверджено 43 форми заяв (Категорія А – 21 форма, категорія В – 11 форм, Категорія С – 11 форм). Станом на серпень 2026

року відкрито для подання 23 категорії заяв (Категорія А – 16 форм, Категорія В – 4 форми, Категорія С – 3 форми)

02 квітня 2024 року Реєстр розпочав прийом заяв від фізичних осіб по категорії пошкодженого та знищеного житлового нерухомого майна. Всього станом на серпень 2026 року до Реєстру подано понад 160 000 заяв. Внесено в Реєстр понад 45 000 заяв.

Категорія В3 Шкода навколишньому середовищу та природним ресурсам, в яку входять дві підкатегорії: В3.1 Екологічна шкода та В3.2 Розкрадання та/або привласнення природних ресурсів, на стадії тестування та готуються до відкриття найближчим часом.

Реєстр взаємодіє із Заявниками щодо статусу їхніх Заяв виключно через Дію. Жодна інша форма взаємодії не передбачена Реєстром.

Після подання Заяви Секретаріат перевіряє всі файли, що додаються до неї, на доступність, читабельність та безпеку. Якщо будь-які файли, подані разом із Заявою, виявляться недоступними, нечитабельними або зараженими комп'ютерними вірусами, шкідливим програмним забезпеченням або будь-якою іншою формою шкідливого програмного забезпечення, Заява буде вважатися такою, що не відповідає технічним вимогам. Секретаріат перевіряє отримані Заяви на відповідність Критеріям прийнятності та здійснює підготовку рекомендацій Раді щодо внесення Заяв до Реєстру.

Після створення Компенсаційного механізму, робота Реєстру, за необхідності, буде передана до такого Компенсаційного механізму таким чином, щоб забезпечити безперебійну роботу Реєстру до його припинення, та щоб інформація про заяви та докази, що містяться в ньому, була надана в розпорядження такого Компенсаційного механізму. Таке передання включає цифрову платформу Реєстру, включаючи всю інформацію про заяви та докази, що містяться в ньому, інші документи, включаючи архіви, його рухоме та нерухоме майно, включаючи, але не обмежуючись банківськими рахунками, ІТ-обладнанням, програмним забезпеченням та всіма відповідними ліцензіями, контракти і договори Реєстру, а також будь-які інші пов'язані дані. Такий Компенсаційний механізм має стати правонаступником Реєстру після завершення такого передання, а Реєстр припиниться як Розширена часткова угода Ради Європи.

Міжнародна компенсаційна комісія, як друга складова міжнародного компенсаційного механізму для України

16 грудня 2025 року на дипломатичній конференції за участі Ради Європи та Нідерландів було ухвалено Конвенцію про створення Міжнародної компенсаційної комісії для України. Серед країн-підписантів: Андорра, Австрія, Бельгія, Хорватія, Кіпр, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Грузія, Німеччина, Ісландія, Ірландія, Італія, Латвія, Ліхтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Республіка Молдова, Монако, Чорногорія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Румунія, Сан-Марино, Словенія, Іспанія, Швеція, Швейцарія, Україна та Велика Британія, а також Європейський Союз.

Міжнародна компенсаційна комісія для України створюється як незалежний орган у інституційних рамках Ради Європи. Комісія є адміністративним органом, який розглядає, оцінює та виносить рішення щодо Заяв та визначає будь-яку суму компенсації, що підлягає виплаті в кожному випадку.

Конвенція передбачає якнайшвидше після створення Комісії та призначення її Виконавчого Директора, налагодження взаємодії з Реєстром та/або Радою Європи з метою підготовки до передання роботи Реєстру, у відповідній мірі, до Комісії таким чином, щоб забезпечити безперервне функціонування Реєстру до моменту його припинення та щоб інформація щодо Заяв і доказів, які зберігає Реєстр, була передана у розпорядження Комісії. Таке передання має охоплювати цифрову платформу Реєстру, включаючи всю інформацію про Заяви та докази, що містяться в них, іншу документацію, його архіви, його рухоме й нерухоме майно, включаючи, але не обмежуючись, банківські рахунки, ІТ-обладнання, програмне забезпечення та будь-які ліцензії на нього, контракти та домовленості Реєстру, а також будь-які пов'язані дані, таким чином, що Комісія стає правонаступником Реєстру. Функції Реєстру, включаючи організацію подання Заяв, продовжуватимуть виконуватися у складі Комісії.

Комісія має міжнародну правосуб'єктність. Відповідно, Комісія має таку правоздатність, яка є необхідною для здійснення її функцій, виконання її мандата та захисту її інтересів, зокрема правоздатність укладати угоди, набувати та відчужувати рухоме та нерухоме майно, а також ініціювати юридичні провадження. Комісія має офіс в Україні, а також на території однієї або кількох інших держав Сторін цієї Конвенції.

Комісія, включаючи її офіс в Україні та будь-які офіси в інших державах, користується на території кожної держави, яка є Членом, такими привілеями та імунітетами, які необхідні для здійснення її функцій та виконання її мандата. Держави, які є Членами, застосовують на своїй території правила, викладені в Генеральній угоді про привілеї та імунітети Ради Європи.

Комісія приймає рішення щодо заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, завданих міжнародно-протиправними діями, вчиненими Російською Федерацією в Україні або проти України, включаючи її агресію в порушення Статуту Організації Об'єднаних Націй, а також будь-які порушення Російською Федерацією міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини:

(a) 24 лютого 2022 року або пізніше;

(b) (i) на території України в межах її міжнародно-визнаних кордонів, що включає її сушу, повітряний простір, внутрішні води та територіальне море;

(ii) у виключній економічній зоні України та на її континентальному шельфі, відповідно до міжнародного права та, за необхідності, національного законодавства України; або

(iii) до будь-якого повітряного судна або судна, що перебуває під юрисдикцією України; та

(c) усім зацікавленим фізичним та юридичним особам, а також державі Україна, включаючи її регіональні та місцеві органи влади, державні чи підконтрольні установи.

Комісія вирішує всі адміністративні, фінансові, процедурні, фактичні, юридичні та політичні питання, необхідні для винесення рішення щодо Заяв та визначення будь-якої суми компенсації, що підлягає виплаті в кожному випадку.

Комісія у своїй роботі виходить з того, що Російська Федерація, згідно з міжнародним правом, несе відповідальність за будь-які збитки, втрати чи шкоду, завдані її

міжнародно-протиправними діями в Україні або проти України відповідно до вказаних вище критеріїв.

Рішення Комісії, у тому числі щодо сум компенсації, визначених та призначених відповідно до цієї Конвенції, є остаточними. Рішення щодо сум компенсації повинні відображати справедливу та об'єктивну оцінку та визначення вартості Заяви.

З урахуванням Статті 28 цієї Конвенції, будь-яка держава, Європейський Союз та будь-яка інша Організація Регіональної Інтеграції може стати Членом Комісії, ставши Стороною цієї Конвенції відповідно до процедур, викладених у цій Конвенції.

Асамблея може запросити будь-яку державу, Організацію Регіональної Інтеграції або міжнародну організацію стати Спостерігачем Комісії відповідно до умов, встановлених Асамблеєю. Будь-яка держава, Організація Регіональної Інтеграції або міжнародна організація може подати запит на запрошення стати Спостерігачем.

Члени визнають, що Російська Федерація повинна нести юридичні наслідки всіх своїх міжнародно-протиправних діянь, включаючи відшкодування шкоди, зокрема будь-яких збитків, завданих такими діями. Відповідно очікується, що Російська Федерація фінансуватиме компенсацію, визначену та призначену Комісією відповідно до цієї Конвенції.

Російська Федерація може стати Членом Комісії в будь-який час шляхом висловлення своєї згоди на обов'язковість для неї цієї Конвенції відповідно до Статті 31 цієї Конвенції та за умови подання заяви, яка додається до документа про приєднання до цієї Конвенції, про те, що:

(а) вона визнає свою відповідальність згідно з міжнародним правом за збитки, втрати та шкоду, завдані їй міжнародно-протиправними діями в Україні або проти України, включаючи агресію, що порушує Статут Організації Об'єднаних Націй, а також порушення міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини:

i. на території України в межах її міжнародно-визнаних кордонів, що включає її сушу, повітряний простір, внутрішні води та територіальне море;

ii. у виключній економічній зоні України та на її континентальному шельфі відповідно до міжнародного права та, за необхідності, національного законодавства України;

iii. до будь-яких повітряних суден або суден, що перебувають під юрисдикцією України;

iv. до всіх зацікавлених фізичних та юридичних осіб, а також держави Україна, включаючи її регіональні та місцеві органи влади та державні чи підконтрольні установи;

(b) вона погоджується виконувати рішення Комісії щодо компенсації та надавати необхідні засоби для виплати призначеної компенсації або іншої суми, погодженої Україною; та

(c) вона погоджується відшкодувати Членам та, за необхідності, Спостерігачам їхні внески у покриття витрат Комісії.

Ця Конвенція відкрита для підписання всіма державами-членами Ради Європи, будь-якими іншими державами та Європейським Союзом, які брали участь у

Дипломатичній конференції з прийняття цієї Конвенції, та будь-якими іншими державами, які проголосували за резолюцію Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй ES-11/5 від 14 листопада 2022 року під назвою «Сприяння здійсненню правового захисту і забезпечення відшкодування шкоди у зв'язку з агресією проти України». Конвенція підлягає ратифікації, прийняттю або затвердженню.

Конвенція набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного строку з дати, коли будуть виконані обидві з таких умов:

(а) двадцять п'ять підписантів висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Конвенції відповідно до положень пункту 2 цієї Статті; та

(б) сукупні індивідуальні внески цих підписантів до бюджету Реєстру на 2025 рік становлять щонайменше 50% від загального бюджету Реєстру на 2025 рік, що становить 3 692 150 євро.

15 травня 2026 року набрав чинності Закон України «Про ратифікацію Конвенції про створення Міжнародної компенсаційної комісії для України», прийнятий 30.04.2026 р.

Станом на серпень 2026 року Конвенцію про створення Міжнародної компенсаційної комісії для України ратифікували 8 держав: Україна, Латвія, Литва, Естонія, Ісландія, Ірландія, Швеція та Європейський Союз . Для набуття чинності Конвенції та початку роботи Комісії потрібні ще 17 ратифікацій.

Конвенція має перспективний характер оскільки регулює як існуючі процедури, так і закладає основу для подальшого розвитку міжнародного компенсаційного механізму. Зокрема, створення третього компоненту - Компенсаційного фонду.

Хоча ця Конвенція стосується міжнародно-протиправних діянь, вчинених Російською Федерацією в Україні або проти України 24 лютого 2022 року або пізніше, в преамбулі Конвенції чітко зазначається, що це не звільняє Російську Федерацію від будь-якої відповідальності за її міжнародно-протиправні діяння, вчинені в Україні або проти України 20 лютого 2014 року або пізніше, а також не виключає можливості внесення в майбутньому змін до цієї Конвенції задля того, щоб дозволити розширити її сферу дії в часі до 20 лютого 2014 року.

2.3. Специфіка роботи Міжнародного компенсаційного механізму

Процес створення та запуску Міжнародного компенсаційного механізму для України доволі тривалий та поетапний. Перша складова механізму – Реєстр збитків, розпочав свою роботу та постійно відкриває для подання нові категорії, проте процес повного його запуску ще триває. На даний час Реєстр відкритий для більшості категорій, заявниками в яких є фізичні особи, і розпочав відкривати для подання категорії для юридичних осіб та держави Україна. Втім категорія В 3.1. Екологічна шкода, заявником в якій якраз є держава, наразі в процесі підготовки до відкриття.

Паралельно світова спільнота в співпраці з Україною працює над створенням та запуском другого компоненту компенсаційного механізму – Компенсаційної комісії.

Конвенція про Комісію прийнята, проте для того, аби вона набрала чинності та запустила роботу Комісії, її мають ратифікувати ще щонайменше 17 країн.

В майбутньому ці складові планується об'єднати. Статутом Реєстру передбачено, що робота Реєстру, за необхідності, буде передана до Компенсаційного механізму таким чином, щоб забезпечити безперебійну роботу Реєстру до його припинення, та щоб інформація про заяви та докази, що містяться в ньому, була надана в розпорядження такого Компенсаційного механізму. Такий Компенсаційний механізм має стати правонаступником Реєстру після завершення такого передання, а Реєстр припиниться як Розширена часткова угода Ради Європи.

Конвенція про Компенсаційну комісію передбачає якнайшвидше налагодження взаємодії Комісії з Реєстром та/або Радою Європи з метою підготовки до передання роботи Реєстру, у відповідній мірі, до Комісії таким чином, щоб забезпечити безперервне функціонування Реєстру до моменту його припинення та щоб інформація щодо Заяв і доказів, які зберігає Реєстр, була передана у розпорядження Комісії. Функції Реєстру, включаючи організацію подання Заяв, продовжуватимуть виконуватися у складі Комісії.

Для ефективної організації роботи Міжнародної компенсаційної комісії Конвенція передбачає складну структуру її виконавчих органів. В організаційну структуру Міжнародної компенсаційної комісії входить Асамблея, Фінансовий комітет, Рада, Комісари, Панелі, Секретаріат, Виконавчий директор.

Загальну відповідальність за виконання мандата Комісії несе Асамблея, яка складається з усіх Членів Комісії. Вона ж здійснює нагляд за роботою органів Комісії, затверджує Правила та Положення, що регулюють роботу Комісії; створює Фінансовий Комітет як допоміжний орган Асамблеї; визначає членів Ради; затверджує список кандидатів на посади Комісарів та оновлює такий список щонайменше раз на рік; на її першому засіданні та, за необхідності, у подальшому, обирає Виконавчого Директора Комісії, якого призначає Генеральний секретар Ради Європи. Саме Асамблея уповноважує Виконавчого Директора здійснити передання Реєстру до Комісії.

Важливо зазначити, що Конвенція окреслює алгоритм розгляду заяв, відповідно до якого Рада, за рекомендацією Секретаріату та з урахуванням міркувань ефективності, гнучкості та навантаження, визначатиме кількість Панелей, що мають бути створені, а також мандат кожної Панелі. Кожна Панель складатиметься з трьох Комісарів, призначених до цієї Панелі Радою. Саме Панелі розглядають Заяви, встановлюють їх обґрунтованість, визначають суму компенсації, що підлягає виплаті за кожною Заявою, та надають Раді рекомендації щодо прийняття рішень відповідно до застосовних Правил та Положень. Панелі можуть звернутися до Секретаріату з проханням залучити експертів для надання їм допомоги у випадках, коли необхідні спеціальні знання, експертиза або досвід. Секретаріат надає адміністративну, технічну, юридичну та іншу допомогу Панелям під час виконання ними своїх функцій, але не бере участі в остаточному прийнятті рішень Панелями.

Рада повинна розглянути рекомендації Панелей щодо Заяв якомога швидше після їх передання до Ради. Після всебічного розгляду Радою рекомендація вважається затвердженою Радою, якщо тільки Рада, з підстав, передбачених Правилами та Положеннями, не вирішить повернути цю рекомендацію до Панелі, надавши

обґрунтування свого рішення разом із будь-якими додатковими вказівками, які становлять невід'ємну частину рішення Ради. Панель розглядає вказівки Ради та, за необхідності, надає нову рекомендацію. У виняткових випадках, передбачених Правилами та Положеннями, Рада може передати рекомендацію Панелі до ad hoc панелі з перегляду, створеної Радою для цієї мети. Ad hoc панель з перегляду складається з трьох Голів Панелей. Після повного розгляду Радою рекомендація ad hoc панелі з перегляду вважається затвердженою Радою, якщо Рада не передає це питання на розгляд Асамблеї, яка приймає остаточне рішення замість Ради. Рекомендація, затверджена відповідно до цієї Статті, стає остаточним рішенням Комісії щодо будь-якої Заяви, що розглядається, і не підлягає подальшому оскарженню або перегляду.

Рада збиратиметься регулярно з метою розгляду рекомендацій Панелей для винесення рішень щодо розглянутих Заяв. Рада двічі на рік подаватиме звіти до Асамблеї. Такі звіти мають містити інформацію про кількість Заяв, розглянутих Радою, та загальну суму компенсацій, визначених за кожною категорією, а також підсумок будь-яких інших важливих фактичних або юридичних питань, що стосуються роботи Комісії.

Більш детальні Правила та Положення, що регулюватимуть роботу Комісії, має прийняти Рада, а Асамблея затвердити, зокрема вони стосуються визначення:

- i. правил та процедур призначення Комісарів до складу Панелей та їхнього звільнення з Панелей;
- ii. правил та процедур подання, розгляду, оцінки та винесення рішень щодо Заяв, а також визначення суми компенсації, що підлягає виплаті в кожному випадку;
- iii. стандартів та вимог до доказів;
- iv. правил оцінки збитків, втрат чи шкоди;
- v. стандартів та підходів до компенсації;
- vi. процедури вирішення спірних питань;
- vii. черговість розгляду, оцінки та прийняття рішень щодо Заяв;
- viii. правила та процедури, необхідні для продовження роботи Реєстру в рамках Комісії; та інші питання, що належать до компетенції Ради.

Рада докладає зусиль для прийняття рішень на основі консенсусу. Якщо інше не передбачено цією Конвенцією, у разі вичерпання зусиль для досягнення консенсусу Рада приймає рішення двома третинами голосів, причому кожен член Ради має один голос. З урахуванням пункту 5 цієї Статті, для прийняття будь-якого рішення Радою необхідна присутність більшості її членів.

Також Конвенція про Комісію заклала основу для завершення формування Міжнародного компенсаційного механізму – Компенсаційного фонду, зазначивши, що Асамблея може розглянути механізми виплати призначеної компенсації після того, як стане доступним фінансування, зокрема шляхом здійснення виплат із будь-якого компенсаційного фонду, який може бути створений або визначений для цієї мети у момент, який Асамблея визнає доцільним. Члени конвенції очікують, що Російська

Федерація фінансуватиме компенсацію, визначену та призначену Комісією відповідно до цієї Конвенції. Однак чітко не зазначають, що така компенсація має бути добровільною, а відтак закладається можливість наповнення майбутнього Компенсаційного фонду арештованими активами РФ у випадку відмови Росії нести відповідальність за неспровоковану агресію.

3. Порядок відшкодування Україні екологічної шкоди та перспективи його вдосконалення з врахуванням міжнародного досвіду та українських реалій.

3.1. Порядок відшкодування Україні екологічної шкоди в категорії В 3.1. Екологічна шкода

Реєстр ще не розпочав прийом заяв в категорії В 3.1. Екологічна шкода, однак нормативна база в цій частині напрацьована та затверджена. 28 лютого 2025 року Конференцією Учасників Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, затверджено Форму та Правила подання заяви в цій категорії. Документ містить спеціальні правила, що застосовуються до цієї категорії, опис інформації та Доказів, які Заявники повинні надати, а також додаткової інформації та Доказів, які можуть бути надані на підтримку Заяви. Відповідно до статті 10 Правил про Заяви, ця Форма Заяви повинна бути доступна в електронному вигляді в Дії.

"Екологічна шкода" означає будь-який шкідливий вплив на фауну, флору, ґрунт, воду, повітря, екосистеми, які утворені цими елементами, а також на характерні риси ландшафту та природні ресурси або на взаємодію між цими факторами. Це визначення охоплює природні елементи, що є або можуть бути результатом людського втручання, зокрема, але не обмежуючись, харчові продукти, сільськогосподарські угіддя, питну воду та свійських тварин.

В цій категорії можуть бути заявлені збитки або витрати, пов'язані зі шкодою, завданою навколишньому середовищу, які можуть виникнути внаслідок:

- a. розумних та пропорційних заходів, спрямованих на запобігання та усунення шкоди навколишньому середовищу;
- b. розумних та пропорційних заходів моніторингу та оцінки шкоди, завданої навколишньому середовищу, з метою її визначення та усунення шкоди;
- c. розумних та пропорційних заходів, спрямованих на очищення, відновлення та рекультивації навколишнього середовища;
- d. погіршення стану навколишнього середовища, включаючи некомерційні екологічні товари та послуги або втрату властивої їм екологічної цінності.

Категорія В3.1 охоплює Заяви, пов'язані зі шкодою, завданою навколишньому середовищу як такому. Заяви щодо шкоди, завданої особам або майну, яка може виникнути або бути наслідком шкоди, завданої навколишньому середовищу, а також Заяви щодо відповідних гуманітарних витрат або розмінування та очищення від нерозірваних боєприпасів, подаються в інших відповідних категоріях. Заяви щодо розкрадання природних ресурсів, тобто щодо експлуатації природних ресурсів з метою

отримання комерційної вигоди, подаються в категорії В3.2 - Розкрадання та/або привласнення природних ресурсів.

Заяви у категорії В3.1 можуть подаватися державою Україна (включаючи її регіональні та місцеві органи влади, а також юридичні особи та установи, що перебувають у власності або під контролем держави) щодо екологічної шкоди, завданої міжнародно-протиправними діями Російської Федерації на території України в межах її міжнародно-визнаних кордонів, включаючи її територіальні води, 24 лютого 2022 року або після цієї дати. 3.2. Для цілей застосування цієї Форми Заяви, у разі, якщо мова йде про юридичних осіб та установи, які перебувають у власності або під контролем України (включаючи її регіональні або місцеві органи влади), поняття "держава Україна (включаючи її регіональні та місцеві органи влади, юридичні особи та установи, що перебувають у власності або під контролем держави)" також означає юридичних осіб, які згідно із законодавством України здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання, права оперативного управління або права узуфрукту.

Рішення про те, чи може Заява бути внесена до Реєстру, приймається Радою Реєстру. Розгляд Заяви по суті та присудження будь-якої компенсації здійснюватиметься майбутнім компенсаційним механізмом (у розумінні Статуту Реєстру), який ще належить створити.

Затверджена форма заяви в цій категорії є доволі загальна. В першу чергу Заявник та його представник повинні пройти ідентифікацію для підтвердження повноважень на подання заяви. Після проходження ідентифікації, вноситься інформація про навколишнє середовище, якому було завдано шкоди, а саме: тип та місцезнаходження навколишнього середовища, якому було завдано шкоди; розгорнутий опис навколишнього середовища та його користь до події, яка спричинила шкоду. Далі описується подія, що спричинила шкоду: тип, дата та розгорнутий опис події, що спричинила шкоду навколишньому середовищу. Наступний блок - тип і ступінь шкоди. Окрім опису тут передбачено долучення доказів завдання шкоди. Цікаво, що попередні розділи не передбачають долучення доказів, лише пропонують описати місце та подію. В заяві також окремо приділено увагу інформації про заходи з оцінки, запобігання шкоди та про заходи з відновлення навколишнього середовища, яка включає заходи, вжиті для усунення шкоди, зокрема щодо її зменшення, запобігання, оцінки, очищення, відновлення або приведення навколишнього середовища до попереднього стану. Даний блок, як і попередній, вимагає доказів вжитих заходів. Після цього заявники повинні вказати суму вимоги та обґрунтувати її, розгорнуто описавши суму вимоги, вказавши методику обрахунку та надавши відповідні докази. Також є можливість вказати інформацію про відповідні судові справи або розслідування правоохоронних органів (за наявності).

На національному рівні дане питання врегульоване постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2024 р. № 365, якою зокрема затверджено Порядок подання юридичними особами та державою Україна заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, що завдані агресією Російської Федерації проти України, до Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг.

Варто зазначити, що національне законодавство підлаштовується під Правила та процедури, прийняті Реєстром, а тому Постанова КМУ фактично дублює вказані вище

положення Реєстру щодо Форми та Правил подання заяви в категорії В 3.1. Екологічна шкода. Втім в Постанові чітко не визначено, який саме орган чи органи можуть бути заявниками щодо даної категорії.

Разом з тим, на національному рівні ми маємо ряд нормативно-правових актів, які регулюють порядок фіксації фактів та збору доказів завдання екологічної шкоди. Ключовим серед яких є Постанова КМУ від 20 березня 2022 р. № 326 Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Відповідно до вказаного вище Порядку, визначення шкоди та збитків здійснюється окремо за такими напрямками:

- шкода, завдана земельним ресурсам;
- втрата надр;
- збитки, завдані водним ресурсам;
- шкода, завдана атмосферному повітрю;
- втрати лісового фонду;
- збитки, завдані природно-заповідному фонду.

Порядок визначає органи, відповідальні за визначення шкоди та збитків, тобто за проведення розрахунків та визначення розміру збитків в грошовому еквіваленті, проте не визначає органи, відповідальні за фіксацію самого факту завдання шкоди.

Відповідно до Порядку, відповідальним за визначення шкоди та збитків:

- лісовому фонду є Держлісагентство,
- надрам – Держгеонадра,
- атмосферному повітрю, водним ресурсам, а також природно-заповідному фонду - Держекоінспекція. Також Держекоінспекція обраховує розмір шкоди, що завдана ґрунтам та земельним ділянкам внаслідок їхнього забруднення та засмічення.
- витрати на рекультивацію земель, які були порушені внаслідок бойових дій, витрати на консервацію земельних ділянок, забруднених хімічними речовинами внаслідок збройної агресії та бойових дій під час воєнного стану, а також на рекультивацію земельних ділянок, на яких розташовані військові інженерно-технічні та/або фортифікаційні споруди; та збитки, завдані власникам (землекористувачам) земельних ділянок сільськогосподарського призначення, в тому числі витрати на відновлення меліоративних систем, розраховують обласні, Київська міська держадміністрації (на період воєнного стану - військові адміністрації).

Розрахунки здійснюються відповідно до спеціально затверджених методик, яких є сім, зокрема:

q Методика визначення шкоди та збитків завданих земельному фонду України внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затверджена Наказом Мінагрополітики № 295 від 18.05.2022 р.

q Методика визначення розміру шкоди завданої землі, ґрунтам внаслідок надзвичайних ситуацій та/або збройної агресії та бойових дій під час дії воєнного стану, затверджена Наказом Міндовкілля № 167 від 04.04.2022 р.

q Методика визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами, затверджена Наказом Міндовкілля № 366 від 15.09.2022 р.

q Методика визначення збитків, заподіяних внаслідок забруднення та/або засмічення вод, самовільного користування водними ресурсами, затверджена Наказом Міндовкілля № 252 від 21.07.2022 р.

q Методика розрахунку неорганізованих викидів забруднюючих речовин або суміші таких речовин в атмосферне повітря внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій та/або під час дії воєнного стану та визначення розмірів завданої шкоди, затверджена наказом Міндовкілля № 175 від 13.04.2022 р.

q Методика визначення шкоди та збитків, заподіяних лісовому фонду внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затверджена Наказом Міндовкілля № 414 від 05.10.2022 р.

q Методика визначення шкоди та збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затверджена Наказом Міндовкілля № 424 від 13.10.2022 р.

Дані методики окрім формул розрахунку збитків, визначають орган, відповідальний за фіксацію, а також коротко описують способи такої фіксації та докази завдання шкоди.

Для прикладу, Методика фіксації шкоди землі та ґрунтам говорить, що факти забруднення ґрунтів та/або засмічення земель, а також їх масштаби можуть встановлюються уповноваженими особами, які здійснюють у межах повноважень, передбачених законом, державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, зокрема, але не виключно, шляхом огляду земельних ділянок, даних дистанційного зондування землі, досліджень отриманих зразків проб ґрунтів, опрацювань висновків будь-яких експертиз, пояснень, довідок, документів, матеріалів, відомостей, отриманих, зокрема, з будь-яких джерел, оперативних повідомлень фізичних та юридичних осіб тощо. Аналогічне положення міститься в методиці по шкоді атмосферному повітрю, а також схожі норми є і в методиках по воді та природно-заповідному фонду.

Відповідно до методик, фіксація шкоди, завданої лісовому та природно-заповідному фонду, здійснюється комісіями, які створюються при районних або обласних державних адміністраціях. Фіксація шкоди, завданої іншим складовим довілля, фіксується уповноваженими органами, в основному Держекоінспекцією.

Детального порядку фіксації такої шкоди законодавство не передбачає, за винятком Постанови КМУ від 28 липня 2023 р. № 783 Деякі питання функціонування сервісу фіксації фактів заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації “ЕкоЗагроза”, якою затверджено:

Положення про деякі питання функціонування сервісу фіксації фактів заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації “ЕкоЗагроза”;

Порядок фіксації фактів заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації;

Порядок організації та проведення огляду (обстеження) місця заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації.

Постанова КМУ від 28 липня 2023 р. № 783 КМУ прийнята на підставі пункту “е” частини першої статті 9 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, яка гарантує кожному вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом. А започаткований цією постановою ресурс ЕкоЗагроза основним завданням, серед іншого, має забезпечення можливості громадянам оперативно сповіщати про факти заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації, а також забезпечення вільного доступу до такої інформації.

Відповідно до визначення, ЕкоЗагроза – це функціональний модуль Єдиної екологічної платформи “ЕкоСистема”, який організаційно та функціонально складається з веб-сайту та мобільного додатка ЕкоЗагрози (далі - засоби ЕкоЗагрози), електронних кабінетів, бази даних, геоінформаційного порталу, аналітичної платформи та забезпечує подання електронних звернень щодо виявлених фактів заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації.

Таке електронне звернення може подати будь-яка фізична особа, яка пройшла ідентифікацію. І саме таке звернення є підставою для проведення обстеження території. Для цього постанова надає Державній екологічній інспекції повноваження забезпечувати проведення огляду (обстеження) місця заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації з дотриманням необхідних заходів безпеки з метою збереження життя і здоров'я відповідальних працівників. Варто звернути увагу на дату прийняття даної постанови, яка була прийнята через півтора року після повномасштабного вторгнення, до того часу ДЕІ не була наділена повноваженнями проводити обстеження місця заподіяння шкоди довкіллю внаслідок воєнних дій. Також цікаво, що ДЕІ досі не має повноваження фіксувати шкоду, завдану довкіллю внаслідок воєнних дій.

Сама ідея створення ЕкоЗагрози полягає в тому, щоб будь-яка фізична особа за допомогою засобів ЕкоЗагрози могла внести інформацію про зафіксований нею факт заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації та надіслати сформоване електронне звернення, а органи ДЕІ могли перевірити наявність та достовірність наданої інформації. Підставою для проведення огляду (обстеження) є саме електронне звернення, подане з використанням засобів ЕкоЗагрози. Постанова не передбачає

обов'язок ДЕІ перевіряти факти завдання шкоди довкіллю, інакше як за зверненням фізичної особи, що надійшло через систему ЕкоЗагроза. За результатами проведення огляду (обстеження) місця заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації ДЕІ складає акт, форму якого затверджено цією ж Постановою. Проте часто такої можливості немає, тому з міркувань безпеки ДЕІ не здійснює виїзди на місця завдання шкоди довкіллю та не обстежує такі території, особливо це стосується територій, на яких ведуться активні бойові дії, або деокупованих територій, які не пройшли процес розмінування, або прикордонних територій, які також часто заміновані, або доступ до яких заборонено з міркувань безпеки та стратегічної важливості. Тому чимало фактів залишаються не зафіксованими. Якщо ж огляд відбувся, то після підтвердження (верифікації) факту заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації в електронному кабінеті з урахуванням інформації про виявлені факти заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації від ДСНС, Національної поліції, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, а в разі їх відсутності - військових адміністрацій відповідальна особа Держекоінспекції (її територіального органу) протягом одного календарного місяця здійснює розрахунок шкоди та збитків, завданих навколишньому природному середовищу, відповідно до затверджених методик, інформує відповідальну особу про необхідність вжиття заходів до усунення негативних наслідків та впливу на навколишнє природне середовище.

Проаналізувавши чинне законодавство, можемо сказати, що в Україні немає чіткого порядку фіксації шкоди, завданої довкіллю внаслідок воєнних дій, та немає бази даних з інформацією про факти фіксації такої шкоди та розрахунків збитків. Також законодавством не визначено, які саме органи будуть заявниками від держави України в категорії справ В 3.1. Екологічна шкода після її відкриття. Акти фіксації та інша інформація, зокрема докази завдання шкоди довкіллю, зберігаються в різних органах. А відтак навіть, якщо дана категорія буде відкрита для подання найближчим часом, є велика ймовірність, що наша держава не буде готова до якісного наповнення Реєстру збитків заявами про завдання шкоди довкіллю.

3.2. Перспективи вдосконалення порядку відшкодування Україні екологічної шкоди з врахуванням міжнародного досвіду та українських реалій

За інформацією Реєстру збитків, підготовка до відкриття для подачі заяв по Категорії В 3.1 Екологічна шкода фактично на завершальній стадії і цілком можливо буде відкрита до кінця 2026 року. Однак не менш важливим є і створення належної технічної та правової можливості для подання заяв в цій категорії з врахуванням міжнародного досвіду та українських реалій. Враховуючи наведений вище аналіз, пропонуємо вдосконалити існуючі процедури з метою збільшення шансів на отримання компенсації Україні за завдану довкіллю шкоду, внаслідок воєнних дій.

3.2.1. Зміни на міжнародному рівні

Зміни до Форми та Правил подання заяви в категорії В3.1, затверджені 28 лютого 2025 року Конференцією Учасників Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України

Щодо визначення поняття «школа, шкода, шкода навколишньому природному середовищу» та збитків, які можуть бути заявлені в даній категорії.

В розумінні пункт 3.3 Правил подання заяви по категорії В 3.1, "Екологічна шкода" означає будь-який шкідливий вплив на фауну, флору, ґрунт, воду, повітря, екосистеми, які утворені цими елементами, а також на характерні риси ландшафту та природні ресурси або на взаємодію між цими факторами. Це визначення охоплює природні елементи, що є, або можуть бути результатом людського втручання, зокрема, але не обмежуючись, харчові продукти, сільськогосподарські угіддя, питну воду та свійських тварин.

Як зазначено вище, дана категорія охоплює також природні елементи, що є або можуть бути результатом людського втручання, зокрема, харчові продукти, сільськогосподарські угіддя, питну воду та свійських тварин. Таке уточнення дещо нетипове для даної категорії, і викликає ряд питань, зокрема: чому в цю категорію віднесено харчові продукти та свійських тварин; чому виділяється питна вода; як розмежувати сільськогосподарські угіддя як природу та як актив; незрозуміло, як він буде розмежований з іншими категоріями заяв, такими як А3.7 та С3.4 Інші економічні втрати, В1.1 Пошкодження або знищення критичної інфраструктури; С3.1 Пошкодження, знищення або втрата активів.

Пропонуємо викласти п. 3.3. у такій редакції: "Школа, шкода, шкода навколишньому природному середовищу" означає будь-який прямий та опосередкований шкідливий вплив на рослинний і тваринний світ, ґрунти, геологічну будову, води, повітря, ландшафти, які утворені цими компонентами, а також на природні процеси в ландшафтах та природні ресурси. Це визначення також охоплює вплив на антропогенні елементи, що є або можуть бути результатом людського втручання в природні комплекси, зокрема, але не обмежуючись, землі запасу, штучно створені парки та зелені зони в населених пунктах, штучні водні об'єкти тощо.

Щодо розмежування категорії В 3.1. з іншими суміжними категоріями

Відповідно до пункт 3.5 Правил подання заяви по категорії В 3.1 "Екологічна шкода", заяви щодо шкоди, завданої особам або майну, яка може виникнути або бути наслідком шкоди, завданої навколишньому середовищу, а також Заяви щодо відповідних гуманітарних витрат або розмінування та очищення від нерозірваних боєприпасів, подаються в інших відповідних категоріях, проте не уточняється в яких. Тому пропонуємо уточнити, в яких саме. Дана пропозиція стосується і п. (6) Застереження, інформація та інструкції для Заявників категорії В3.1, яка містить аналогічне положення.

Окрім того вважаємо що таке формулювання лише підтверджує наше бачення щодо виключення харчових продуктів, сільськогосподарських угідь, питної води та свійських тварин з поняття та відповідно з категорії В 3.1 "Екологічна шкода". Оскільки їх знищення може виникнути або бути наслідком шкоди, завданої навколишньому середовищу, та має подаватися в інших категоріях.

Щодо доказів, які слід додати до заяви

Відповідно до 3.7. Правил, заявники повинні подати всі відповідні підтверджуючі Докази.

Вважаємо, що форма заяви повинна передбачати можливість долучення різного виду доказів, особливо документів, що містяться в державних реєстрах, які можуть автоматично пропонуватися (підтягуватися) шляхом взаємодії форми заяви з такими реєстрами. Це зокрема дані про власників та користувачів земельних ділянок, на яких спричинена шкода, документи містобудівної документації, даних про обмеження, обтяження тощо.

Щодо форми заяви пропонуємо наведені нижче зміни.

В розділі IV. Інформація про навколишнє середовище, якому було завдано шкоду, ми пропонуємо створити технічні умови для того аби заявник міг максимально детально описати пошкоджену територію. Зокрема зазначити: тип пошкодженої території (об'єкт ПЗФ, парк, ліс, степова ділянка, лучна ділянка, сільськогосподарське угіддя, водний об'єкт, об'єкт промисловості, інфраструктури, місце зберігання відходів, місце зберігання небезпечних хімічних речовин тощо), географічні координати, площу. Вказати, чи відноситься пошкоджена територія до об'єктів ПЗФ, чи наявні на пошкодженій території червонокнижні види рослин або тварин, чи відноситься пошкоджена територія до Смарагдової мережі, чи віднесена пошкоджена територія до водно-болотних угідь міжнародного значення, чи розташована пошкоджена територія в межах прибережно-захисних смуг водних об'єктів. Наведену вище інформацію підтвердити належними доказами.

В цьому розділі пропонуємо також зазначати, чи є заявник власником земельної ділянки, форму власності, кадастровий номер, площу, цільове призначення, дату виникнення права власності, чи зареєстровано право власності на земельну ділянку в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно в Україні, вказати інформацію про співвласників (користувачів) за наявності таких, накладені на ділянку обмеження або обтяження. Для підтвердження цієї інформації пропонується долучити такі документи: витяг з Державного земельного кадастру, витяг з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно в Україні, державний акт на право власності / право постійного користування земельною ділянкою, інші документи, що підтверджують право власності / право користування земельною ділянкою.

Окрім того вважаємо за доцільне в цьому розділі надати заявнику можливість зазначити, чи є затверджена містобудівна документація на територію, яка зазнала пошкодження, та за наявності такої надати копії відповідних документів, а саме: копію витягу з схеми планування області / району, витягу з комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад на територію, яка зазнала пошкодження, витягу з Генерального плану населеного пункту на територію, яка зазнала пошкодження, витягу з Детального плану території на територію, яка зазнала пошкодження тощо.

У розділі V. Подія, яка спричинила шкоду, на наш погляд має зазначатися інформація про подію, що спричинила пошкодження, яка є дуже важливою в плані доказування, оскільки є одним з критеріїв відповідності заяви вимогам Реєстру. Саме ця інформація повинна доводити причино-наслідковий зв'язок, а саме те, що шкода спричинена саме внаслідок воєнних дій РФ, а не інших факторів. В цьому розділі ЕПЛ пропонує звертати особливу увагу на доведення того, що подія була спричинена саме внаслідок воєнних дій, а не будь-яких інших, зокрема природних чи стихійних лих.

Розділ VI. Шкода, завдана навколишньому середовищу є основним в частині обґрунтування завданої шкоди, тому ми пропонуємо розділити його за складовими довідками, а саме запропонувати заявникам вказати, яка шкода була завдана землі та ґрунтам, водним ресурсам, атмосферному повітрю, лісовому фонду, тваринному та рослинному світу, об'єктам природно-заповідного фонду, надрам (включаючи літогенну основу та рельєф місцевості). По кожній складовій довідки зазначити опис пошкодження або знищення, акт фіксації шкоди та інші докази пошкодження або знищення.

Розділ IX. Інші юридичні провадження, пропонуємо перейменувати розділ IX на «Інші докази та юридичні провадження», для того аби в цьому розділі заявник мав можливість долучити будь-які інші, на його думку важливі для даної категорії, докази, якого б розділу вони не стосувалися.

Зміни до Категорій заяв, які можуть бути внесені до реєстру, затверджених Конференцією учасників Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України 26 березня 2024 року

Розширення суб'єкта подання заяв в цій категорії не лише на державу Україна, але й на недержавні організації.

Відповідно до п. 3.1. Правил, заяви у категорії В 3.1 можуть подаватися державою Україна, включаючи її регіональні та місцеві органи влади, а також юридичні особи та установи, що перебувають у власності або під контролем держави щодо екологічної шкоди, завданої міжнародно-протиправними діями Російської Федерації на території України в межах її міжнародно-визнаних кордонів, включаючи її територіальні води, 24 лютого 2022 року або після цієї дати.

З початку повномасштабного вторгнення експерти ЕПЛ здійснили 40 експедицій на деокуповані та прифронтові території України з метою зафіксувати завдану довідку шкоду. Окрім того ЕПЛ є першою організацією в Україні, яка почала формувати судову практику в справах щодо відшкодування шкоди, завданої навколишньому природному середовищу внаслідок воєнних дій. Відтак наша організація володіє цінною доказовою базою, яка могла б бути корисною під час розгляду заяв про відшкодування шкоди довідку.

Окрім того значною доказовою базою володіють і власники та користувачі земельних ділянок, в тому числі на ім'я яких видане природоохоронне зобов'язання, які також могли б бути заявниками щодо відшкодування екологічної шкоди.

Тому висловлюємо пропозицію щодо розширення правил подання заяви не лише на державу Україна, але й на недержавні природоохоронні організації, шляхом створення окремої категорії С5 Екологічна шкода. Заяву в такій категорії могли б подавати юридичні особи, які мають право власності або користування земельною ділянкою, що була пошкоджена внаслідок агресії Російської Федерації проти України, в тому числі власник та користувач, на ім'я яких видане природоохоронне зобов'язання, а також громадські, благодійні природоохоронні організації, включаючи міжнародні.

3.2.2. Зміни на національному рівні

З метою впровадження даних пропозицій на національному рівні доцільно внести відповідні зміни до нормативно правових актів, які дублюють положення Реєстру, з метою узгодження міжнародного та національного законодавства. Окрім того Правила Реєстру щодо екологічної шкоди є досить рамковими та залишають багато питань на розгляд самої Держави. Відтак національне законодавство щодо відшкодування шкоди має бути більш деталізоване, порівняно з нормами Реєстру. Не достатньо лише перенести дані норми в ту чи іншу постанову, потрібно наділити органи обов'язками та повноваженнями щодо фіксації шкоди навколишньому природному середовищу, збору доказів, підготовки доказової бази, методики розрахунку збитків тощо. Відповідно для цього вбачаємо за доцільне внести ряд змін в національне законодавство.

Пропозиції змін до Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затвердженого постановою КМУ від 20 березня 2022 р. № 326.

Щодо органу, відповідального за фіксацію факту завдання шкоди довіллю

Порядок визначає органи, відповідальні за визначення шкоди та збитків, тобто за проведення розрахунків та визначення розміру збитків в грошовому еквіваленті, проте не визначає органи, відповідальні за фіксацію самого факту завдання шкоди. Такі органи визначені в окремих Методиках, які окрім того також коротко описують способи такої фіксації та дані, що можуть бути доказами завдання шкоди. Проте такі питання не мають бути предметом регулювання Методик з розрахунку розміру шкоди.

Відтак вважаємо за доцільне визначити в Порядку орган, відповідальний за фіксацію факту завдання шкоди, а сам порядок фіксації та перелік доказів, визначити окремим документом, залежно від того, який орган буде здійснювати фіксацію (ДЕІ, Держлісагентство, Комісія при ОВА тощо).

Пропозиції змін до Постанови КМУ від 28 липня 2023 р. № 783 Деякі питання функціонування сервісу фіксації фактів заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу внаслідок надзвичайних ситуацій, подій, збройної агресії Російської Федерації "ЕкоЗагроза".

Існує об'єктивна необхідність розробити та затвердити Порядок фіксації шкоди навколишньому природному середовищу на рівні КМУ, зокрема шляхом розширення завдань ЕкоЗагрози та підстав для проведення обстеження ДЕІ. Зокрема такою підставою може бути звернення не лише будь-якої фізичної особи, а й звернення будь-якої службової чи посадової особи (ОМС, ДСНС, адміністрацій ПЗФ тощо). Також практичної корисності додасть розроблення «Стандарту доказування екологічної шкоди внаслідок збройної агресії» в т.ч. з використанням доказів, зібраних дистанційними методами, який значно полегшить роботу та підвищить ефективність фіксації фактів завдання такої шкоди.

Окрім того всі дані про фіксацію шкоди, вихідної ситуації, розрахунок збитків має зберігатися в одному відповідальному органі, а краще – електронній системі, яка також може бути створена на базі ЕкоЗагрози та становитиме фактично цифровий доказовий пакет, придатний для українського та міжнародного провадження. На даний час така фіксація не цифровізована, інформація створюється як правило в паперовому вигляді та обробляється вручну.

Пропозиції змін до Методики визначення шкоди та збитків, завданих територіям та об'єктам природно-заповідного фонду внаслідок збройної агресії Російської Федерації, затвердженої Наказом Міндовкілля № 424 від 13.10.2022 р.

Щодо фіксації вихідної ситуації (baseline).

Методика використовує поняття «вихідних даних» і прямо включає інформацію про вихідний стан, що відповідає «золотому стандарту доказування», в рамках якого важливо довести не лише факт завдання шкоди, але і причино-наслідковий зв'язок між подією, що завдала шкоди та її розміром. Для цього потрібно зібрати вихідні дані про стан довкілля до пошкодження. Такий підхід потребує дуже детальних польових даних, які часто відсутні після бойових дій. Вихідні дані щодо типових біогеоценозів беруться з проекту організації території ПЗФ та літопису природи. Однак, не всі об'єкти ПЗФ мають однаково повний і актуальний літопис природи / проект організації, а для деяких об'єктів ПЗФ такі документи, як проекти організації території або літописи, взагалі не передбачені законодавством.

З огляду на вказане вище, вважаємо, що для вирішення цієї проблеми потрібно дозволити статистичне/модельне оцінювання кількості пошкоджених організмів за даними ДЗЗ, вибірковими дослідженнями, контрольними ділянками та науковими моделями. В Методиці прописати альтернативні варіанти визначення та фіксації стану навколишнього середовища до пошкодження (baseline): літопис природи, проект організації ПЗФ, дані державного моніторингу, наукові дані, архівні дані ДЗЗ, дані контрольних ділянок, експертні висновки, інші офіційні дані.

Щодо фіксації факту завдання шкоди, в тому числі на недоступних територіях

Методика з однієї сторони є доволі прогресивною, оскільки прямо визнає як джерела інформації дані дистанційного зондування землі, космічні та аерофотознімки, а також документи, експертизи й офіційні дані. Але водночас вона побудована навколо комісійного огляду території. Відповідно до п. 4 Методики, факти заподіяння шкоди та збитків ПЗФ, а також їх масштаби встановлюються комісіями, створеними місцевими державними адміністраціями. Результати роботи комісій оформлюються актом та підписуються всіма членами комісії. До акта комісійного обстеження обов'язково додаються результати фотофіксації об'єкта, що свідчать про характер та обсяг руйнувань.

Як впливає з наведеної вище норми, фізичний огляд Комісією пошкодженої території залишається основним способом фіксації шкоди. Проте для окупованих/замінованих територій повноцінне застосування такого методу практично неможливе. Методика визнає дані ДЗЗ, але не встановлює достатньо детального стандарту їх доказової якості: дата знімка, просторове/спектральне розрізнення, джерело, метадані, спосіб обробки. Відтак доцільно розділити можливість дистанційної фіксації шкоди шляхом даних дистанційного зондування землі і польову верифікацію. Для цього потрібно встановити мінімальні вимоги до даних ДЗЗ, як доказу, та порядок його верифікації. Неможливість огляду не повинна блокувати фіксацію шкоди та проведення розрахунку завданих збитків. Тому вважаємо за доцільне перетворити дані дистанційного зондування, космічні та аерофотознімки з допоміжного джерела інформації на повноцінний самостійний спосіб первинної фіксації шкоди.

Відсутність Порядку роботи Комісій

Як зазначається в п. 4 Методики, Комісії створюються при місцевих державних адміністраціях. При цьому відсутній порядок їхньої роботи. Відтак виникає ряд питань: хто зобов'язаний повідомити комісію про випадок заподіяння шкоди ПЗФ; хто здійснює матеріально-технічне забезпечення роботи комісії; які строки та порядок реагування на повідомлення про випадок заподіяння шкоди ПЗФ; які докази, документи має зібрати комісія; чи обов'язкові виїзди, чи можливі онлайн засідання комісії; за яких умов комісія правомочна; як приймається рішення; типова форма акта комісії тощо. Окрім того склад комісії є доволі громіздким і не передбачає гарантованого залучення еколога, біолога, ландшафтного еколога чи фахівця з ДЗЗ. В середньому в комісіях 15-20 членів, однак для прикладу в Херсонській обласній комісії - 36 членів, в Хмельницькій – 68 членів. Методика не встановлює жодних обмежень щодо кількісного складу, як і не передбачає можливість залучення вузьких спеціалістів. Тому доцільніше зменшити кількісний склад комісії до 15-20 осіб і передбачити обов'язкове залучення профільного наукового, експертного фахівця залежно від об'єкта шкоди. А також варто дати можливість іншим суб'єктам збирати первинний стандартизований доказовий матеріал за певним наперед визначеним та затвердженим алгоритмом. Такими суб'єктами можуть бути адміністрації ПЗФ, ДЕІ, органи ОМС чи ДСНС. Комісіям потрібно надати право працювати дистанційно, а не лише шляхом огляду місця події. В даному випадку саме дистанційно зібрані докази та їхня ієрархія можуть стати тими даними, які розглядає комісія та на основі яких складається акт фіксації шкоди, а в подальшому проводиться її розрахунок.

Щодо врахування екосистемних послуг та особливої природоохоронної цінності територій

Методика рахує «ресурс», але недостатньо рахує «екосистему». Фактичний розрахунок значною мірою переходить до обрахунку кількості знищених, пошкоджених рослин та тварин, помноженої на їх вартість відповідно до затверджених такс. Відтак є ризик втрати комплексного екосистемного ефекту. Тобто екосистема як система функцій втрачається у процесі монетизації. Тому доцільно відійти від обрахунку кількості пошкоджених (знищених) рослин чи тварин та запровадити оцінювання втрати екосистемних функцій, екосистемних послуг як самостійний елемент шкоди.

При визначенні розміру шкоди необхідно враховувати не лише фізичне пошкодження окремих природних компонентів, а й втрату або погіршення функцій, які відповідає екосистема виконувала для довкілля та суспільства. Зокрема, йдеться про регулювання водного режиму, очищення води та повітря, поглинання та накопичення вуглецю, запобігання ерозії ґрунтів, підтримання біорізноманіття, забезпечення середовища існування видів та інші екосистемні послуги.

Крім того, методика оцінки шкоди має належно враховувати особливу природоохоронну цінність пошкодженої території. Для забруднення повітря, земель та вод застосовуються окремі методики із коефіцієнтом 10 через особливу природоохоронну цінність ПЗФ. Проте не обґрунтовано розмір цього коефіцієнта. Шкода, завдана території природно-заповідного фонду, території Смарагдової мережі, водно-болотному угіддю міжнародного значення, місцю існування видів, занесених до Червоної книги України, або іншій території з особливим природоохоронним статусом, не може оцінюватися виключно за площею пошкодження або вартістю втрачених матеріальних

ресурсів, чи з використанням необґрунтованих коефіцієнтів. Відповідна природоохоронна цінність має бути окремим критерієм при визначенні більшого масштабу шкоди та необхідних заходів з відновлення. Неприпустимим є застосування однакових показників цінності до особливо цінних природоохоронних територій чи об'єктів та до територій і природних компонентів, які не мають такого статусу.

Методика передбачає формулу розрахунку загальних економічних втрат об'єкта ПЗФ від наслідків збройної агресії Російської Федерації, яка складається з суми витрат на відновлення природного стану об'єкта ПЗФ та втрат ПЗФ від недоотримання надходжень внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Проте, Методика не встановлює чіткої методології вибору відновлювального сценарію. Вважаємо за доцільне передбачити обґрунтування сценарію відновлення та його вартості на основі плану відновлення довкілля (ecological restoration plan).

Аналогічні пропозиції змін актуальні і для інших Методик, які мають регулювати метод обрахунку розміру шкоди та бути частиною повного доказового циклу, а не регулювати весь цикл та закривати законодавчі прогалини щодо порядку фіксації шкоди довкіллю та збору доказів.

Пропозиції змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 березня 2024 р. № 365 «Питання подання заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, що завдані агресією Російської Федерації проти України, до Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг».

Щодо визначення органу, відповідального за подання заяв до Реєстру.

Даною Постановою затверджено Порядок подання юридичними особами та державою Україна заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди, що завдані агресією Російської Федерації проти України, до Реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, яка дублює правила Реєстру щодо категорії В.3.1. Проте чітко не визначено, який саме орган чи органи можуть бути заявниками щодо даної категорії. Відтак варто уточнити хто буде заявником від держави Україна в категорії В 3.1. Екологічна шкода. Це в свою чергу дасть можливість такому органу підготуватися до виконання нового повноваження до того часу, як Реєстр відкриє дану категорію для подання заяв.

Пропозиції щодо фінансування заходів з документування та оцінки шкоди

Окремою проблемою є необхідність забезпечення фінансування заходів, необхідних для належного документування та оцінки екологічної шкоди. Значна частина таких заходів потребує проведення експедицій, лабораторних досліджень, дистанційного моніторингу, залучення спеціалістів та придбання відповідного обладнання, що створює суттєве фінансове навантаження на організації та територіальні громади, які здійснюють документування шкоди.

У зв'язку з цим доцільно передбачити механізм попереднього фінансування або грантової підтримки заходів з моніторингу, документування та оцінки екологічної шкоди, у тому числі тих, що здійснюються недержавними природоохоронними організаціями. Водночас обґрунтовані та пропорційні витрати на такі заходи мають бути визнані

складовою шкоди або витрат, пов'язаних із її встановленням та усуненням, які можуть бути заявлені до відшкодування в межах відповідної категорії Реєстру.

Пропозиції щодо цільового використання компенсованої екологічної шкоди

Вважаємо також необхідним забезпечити цільове використання коштів, отриманих у результаті компенсації шкоди, завданої навколишньому природному середовищу. Такі кошти мають спрямовуватися на заходи з відновлення пошкоджених екосистем, ліквідації наслідків забруднення, відновлення біорізноманіття, проведення довгострокового екологічного моніторингу та запобігання подальшому поширенню шкоди.

Доцільним є створення механізму окремого обліку таких коштів, забезпечення публічності інформації про їх надходження та використання, а також моніторингу фактичних результатів реалізації заходів з відновлення. Такий підхід дозволить забезпечити відповідність отриманої компенсації її цільовому призначенню та сприятиме відновленню довкілля України, а не лише фінансовій компенсації понесених державою витрат.

Висновки

Аналіз міжнародного досвіду компенсації завданої довкіллю шкоди дає змогу визначити ключові принципи та інституційні передумови формування ефективної системи компенсації екологічної шкоди для України. Міжнародний досвід показує нам, що забезпечення ефективного відшкодування екологічних збитків є складним багаторівневим процесом, який потребує поєднання міжнародно-правових механізмів, належного нормативного регулювання на національному рівні, науково обґрунтованих методик оцінювання шкоди, дієвих процедур доказування та врахування довгострокових програм відновлення природних екосистем.

Екологічні втрати не можуть зводитися виключно до вартості знищених або забруднених складових довкілля, чи витрат на ліквідацію забруднення. Вони повинні охоплювати також довгострокові наслідки, такі як: деградація природних екосистем, втрата біорізноманіття, порушення екосистемних послуг, погіршення якості природних ресурсів і довгострокові ризики для здоров'я населення. Відповідно, система компенсації має враховувати як безпосередні наслідки екологічних правопорушень, так і відкладені та тривалі наслідки для довкілля й суспільства. Міжнародна практика показує необхідність розроблення комплексних методик оцінювання екологічної шкоди, які враховуватимуть не лише прямі матеріальні втрати, а й економічну вартість утрачених екосистемних послуг, витрати на відновлення природних об'єктів, тривалість їхньої деградації та можливість природного відновлення. Практика Міжнародного Суду ООН у справі «Коста-Ріка проти Нікарагуа» має особливе значення в контексті обґрунтування можливості грошової оцінки шкоди довкіллю та врахування втрат екосистемних послуг. Для України це зумовлює потребу в удосконаленні національних методик оцінювання збитків, завданих земельним, водним і лісовим ресурсам, природно-заповідному фонду, морським екосистемам та іншим компонентам довкілля. Такі методики мають бути науково обґрунтованими, прозорими, придатними для перевірки й узгодженими з вимогами відповідних міжнародних стандартів. Водночас

розмір заявленої компенсації повинен спиратися на належні докази та реалістичні розрахунки, що мінімізуватиме ризик відхилення вимог через недостатню обґрунтованість.

Визначальною передумовою успішного відшкодування екологічної шкоди є формування належної, систематизованої та науково обґрунтованої доказової бази. Досвід Компенсаційної комісії ООН та практика Міжнародного Суду ООН демонструють, що доведення факту заподіяння шкоди, її масштабу, причинно-наслідкового зв'язку та обґрунтованості заявленої суми компенсації потребує комплексних і достовірних даних. У цьому контексті для України особливого значення набувають системний екологічний моніторинг, документування довоєнного стану довкілля на основі наявних даних, фіксація змін, спричинених воєнними діями, використання геопросторових технологій, дистанційного зондування Землі та залучення незалежних експертів.

Проведене дослідження міжнародного компенсаційного механізму для України дає підстави стверджувати, що створення відповідної міжнародної інституційної системи є важливим кроком на шляху забезпечення міжнародно-правової відповідальності держави-агресора та відновлення порушених прав України, її громадян і юридичних осіб. Водночас необхідно враховувати, що створення Реєстру збитків і діяльність Міжнародної компенсаційної комісії не усувають автоматично всіх проблем, пов'язаних із притягненням держави-агресора до відповідальності. Ключовим викликом залишається забезпечення належного фінансування компенсаційних виплат і визначення правових механізмів використання активів Російської Федерації для відшкодування завданої шкоди. Розв'язання цього питання потребує узгодження міжнародно-правових зобов'язань держав, принципів державного імунітету, гарантій захисту майна та інших норм міжнародного права. Відповідно, формування компенсаційного фонду має супроводжуватися виробленням юридично обґрунтованої, політично узгодженої та практично дієвої моделі фінансування, яка забезпечить реальне виконання рішень Комісії.

Окрім того міжнародний досвід свідчить, що успішність відшкодування екологічної шкоди визначається не стільки самим фактом створення компенсаційного механізму, скільки його здатністю забезпечити юридично обґрунтоване встановлення відповідальності, достовірне визначення масштабів збитків, своєчасне та справедливе відшкодування і реальне відновлення довкілля. Україна має враховувати процесуальні вимоги міжнародного компенсаційного механізму, належність і допустимість доказів, правила встановлення причинно-наслідкового зв'язку та вимоги до обґрунтування розміру шкоди. Для цього необхідно забезпечити координацію між державними органами, науковими установами, правоохоронними органами, організаціями громадянського суспільства та міжнародними партнерами, а також визначити чіткі повноваження суб'єктів, які здійснюватимуть збір доказів і заявлятимуть вимоги про компенсацію.

Водночас аналіз національного нормативного та організаційного забезпечення документування екологічної шкоди виявляє суттєві проблеми, які можуть ускладнити підготовку та подання відповідних заяв. Зокрема, відсутність цілісної системи фіксації екологічних збитків, розпорошеність доказової інформації між різними державними органами, недостатня узгодженість підходів до оцінювання шкоди та невизначеність

щодо суб'єктів, уповноважених подавати заяви від імені держави, створюють ризики втрати доказів, дублювання інформації та недостатньої обґрунтованості компенсаційних вимог. За таких обставин навіть наявність міжнародно визнаного механізму не гарантує належного представлення інтересів України, якщо на національному рівні не буде забезпечено системної підготовки доказової бази.

З огляду на це, одним із першочергових завдань України має стати формування єдиної системи документування, обліку та оцінювання екологічної шкоди, завданої війною. Така система повинна передбачати уніфіковані процедури фіксації екологічних правопорушень, стандартизовані форми актів і звітів, єдині методологічні підходи до розрахунку збитків та централізоване накопичення інформації з можливістю її перевірки й використання в міжнародних компенсаційних процедурах.

Отже, результати дослідження дають підстави стверджувати, що Україна вже має важливі міжнародно-правові та інституційні передумови для отримання компенсації за шкоду, завдану довікілью російською агресією, однак ефективна реалізація цього права потребує подальшої системної роботи. Пріоритетними завданнями є завершення формування міжнародного компенсаційного механізму, забезпечення його фінансової спроможності, створення національної системи збору й оброблення доказів, визначення уповноважених заявників, удосконалення методик оцінювання екологічних збитків та посилення міжвідомчої координації. Особливо важливо забезпечити готовність України до подання якісно підготовлених заяв у категорії ВЗ.1 «Екологічна шкода», щоб уникнути втрати часу та забезпечити належне представлення державних інтересів. Компенсація повинна розглядатися не лише як засіб грошового відшкодування вже завданих збитків, а і як інструмент забезпечення екологічної безпеки, відновлення природних систем та запобігання подальшим негативним наслідкам.