



Огляд чинного законодавства та пропозицій по змінах щодо встановлення правових механізмів захисту майнових прав та інтересів постраждалих від збройної агресії проти України (житловий фонд)

Станом на [вересень 2022](#) внаслідок збройної агресії проти України з 24 лютого 2022 було зруйновано та пошкоджено щонайменше 135,8 тис житлових будівель, з яких 119,9 тис — приватних будинків та 15,6 тис — багатоквартирних, 0,2 тис - гуртожитків. Щоденно кількість зруйнованих та пошкоджених житлових будівель збільшується. На дев'ятий рік збройної агресії проти України відсутній ефективний правовий механізм для захисту майнових прав постраждалого населення. В даному огляді наводяться норми чинних нормативно-правових актів, які станом на жовтень 2022 року регулюють питання компенсації втрат (відшкодування матеріальної шкоди), спричинених збройною агресією проти України та короткий аналіз законопроектів з даного питання, що внесені до Верховної Ради України. Зазначене дає розуміння поточного стану законодавства у сфері встановлення правових механізмів захисту майнових прав та інтересів власників житлового фонду для напрацювання алгоритму прийняття зважених рішень.

Правове регулювання до 24 лютого 2022 року

В квітні 2014 року в [Законі України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”](#) було визначено, що відшкодування матеріальної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, у повному обсязі покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію. Аналогічна норма в подальшому була визначена в Законі України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”, який втратив чинність в травні 2022 року.

В грудні 2019 року та у вересні 2020 року до [Постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 року №947 “Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки \(квартири\) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації”](#) (далі - *Постанова №947*) було внесено зміни, які дозволили розпочати процес визначення розміру та прийняття рішень про надання грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією проти України. Постановою №947 було запроваджено адміністративний механізм компенсації. Відповідно до зазначеного підзаконного акту,

одноразова грошова компенсація в розмірі, що не перевищує 300 000,00 грн. надається власникам житла, яке перебуває на контрольованій Україною території та було зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією РФ, після дати набрання чинності Указом Президента України від 14 квітня 2014 №405 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”, тобто після **14 квітня 2014 року**. Грошова компенсація виплачується за рахунок бюджетних коштів. Постановою передбачається створення двох типів комісій:

- комісій з обстеження житла, зруйнованого внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією проти України (далі - *Комісії з обстеження*), що утворюються органами місцевого самоврядування, а у разі їх відсутності - військово-цивільними адміністраціями населених пунктів;

- комісій з розгляду питань, пов'язаних з наданням грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією проти України (далі - *Комісії*), що утворюються в Донецькій та Луганській областях Донецькою та Луганською облдержадміністраціями.

Саме Комісіями з обстеження проводились обстеження житла та складались спеціальні акти обстеження, що містять висновок про технічний стан житла на момент його обстеження. Комісії, в свою чергу, приймають рішення щодо надання або відмови в наданні грошової компенсації, визначають розмір грошової компенсації.

Загалом у 2021 році відповідними комісіями в Донецькій та Луганській областях було прийнято рішення про надання компенсації 509 постраждалим, які є власниками 409 об'єктів житлового фонду, на загальну суму 113 мільйонів 819 тисяч 230 гривень.

На даний момент Постанова №947 є чинною, але її положення неможливо реалізувати внаслідок широкомасштабної збройної агресії і припинення діяльності комісій. Запропонований нею механізм не відповідає умовам, які спричинені повномасштабною збройною агресією, руйнуванням та пошкодженням житла поза межами виключно Донецької та Луганської областей. Більше того, так і не було створено дієвий механізм надання грошової допомоги тим, чиє житло було тільки пошкоджено (але не зруйновано) внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією РФ, хоча і могло внаслідок цього стати непридатним для проживання.

Правове регулювання після 24 лютого 2022 року

Повномасштабне вторгнення призвело до швидкого збільшення кількості зруйнованих та пошкоджених житлових будівель, розширення масштабу та географії їх місцезнаходження. Для врегулювання ситуації, що склалася, Урядом прийнято ряд нормативно-правових актів з цих питань. Зокрема:

Постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 №326 встановлено процедуру визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ проти України, починаючи з **19 лютого 2014 року**. Методика визначення шкоди і збитків за таким напрямком, як втрати житлового фонду та об'єктів благоустрою, має бути затверджена наказом Міністерства розвитку громад та територій України за погодженням з Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Постановою визначені основні показники, які оцінюються за даним напрямком, закріплені загальні засади та підходи до проведення оцінки збитків.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 березня 2022 № 380 запроваджені механізм та процедура подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією РФ. Після внесення ряду змін таке повідомлення може подаватись щодо низки об'єктів починаючи з **19 лютого 2014**. Для забезпечення збору, накопичення, обліку, обробки, зберігання та захисту інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно передбачено створення **Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації**. Наповнення здійснюється за заявним принципом: без перевірки відповідних фактів, через Портал Дія, з використанням мобільного додатка Порталу Дія, через адміністратора центру надання адміністративних послуг або нотаріуса.

Постановою Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2022 №423, положення якої вносять зміни до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2017 №257, передбачено обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва, пошкоджених внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів, з метою їх оцінки визначеним законодавством вимогам та вжиття заходів для забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації. Результатом обстеження повинен стати звіт, який має містити висновок про технічний стан, рекомендації щодо подальшої експлуатації (у тому числі щодо можливості виконання робіт із відновлення) або демонтажу (ліквідації), а також в разі потреби відомості про пошкоджені (зруйновані) несучі та огорожувальні конструкції, інженерні системи (із зазначенням ступеня та обсягів пошкоджень), принципів рішення (рекомендації) щодо їх відновлення (підсилення). Зазначений звіт є підставою для прийняття рішення про виконання робіт із відновлення пошкоджених об'єктів або їх демонтаж (ліквідацію).

Постановою Кабінету Міністрів від 19 квітня 2022 №473 затверджений порядок, що застосовується для фіксації пошкоджень, зумовлених збройною агресією проти України, будівель та споруд приватної та комунальної форми власності, та може застосовуватися для фіксації пошкоджень будівель і споруд державної форми власності. Роботи з проведення обстеження таких об'єктів виконуються на територіях, на яких відсутні або завершено активну фазу бойових дій, після здійснення комплексу заходів, таких як розмінування та виконання піротехнічних робіт, виконання робіт з первинного демонтажу та пошуку постраждалих та загиблих, здійснення оперативно-слідчих дій правоохоронними органами у рамках кримінальних проваджень. За результатами комісійного обстеження передбачається складення акту обстеження об'єкта, пошкодженого внаслідок військових дій, спричинених збройною агресією проти України, який передається держателю Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією РФ. Відновлення пошкоджених об'єктів шляхом будівництва (капітального ремонту, реконструкції) здійснюється власником (управителем), уповноваженим органом чи іншим замовником будівництва на підставі звіту технічного обстеження та відповідної проектної документації.

Постановою Кабінету Міністрів від 19 квітня 2022 № 474 затверджено Порядок виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів. Після закінчення демонтажу виключно в електронній формі з використанням Реєстру будівельної

діяльності Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва складається акт про демонтаж. У разі повного демонтажу об'єкта акт про демонтаж є підставою для анулювання технічного паспорта та виключення об'єкта з реєстру об'єктів нерухомого майна.

Зазначеними вище нормативними актами також було визначено низку термінів, що використовуються при регулюванні означених питань, наприклад: “пошкоджений об'єкт”, “зруйнований об'єкт”, “знищене нерухоме майно” тощо. В Постанові [№380](#) також ґрунтовно описано складові частини об'єктів знищеного/пошкодженого нерухомого майна та достатньо детально визначено перелік фізичних та юридичних осіб, які можуть подавати інформаційне повідомлення згідно з її умовами. Також, в нормативних актах передбачено оформлення щонайменше трьох документів, які впливатимуть на показники для визначення шкоди та збитків:

- Звіт, який має містити висновок про технічний стан (Постанови [№423](#), [№473](#)),
- Акт про обстеження об'єкта, пошкодженого внаслідок військових дій, спричинених збройною агресією РФ (Постанова [№473](#))
- Акт про демонтаж (Постанова [№474](#)).

Таким чином Уряд значно просунувся у напрацюванні механізму фіксації пошкоджень та оцінки збитків як складової частини компенсаційного механізму відновлення майнових прав та інтересів постраждалих від збройної агресії проти України, зокрема у питаннях визначення шкоди та збитків; збору, обробки та зберігання інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно. Всі зазначені напрацювання мають знайти своє відображення у положеннях проєкту закону, який буде прийнятий з метою визначення правових та організаційних засад здійснення компенсації за пошкодження та знищення житлового фонду внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією РФ.

Законопроєктні ініціативи

Станом на жовтень 2022 до Верховної Ради України внесено чотири проєкти законів із зазначеного питання.

Проєкт Закону про державну реєстрацію збитків, завданих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України (реєстраційний номер [7193](#)), яким передбачено створення механізму для державної реєстрації розміру збитків, завданих внаслідок збройної агресії РФ проти України, після проведення їх оцінки. Також пропонується створення Державного реєстру збитків, тобто державної інформаційно-комунікаційної системи збирання, зберігання, накопичення, обробки та захисту інформації, що міститься в ній, яка забезпечує реєстрацію звітів про оцінку або актів оцінки збитків, завданих внаслідок збройної агресії РФ проти України.

Проєкт Закону про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації (реєстраційний номер [7198](#)), яким визначено правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією РФ проти України з дня набрання чинності Указом Президента України від 24 лютого 2022 №64 “Про введення воєнного стану в Україні”, тобто з 24 лютого 2022 року. Також передбачається збір інформації для майбутніх позовів держави Україна до Російської Федерації та створення Державного реєстра майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації. Проєкт Закону 7198 був

підтриманий Верховною Радою України за основу 1 квітня 2022 року, наразі він готується на друге читання.

Проект Закону про компенсацію за майно, втрачене, пошкоджене та знищене внаслідок збройної агресії Російської Федерації та справедливий розподіл репарацій (реєстраційний номер [7237](#)), яким пропонують визначити механізм надання первинної та повної компенсації за втрачене, пошкоджене та знищене майно постраждалим фізичним особам, їх спадкоємцям, та постраждалим юридичним особам України в результаті збройної агресії РФ проти України з 20 лютого 2014 року. Проектом передбачається створення Державного реєстру майна, знищеного, пошкодженого або втраченого внаслідок збройної агресії Російської Федерації для збору та обліку інформації про відповідне майно постраждалих осіб. Також, пропонується визначити механізм компенсації завданої шкоди майну на тимчасово окупованій території за принципом “ефективного контролю” та механізм забезпечення стягнення репарацій з РФ та їх адресного розподілу.

Проект Закону про відшкодування шкоди завданої потерпілому внаслідок збройної агресії Російської Федерації (реєстраційний номер [7385](#)), яким пропонується визначити особливості державної політики щодо відшкодування у повному обсязі шкоди, заподіяної збройною агресією РФ проти України, в тому числі завдану здоров'ю потерпілого або у разі його смерті, шкоду, заподіяну майну фізичної особи, шкоду, заподіяну фізичній особі, яка була вимушена залишити або покинути своє місце проживання (ВПО), моральну шкоду, заподіяну фізичній особі, шкоду, заподіяну майну юридичної особи, фізичної особи – підприємця. Пропонується створити Фонд відшкодування шкоди завданої потерпілому внаслідок збройної проти України як окрему юридичну особу, яка здійснює керівництво та управління системою відшкодування шкоди, у тому числі, провадить акумуляцію та облік коштів, наданих державі Україна на підставі міжнародних договорів (за рахунок заарештованих активів), здійснює виплати (відшкодування), готує документи та здійснює розрахунки для виплати, здійснює контроль за цільовим використанням коштів Фонду тощо. Також, передбачається створення Реєстру потерпілих внаслідок збройної агресії.

Із внесених законопроектів, Проект Закону про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації, зареєстрований за № [7198](#) (далі - *Проект № 7198*) **найбільш чітко регламентує правові та організаційні засади** надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією РФ проти України. Разом з тим, в ньому також не враховані деякі важливі аспекти. Зокрема, **при розгляді законопроекту важливо врахувати:**

- необхідність узгодженості та взаємодоповнення норм Проекту №7198 та положень чинних рішень Уряду, згідно з якими вже здійснюються певні дії, направлені на збір та облік інформації про пошкоджене та знищене/зруйноване нерухоме майно громадян України, та створюються складові частини механізму для поновлення порушених майнових прав осіб для створення єдиної працюючої законодавчої процедури захисту прав осіб, які постраждали внаслідок військової агресії проти України;
- розширення норм Проекту №7198 щодо надання компенсації на майно, знищене або пошкоджене до 24 лютого 2022 року, оскільки Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій,

спричинених військовою агресією Російської Федерації, наповнюється інформацією через подачу інформаційних повідомлень про знищене/пошкоджене нерухоме майно з 19 лютого 2014 року;

- судову практику. Так, 14 квітня 2022 Верховний Суд висловив правову позицію у справі [№308/9708/19](#): у разі застосування «деліктного винятку» (підстави для обмеження судового імунітету іноземної держави внаслідок завдання фізичної шкоди особі або збитків майну) будь-який спір, що виник на території України у громадянина України, навіть з іноземною країною, зокрема й РФ, може бути розглянутий та вирішений судом України як належним та повноважним судом. Зазначене має бути відображене в законодавстві. Наприклад, це може бути закон про зняття імунітету з держав-агресорів по певних категоріях справ, щоб забезпечити можливість постраждалих звертатися до судів в Україні з позовами до держав-агресорів про відшкодування шкоди, заподіяної їм збройною агресією та/або порушенням законів та звичаїв війни підконтрольними їм збройними формуваннями, якщо на території України знаходиться місце заподіяння шкоди або знаходиться майно держави-агресора, за рахунок якого можуть бути задоволені позовні вимоги. Також може бути доцільно передбачити спеціальну процедуру виконання таких рішень під контролем держави, в тому числі за рахунок виплати компенсації.

- можливість розширення джерел фінансування - внески юридичних та фізичних осіб; цільові гранти, надані іншими державами, міжнародними організаціями, фондами, що здійснюють розподіл та надання таких грантів; кошти та майно у формі благодійної, гуманітарної та технічної допомоги, у тому числі переданих від іноземних держав, міждержавних, міжурядових та міжнародних організацій. Із врахуванням механізму здійснення видатків та використання коштів з рахунка [Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури](#) доцільніше передбачити і окреме зарахування коштів саме на виплату компенсацій або здійснення будівництва саме житлового фонду, якщо кошти відповідного Фонду планується використовувати саме таким чином.

- взаємозв'язок механізмів надання компенсації, передбачених Проектом №7198, та інших механізмів захисту прав постраждалих від військової агресії: наприклад, Проект закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо підтримки позичальників, майно яких було знищено або зазнало пошкоджень внаслідок збройної агресії російської федерації проти України ([№7441-1](#)) передбачає, серед іншого, що кредитор, після прощення (анулювання) заборгованості за договором про споживчий кредит, набуває право на отримання компенсації від держави відповідно до закону. Тож, якщо в цьому випадку йдеться про компенсацію, яка без прощення (анулювання) відповідної заборгованості мала би бути одержана фізичною особою-боржником згідно з механізмом компенсації, передбаченим Проектом №7198, то механізми і процедури, передбачені цими законопроектами мають бути узгоджені між собою, аби забезпечити їх належне функціонування.

- можливість створення механізму надання компенсації за знищення/пошкодження не тільки нерухомого, але й іншого майна постраждалих.

Детальний аналіз основних положень Проекту №7198, підготовлений експертами неурядових організацій, доступний [за посиланням](#). Законопроект потребує доопрацювання до другого читання – як в суто технічних питаннях, так і в концептуальних. Зважаючи на важливість регульованих ним питань, необхідно приділити достатню увагу його положенням, аби забезпечити дієвий та справедливий механізм захисту прав осіб, які постраждали від збройної агресії РФ. Неурядові

організації висловлюють свою готовність експертного долучення з метою доопрацювання.

ГО "Громадський холдинг "ГРУПА ВПЛИВУ"

Центр прав людини "ZMINA"

БО БФ "Стабілізуєшен Супорт Сервісез"

БО "БФ Восток-СОС"

БФ «Право на захист»

Кримська правозахисна група

Таблиця законопроектів

№ з/п	Дата реєстрації	Номер	Найменування	Суб'єкт ініціативи	Головний Комітет	Проходження	Позиція ГНЕУ
1	22.03.2022	<u>7193</u>	Проект Закону про державну реєстрацію збитків, завданих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України	Мовчан О.В.	Наталуха Д. А. Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку	28.03.2022 - надано висновок Комітету про розгляд /очікує розгляду/	<u>Зауваження та пропозиції</u>
2	24.03.2022	<u>7198</u>	Проект Закону про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації	Шуляк О.О., Чорний Д.С., Безугла М.В., Неклюдов В.М. та інші	Наталуха Д. А. Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку	01.04.2022 - прийнято за основу /готується на друге читання/	<u>Зауваження та пропозиції</u>
3	31.03.2022	<u>7237</u>	Проект Закону про компенсацію за майно, втрачене, пошкоджене та знищене внаслідок збройної агресії Російської Федерації та справедливий розподіл репарацій	Мовчан О.В., Руцишин Я.І., Тарута С.О	Наталуха Д. А. Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку	02.04.2022 - направлено на розгляд Комітету, надано для ознайомлення /опрацьовується в Комітеті/	<u>Зауваження та пропозиції</u>
4	17.05.2022	<u>7385</u>	Проект Закону про відшкодування шкоди	Гриб В.О.,	Гетманцев Д. О. Комітет Верховної	18.05.2022 - направлено на розгляд	Відсутній

			завданої потерпілому внаслідок збройної агресії Російської Федерації	Аксьонов А.А., Мінько С.А., Бондар М.Л. та інші	Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики	Комітету, надано для ознайомлення /опрацьовується в Комітеті/	
--	--	--	---	--	--	--	--