



НОРВЕЗЬКА РАДА У  
СПРАВАХ БІЖЕНЦІВ



Співфінансується  
Європейським Союзом

# ПРАВО ВЛАСНОСТІ НА ОБ'ЄКТИ НЕРУХОМОГО МАЙНА

ЗАГРОЗИ ТА ГАРАНТІЇ В УМОВАХ  
ВОЄННОГО СТАНУ



Публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю БФ «Право на захист» і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

# **ЗМІСТ**

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>ВСТУП</b> . . . . .                                                                                               | 2  |
| <b>I. ПРАВО ВЛАСНОСТІ: ПОНЯТТЯ, ЗАГРОЗИ ТА ВИКЛИКИ<br/>В УМОВАХ ВІЙНИ</b> . . . . .                                  | 4  |
| <b>II. МІСЦЕ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ У ВІДНОВЛЕННІ<br/>ПОРУШЕНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ</b> . . . . .               | 7  |
| <b>III. ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ І МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ<br/>ІНТЕРЕСІВ ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ</b> . . . . . | 10 |
| <b>ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ</b> . . . . .                                                                            | 18 |

## ВСТУП

Запровадження воєнного стану на всій території України суттєво змінило устрій нашої держави, суспільства в цілому та життя кожного громадянина. Війна стала поштовхом для законотворчої роботи і внесення численних змін до законодавства України. Статтею 3 [Указу Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року «Про введення воєнного стану в Україні»](#) визначено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також вводяться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Постійні ракетні та артилерійські обстріли цивільної інфраструктури наших міст, як частина тактики ведення бойових дій агресором, призводять до масових руйнувань житлового фонду в населених пунктах, особливо в тих, які знаходяться поруч/на лінії фронту.

Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини у [тридцять четвертій Доповіді щодо ситуації з правами людини в Україні](#) повідомляє про щонайменше 8 130 будинків цивільних осіб, які було пошкоджено або зруйновано внаслідок бойових дій на території Донецької та Луганської областей, яку контролюють озброєні групи Російської Федерації.

Згідно з [інформацією Київської Школи Економіки](#), загалом, за понад 10 місяців війни, пошкоджено або зруйновано 149,3 тис житлових будинків, серед яких: 131,4 тис приватних будинків, 17,5 тис — багатоквартирних та 280 гуртожитків. Вартісний вираз прямих збитків для житлового фонду становить \$54 млрд доларів США.

На [засіданні Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій 12 вересня 2022 року](#) В'ячеслав Шаповалов, який на той час обіймав посаду заступника Міністра оборони України, повідомив, що близько 160 тисяч квадратних кілометрів територій України потребує розмінування.

За інформацією, викладеною у [Звіті «Швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення — серпень 2022»/ Rapid Damage and Needs Assessment](#) (далі — RDNA), підготовленому спільно Світовим банком, Урядом України та Європейською Комісією, станом на 1 червня 2022 року, загальний розмір завданої шкоди об'єктам житлової інфраструктури становить 39,2 млрд доларів США, що складає 40% усієї завданої війною шкоди. Потреби на відновлення та відбудову житла сягають 69 млрд доларів США.

Отже, війна не тільки спричинила ризики для життя людей, але й створила загрози порушення їхнього права власності. При цьому, географія таких загроз

охоплює територію всієї держави, адже пошкодження від ракетних обстрілів зафіксовано в багатьох регіонах України і навіть на території держав-сусідів.

У цьому контексті важливим є дослідження питання права власності в умовах воєнного стану, аналіз міжнародної практики і основних законодавчих положень та виокремлення тих, які регламентують захист права власності в умовах воєнного стану, з метою вдосконалення існуючих та розроблення нових механізмів такого захисту.

Варто наголосити, що питання дій окупаційної влади не є частиною цього аналізу, так само як і право власності на об'єкти нерухомого майна, які знаходяться на тимчасово окупованих територіях.

## I. ПРАВО ВЛАСНОСТІ: ПОНЯТТЯ, ЗАГРОЗИ ТА ВИКЛИКИ В УМОВАХ ВІЙНИ

[Стаття 1 \(Захист власності\) Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод](#) проголошує, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

[Європейський суд з прав людини наголошує](#), що позбавлення власності може бути виправдане лише в тому випадку, якщо воно здійснене «у інтересах суспільства» і «відповідно до вимог, передбачених законом». Більше того, повинно бути досягнуто «справедливого балансу» між вимогами загального інтересу суспільства і вимогами захисту основних прав осіб.

Захист приватної власності від конфіскації є давньою нормою звичаєвого міжнародного права та був кодифікований [у статті 46 IV Гаазької конвенції](#), згідно з якою «...приватна власність ... має поважатися. Приватна власність не підлягає конфіскації».

[Статтею 53 Конвенції про захист цивільного населення під час війни](#), укладеної в Женеві 12 серпня 1949 року (далі — Женевська конвенція), будь-яке знищення окупаційною державою рухомого чи нерухомого майна, що є індивідуальною або колективною власністю приватних осіб чи держави, або інших громадських установ чи соціальних або кооперативних організацій забороняється, за винятком випадків, коли це є необхідним для проведення воєнних операцій.

[Статтею 41 Конституції України](#) визначено, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Саме цим винятком, який врегульовано на державному рівні, є Закон України [«Про правовий режим воєнного стану»](#), який визначає, що воєнний стан — це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини

і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Частиною першою [статті 316 Цивільного кодексу України](#) (далі — ЦК України) визначено, що правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб.

Загальні підстави відповідальності за завдану майнову шкоду містяться в статті 1166 ЦК України, відповідно до частини першої якої майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала.

Відповідно до частини 1 статті 2 [Цивільного процесуального кодексу України](#), завданням цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

У пункті 82 [рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України»](#) зазначено, що стаття 13 [Конвенції](#) гарантує наявність на національному рівні засобу юридичного захисту для забезпечення дотримання суті конвенційних прав і свобод, у якій би формі вони не закріплювалися в національному правопорядку. Особа на практиці повинна мати можливість скористатись ефективним засобами захисту, які б запобігли вчиненню порушень чи їх продовженню або забезпечили заявнику відповідне відшкодування.

Отже, в разі порушення права власності, у порядку цивільного судочинства позивач має право звернутись до суду з відповідним позовом до винної особи, надавши докази, що підтверджують факт заподіяння шкоди та її розмір, а також винуватість конкретної особи у її вчиненні. У цьому контексті судова система України стикається із викликами щодо питань підсудності, застосування норм міжнародного приватного права та потенційного, наявного у Російській Федерації судового імунітету. Статтею 79 [Закону України «Про міжнародне приватне право»](#) визначено, що пред'явлення позову до іноземної держави, залучення іноземної держави до участі у справі як відповідача або третьої особи, накладення арешту на майно, яке належить іноземній державі та знаходиться на території України, застосування щодо такого майна інших засобів забезпечення позову і звернення стягнення на таке майно можуть бути допущені лише за згодою компетентних органів відповідної держави, якщо інше не передбачено міжнародним договором України або законом України.

До негативних наслідків порушення права власності, спричинених збройною агресією РФ, відносяться як збитки, завдані інтенсивними бойовими діями, знищенням і пошкодженням цивільних об'єктів інфраструктури, так і безпосередня втрата майна, яке знаходиться на непідконтрольній Уряду України території, його примусове відчуження, протиправне заволодіння, пограбування, навмисне знищення тощо. До переліченого додаються проблеми із забрудненням територій

вибухонебезпечними предметами і, як наслідок, триваюча потенційна загроза завдання шкоди життю, здоров'ю та руйнування майна населення. В сукупності зазначені фактори породжують правову невизначеність та необхідність впровадження комплексної, функціональної системи захисту порушених внаслідок збройного конфлікту майнових прав громадян.

За попередніми даними [RDNA](#) за час війни зазнали шкоди близько 817 000 житлових будинків, 38% з яких було зруйновані без можливості відновлення. Ця цифра охоплює квартири в багатоквартирних житлових будинках, будинки для однієї сім'ї (приватні будинки) та гуртожитки.

Найбільший тягар руйнувань зазнають урбаністичні території, про що вказує значний відсоток пошкоджень багатоквартирних житлових будинків.

Масштаби завданої житловому фонду шкоди розподілені за областями нерівномірно в залежності від інтенсивності і тривалості бойових дій. На Донецьку, Луганську, Харківську та Київську області припадає понад 82% від загального обсягу пошкоджень житлового фонду в Україні.

Вкрай масовий характер пошкоджень і руйнувань, продовження активних бойових дій на значній частині території України, постійна зміна лінії фронту, інтенсивні ракетні удари, а також відсутність фізичного доступу до великої кількості населених пунктів ускладнюють можливості для проведення детальної, пооб'єктної, всеохоплюючої оцінки пошкоджень та руйнувань.

## II. МІСЦЕ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ У ВІДНОВЛЕННІ ПОРУШЕНОГО ПРАВА ВЛАСНОСТІ

Упродовж останнього часу процес державної реєстрації прав на нерухоме майно постійно зазнає реформування. Спершу процес реєстрації проводили Бюро технічної інвентаризації (далі — БТІ), потім ці функції були передані Державній реєстраційній службі України.<sup>1</sup> Після 2013 року офіційне визнання та підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно здійснювалось шляхом внесення відповідного запису до електронного Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (далі - Державний реєстр). Однак Державний реєстр наповнений лише на 40%, адже переважна більшість майнових прав, які були набуті до 2013 року, до нього не внесена. Для територій, які були окуповані Російською Федерацією з 2014 року, ця частка є значно меншою.<sup>2</sup>

З метою впровадження механізму автоматизованого обміну інформацією у 2021 році Міністерство юстиції України із Міністерством цифрової трансформації України внесли пропозицію про реалізацію протягом 2021–2023 років експериментального проєкту з отримання державним реєстратором прав на нерухоме майно відомостей про державну реєстрацію права власності на нерухоме майно, що знаходяться в розпорядженні підприємств БТІ на паперових носіях. Зазначена ініціатива була втілена у [постанові Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2021 року № 509](#). Цією постановою рекомендовано комунальним підприємствам БТІ, у розпорядженні яких перебувають відомості про державну реєстрацію права власності на нерухоме майно на паперових носіях у зв'язку із здійсненням підприємствами БТІ до 1 січня 2013 року повноважень щодо проведення державної реєстрації права власності на нерухоме майно, взяти участь у реалізації експериментального проєкту, а органам місцевого самоврядування, що є засновниками комунальних підприємств БТІ, — вжити заходів до сприяння реалізації експериментального проєкту.

Разом з тим, оцифрування архівів БТІ з подальшим внесенням відомостей до Державного реєстру, забезпечення функціонування інтегрованого в Єдиний державний вебпортал електронних послуг Дія Державного реєстру сприятиме більш ефективному захисту майнових прав власників, пов'язаних зі знищенням, пошкодженням об'єктів нерухомого майна та правовстановлюючих документів на нього.

Варто зазначити, що під час евакуації з районів ведення активних бойових дій, громадяни України доволі часто стикаються із тим, що документи, підтверджуючі право власності на нерухоме майно, можуть бути втрачені, викрадені, пошкоджені або знищені.

<sup>1</sup> <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/44/41>

<sup>2</sup> <https://voxukraine.org/nastupnyj-den-pislya-nashoyi-peremogy-vidnovlennya-prav-vlasnosti-v-ukrayini/>



Як правило, у разі втрати або псування правовстановлюючого документа на об'єкт нерухомого майна, варто, у першу чергу, звернутися до нотаріуса, який посвідчував такий документ, або до органу місцевого самоврядування, який такий документ видавав, із заявою про видачу його дубліката. Також дублікат свідоцтва про право власності на житло (приватизоване) можна отримати в [Центрах надання адміністративних послуг](#).

Проте під час війни відновити втрачені правовстановлюючі документи не завжди можливо, зокрема у випадку руйнування та пограбування нотаріальних контор, втрати або знищення інвентаризаційних справ та архівів або залишення їх на тимчасово окупованій території. Відсутність доступу до документів органів місцевого самоврядування, які знаходяться на тимчасово окупованій території чи території, де ведуться бойові дії, також є перешкодою для відновлення правовстановлюючих документів.

Окрім того, у відповідності до [статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території» № 1207-VII від 15 квітня 2014 року](#) органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до Конституції та законів України, які знаходяться на непідконтрольній Уряду України території з 2014 року, позбавлені можливості видати дублікат правовстановлюючого документа, який матиме юридичну силу. Одночасно будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території, що створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законодавством України, — їх діяльність вважається незаконною, а видані ними акти (рішення, документи) щодо майнових прав на нерухомість є недійсними і не створюють правових наслідків.

Якщо отримати дублікат чи належним чином завірену копію правовстановлюючого документа з використанням адміністративних механізмів неможливо, з метою захисту своїх прав особа може звернутися до суду в порядку цивільного судочинства з відповідним позовом про визнання права власності на майно, усунення перешкод у здійсненні права власності шляхом витребування правовстановлюючих документів на майно, витребування з чужого незаконного володіння, встановлення юридичного факту володіння об'єктом нерухомого майна на праві приватної власності тощо.

Після повномасштабного вторгнення Кабінет Міністрів України прийняв [постанову від 06 березня 2022 року № 209 «Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» \(зі змінами\) \(далі — Постанова № 209\)](#), якою встановлено, що в умовах воєнного стану та протягом одного місяця з дня його припинення або скасування державна реєстрація, у тому числі реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, надання/отримання відомостей/інформації з Державного реєстру проводиться з урахуванням певних особливостей.

Концепція Постанови № 209 полягає в забезпеченні балансу між потребою захисту відомостей реєстрів від несанкціонованої зміни та потребою проведення в умовах війни нагальних реєстраційних дій.

[Наказом Міністерства юстиції України від 01 квітня 2022 року № 1307/5](#) затверджено Перелік адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких припиняється доступ користувачів до єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції України, в умовах воєнного стану (Перелік постійно оновлюється).

В інших областях України робота реєстрів відновлена. Однак доступ до реєстрів є лише в державних реєстраторів; державних та приватних виконавців відповідно до повноважень, визначених законом, перелік яких письмово повідомляється Міністерством юстиції України технічному адміністратору Державного реєстру; посадових осіб Мін'юсту та нотаріусів (державних та приватних), включених до переліку, затвердженого на виконання [постанови Кабінету Міністрів України України від 28 лютого 2022 року № 164 «Деякі питання нотаріату в умовах воєнного стану» \(зі змінами\)](#) наказом Міністерства юстиції України від 14 грудня 2022 року № 5616/5.

Також з жовтня 2022 року на порталі [Дія відновлено послугу щодо подачі заяви про державну реєстрацію права власності на об'єкт нерухомого майна](#), що виникло та зареєстроване в установленому законом порядку до 01 січня 2013 року, до запровадження Державного реєстру в 2013 році. Скористатися послугою наразі можливо тільки у Львівській області, м. Тернополі, м. Харкові та Чугуївському районі Харківської області. Згодом перелік міст, як зазначають урядовці, розширюватиметься, що забезпечуватиме громадян від можливих шахрайських дій з втраченими паперовими документами. Також відновлення цієї послуги дає підстави сподіватись на комплексне вирішення проблеми наповнення Державного реєстру.

Отже, як бачимо, війна спричинила додаткові навантаження та труднощі як для населення, так і для усього державного апарату, а відсутність цілісної, автоматизованої, інтегрованої системи реєстрації прав на нерухоме майно, з чіткими правилами врегулювання випадків із недостатніми правовстановлюючими документами і визначенням порядку позасудового їх вирішення, стане головною проблемою встановлення фактів порушення права власності та збільшить навантаження на судову систему.

В умовах правового режиму воєнного стану необхідним є належне функціонування механізмів захисту права власності, які визначатимуть дієві інструменти для мінімізації таких загроз та будуть спрямовані на відновлення порушених прав осіб, які постраждали від війни.

### III. ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ І МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ІНТЕРЕСІВ ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ

Питання про відшкодування шкоди, завданої воєнними діями, постало перед Україною ще в 2014 році і в той час законодавство не передбачало ефективних правових механізмів захисту майнових інтересів осіб, які постраждалих від воєнних дій та збройного конфлікту.

З початком повномасштабного вторгнення, механізм відшкодування завданих війною збитків Україні також стикається із багатьма викликами, але міжнародний досвід підтверджує правильність започаткованих Парламентом і Урядом України позитивних законодавчих змін, які розглянемо нижче.

Завдання шкоди майну під час бойових дій має наслідком виникнення обов'язку відшкодування. Як влучно зазначив [Міжамериканський суд з прав людини](#): «Принцип міжнародного права полягає в тому, що будь-яке порушення міжнародного зобов'язання, що спричинило шкоду, є підставою для виникнення обов'язку щодо адекватного відшкодування. Обов'язок відшкодування врегульований міжнародним правом у кожному його аспекті».

Хоча з 24 лютого 2022 року слова «відшкодування» і «компенсація» увійшли до широкого вжитку, є необхідність розмежування цих понять, як двох окремо існуючих юридичних інструментів.

Як зазначалось раніше, відшкодування шкоди це стягнення з винної особи сум, що дозволяють потерпілому повністю відшкодувати понесені збитки та/або відновити первісне становище пошкодженого об'єкта.

Виплата компенсації, своєю чергою, є допомогою, яку держава за власний рахунок виплачує певній категорії осіб, постраждалих у зв'язку зі знищенням або пошкодженням майна в тих розмірах і на тих умовах, які визначаються на розсуд держави.

Головне юридичне управління апарату Верховної Ради України у своїх [зауваженнях](#) до законопроекту 7198 наголошує, що концептуальні положення цивільного законодавства України щодо відшкодування майнової шкоди не використовують поняття «компенсація» та не містять його дефініції чи ознак.

У той же час в українському законодавстві наразі відсутні спеціальні закони, які регламентують порядок відшкодування шкоди, завданої воєнними діями, але існують окремі норми законодавства, які передбачають можливість виплати компенсації постраждалим.

Кодекс цивільного захисту України загалом розглядає воєнні дії як надзвичайні ситуації і в статтях 84–86 передбачає надання (виплату) матеріальної допомоги (компенсації) постраждалим від надзвичайної ситуації, як один із можливих способів надання їм допомоги державою. При цьому, виплата грошової компенсації

за рахунок держави здійснюється за умови добровільної передачі постраждалим зруйнованого або пошкодженого внаслідок надзвичайної ситуації житла місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання. Розмір грошової компенсації за зруйновану або пошкоджену квартиру (житловий будинок) визначається за показниками опосередкованої вартості спорудження житла у регіонах України відповідно до місцезнаходження такого майна. Відповідні важливі особливості регулювання зазначених питань підкреслює і Трансперенсі Інтернешнл Україна у своєму [аналізі законопроєкту 7198](#) від 12 січня 2023 року.

Відповідно до норм Кодексу цивільного захисту України, [постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 року № 947](#) було затверджено Порядок 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). [Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2020 року № 767](#) цей Порядок було актуалізовано, а також затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації.

Як вже зазначалось в [Огляді чинного законодавства та пропозицій по змінах щодо встановлення правових механізмів захисту майнових прав та інтересів постраждалих від збройної агресії проти України](#), підготовленому експертами групи неурядових організацій, до яких входить і Благодійний Фонд «Право на захист», хоча Постанова № 947 є чинною, наразі її положення неможливо реалізувати внаслідок бойових дій і припинення діяльності передбачених нею комісій, в тому числі і комісій з розгляду питань, пов'язаних з наданням грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації, що утворювалися в Донецькій та Луганській областях Донецькою та Луганською облдержадміністраціями. Запропонований Постановою № 947 механізм загалом не відповідає масштабам руйнування і викликам, які спричинила повномасштабна збройна агресія Російської Федерації. Серед іншого, варто підкреслити, що нею так і не було створено дієвий механізм компенсації тим особам, чиє житло зазнало пошкоджень (але не було зруйноване, хоча і могло в результаті цього стати непридатним для проживання) внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації.

Після 24 лютого 2022 року масштаби руйнувань, завданих Російською Федерацією, охопили всю територію України, тому Уряд України почав впроваджувати нові процедури.

20 березня 2022 року Уряд прийняв [постанову № 326](#), якою затвердив Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії

Російської Федерації. Зокрема, ця постанова зобов'язала міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади розробити і затвердити у шестимісячний строк методики визначення шкоди та збитків, передбачені зазначеним Порядком. Відповідальним за визначення шкоди та збитків за напрямом, що включає втрати житлового фонду (житла), об'єктів благоустрою, об'єктів незавершеного будівництва житлової нерухомості, фактичні витрати, здійснені для їх відновлення було визначено Мінрегіон. Однак станом на березень 2023 року зазначена методика так і не була затверджена.

26 березня 2022 року [постановою КМУ № 380](#) запроваджено збір та облік інформації про пошкоджене та знищене внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації, нерухоме майно громадян України з метою подальшого застосування механізмів для поновлення порушених майнових прав осіб та затверджено Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації. Згідно з цим Порядком, інформаційне повідомлення можна подати за вибором особи через портал чи мобільний застосунок «Дія», або через Центри надання адміністративних послуг чи нотаріуса, щодо об'єктів нерухомого майна, знищених або пошкоджених внаслідок військової агресії Російської Федерації. На сьогодні, після внесення до вказаного Порядку кількох важливих змін, його дія поширюється на фізичних та юридичних осіб, визначені об'єкти нерухомого майна, які знищено або пошкоджено внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації, з 19 лютого 2014 року, що є датою початку тимчасової окупації Російською Федерацією окремих територій України відповідно до частини другої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

Однак виникає питання, чи є подання інформаційного повідомлення без перевірки відповідних фактів належною юридичною фіксацією заподіяної шкоди.

[Постановою № 380](#) також передбачено створення та функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації — єдиної державної інформаційно-комунікаційної системи, яка призначена для збирання, накопичення, обліку, обробки, зберігання та захисту інформації (документів) про пошкоджене та знищене нерухоме майно, просторові координати об'єктів, осіб, нерухоме майно яких пошкоджено або знищено, шкоду та збитки, завдані внаслідок пошкодження такого майна тощо.

Одночасно, Урядом прийнято нормативно-правові акти, якими врегульовано питання щодо обстеження об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок військової агресії Російської Федерації, фіксації пошкоджень та демонтажу таких об'єктів ([постанови КМУ від 05 квітня 2022 року № 423 «Про внесення змін до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва»](#);

[від 19 квітня 2022 року № 473 «Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд»](#) та [від 19 квітня 2022 року № 474 «Про затвердження Порядку виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів»](#)).<sup>3</sup>

Окрім того, 18 травня 2022 року [Указом Президента України № 346/2022](#) утворено робочу групу з розробки та впровадження міжнародно-правових механізмів відшкодування шкоди, завданої Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, якій доручено розробити та внести пропозиції щодо засобів та правових інструментів відшкодування шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, у тому числі репарації, конфіскації, контрибуції, а також кроків щодо їх упровадження з урахуванням міжнародно-правових механізмів, міжнародного досвіду та судової практики.

24 березня 2022 року у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт [Закону № 7198](#) про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, а його прийняття тривало майже рік. 23 лютого 2023 року Верховна Рада України ухвалила цей Закон, яким на законодавчому рівні визначено правові та організаційні засади надання такої компенсації за пошкодження та знищення визначених ним категорій нерухомого майна з 24 лютого 2022 року та передбачено функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України. Новим Законом окреслено перелік суб'єктів, які мають право на компенсацію, а це фізичні особи — громадяни України, які є власниками, замовниками будівництва, інвесторами пошкоджених або знищених об'єктів нерухомого майна, а також їхні спадкоємці. За пошкоджене спільне майно багатоквартирного будинку компенсацію зможуть отримати ОСББ, житлові кооперативи, управителі або особи, уповноважені співвласниками багатоквартирних будинків. При цьому Уряд може визначити додаткові категорії осіб, яким може надаватися компенсація за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна, а стосовно окремих категорій осіб (наприклад, осіб, до яких застосовано санкції відповідно до Закону України «Про санкції») новий Закон одразу визначає, що вони не можуть бути отримувачами компенсації. Компенсація за пошкоджений об'єкт нерухомого майна здійснюватиметься шляхом виконання будівельних робіт та/або надання будівельних матеріалів для них. Власникам знищених квартир та інших житлових приміщень пропонується в якості компенсації фінансування придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у т. ч. фінансування придбання такого приміщення/будинку, що буде споруджений у майбутньому, або інвестування/фінансування його будівництва) з використанням житлового

<sup>3</sup> Огляд чинного законодавства та пропозицій по змінах щодо встановлення правових механізмів захисту майнових прав та інтересів постраждалих від збройної агресії проти України

сертифіката — в обсязі грошової суми, зазначеної в такому документі. Компенсація за знищені будинки садибного типу, садові чи дачні будинки (та відповідні об'єкти будівництва) передбачає право на отримання (на вибір отримувача компенсації) або житлового сертифікату на купівлю квартири чи будинку, або грошової компенсації, яку буде перераховано на рахунок зі спеціальним режимом використання для фінансування будівництва. Заяви про надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна мають подаватися до спеціальних комісій, які утворюються виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, військовою адміністрацією населеного пункту або військово-цивільною адміністрацією населеного пункту. Крім цього, Закон передбачає надання безоплатної вторинної правової допомоги громадянам України у справах щодо втрати (знищення) документів, отримання (видачі) документів, встановлення в судовому порядку фактів, що мають юридичне значення, якщо така необхідність виникла внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України (у тому числі, з метою отримання компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна в їх наслідок). Також запропоновано внести зміни і до Закону України «Про судовий збір», що звільняють заявників в усіх судових інстанціях від сплати судового збору у низці випадків, зокрема у справах за заявами про встановлення фактів, що мають юридичне значення, поданих у зв'язку із збройною агресією, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру, що призвели до втрати документів, необхідних для отримання компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна, а також порушення права власності на рухоме та/або нерухоме майно. Більше того, громадян України, об'єкти нерухомого майна яких було знищено внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, запропоновано звільнити від сплати адміністративного збору під час проведення державної реєстрації припинення права власності у зв'язку із знищенням об'єктів нерухомого майна та державної реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна, придбані (проінвестовані/профінансовані) з використанням житлового сертифіката.

Щодо міжнародних підходів у питаннях відшкодування збитків, завданих збройною агресією, то [Міністерством юстиції України розробляється механізм компенсації збитків Міжнародною комісією з розгляду претензій](#), яка матиме юрисдикцію розглядати претензії фізичних, юридичних осіб та держав щодо збитків, завданих війною. Ключова концепція спеціального механізму відшкодування збитків — це створення всеохоплюючої системи координат для забезпечення реального відшкодування збитків, завданих агресією Російською Федерацією. Впровадження такого механізму відбуватиметься через укладання окремого міжнародного договору між Україною та зацікавленими країнами-союзниками, який буде підкріплений іншими міжнародними актами. На користь такого підходу свідчать і успішні приклади таких комісій, до яких можна віднести [Спеціальний трибунал Ірану та Сполучених](#)

[Штатів, Компенсаційну комісію Організації Об'єднаних Націй](#) та [Спеціальну комісію Еритреї та Ефіопії](#).

Також правові передумови для створення механізмів притягнення Російської Федерації до відповідальності та відшкодування Україні завданих збитків стали можливими 14 листопада 2022 року, коли [Генеральна Асамблея ООН на спеціальній сесії ухвалила резолюцію авторства України «Забезпечення засобів правового захисту та репарацій у зв'язку з агресією проти України» \(Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine\)](#). Прийняття цієї резолюції сформувало додаткові юридичні підстави для вжиття державами-розпорядниками заморожених російських активів подальших дій із їх конфіскації та передачі Україні.

Ключовими для забезпечення відшкодування збитків Україні є пункти 3–4 Резолюції. Так, у пункті 3 Генеральна Асамблея визнала «потребу у створенні у співпраці з Україною міжнародного механізму для відшкодування збитків, втрат і ушкоджень (damage, loss and injury), які є наслідком міжнародних протиправних дій Російської Федерації в Україні та проти України», а пунктом 4 рекомендувала «створення державам-учасникам у співпраці з Україною міжнародного реєстру шкоди для реєстрації у документальній формі доказів та відомостей, що містяться в заявах щодо шкоди, втрат або збитків, заподіяних усім зацікавленим фізичним та юридичним особам, а також державі України внаслідок міжнародно протиправних дій Російської Федерації в Україні або проти України, а також для сприяння збору доказів та координації такої діяльності».

І в цьому контексті важливою є ініціатива Канади, яка законодавчо, шляхом внесення 23 червня 2022 року змін до закону «Про спеціальні економічні заходи» (Special Economic Measures Act SOR/2014–58), передбачила можливість використовувати конфісковані російські активи, що потрапили під санкції через війну, на підтримку України.<sup>4</sup>

Всі вище перелічені заходи відносяться до так званих адміністративних механізмів захисту порушених прав. І допоки Україна все ще перебуває на шляху до впровадження дієвих та ефективних компенсаційних механізмів, не варто забувати, що відсутність на національному рівні ефективного юридичного захисту для забезпечення дотримання суті конвенційних прав не може бути перешкодою у реалізації особою таких прав та свобод. Як зазначалось раніше, ці заходи можуть передбачити звернення зацікавлених осіб до українських або іноземних судів.

Одним із міжнародних гарантів відновлення порушених прав є Європейський Суд з прав людини (далі — ЄСПЛ). В червні 2022 року Міністерство цифрової трансформації України оголосило, що українці, які постраждали від російської агресії, можуть [подати заяву до ЄСПЛ онлайн](#) та отримати компенсацію від 5000 до 30000 тис євро.

Нюансом є те, що відповідно до резолюції ЄСПЛ, Суд розглядатиме заяви проти Росії щодо порушень, які мали місце до 16 вересня 2022 (тобто протягом пів

<sup>4</sup> <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/06/24/7142000/>



року після виключення Росії з Ради Європи). Процесуальні строки також обмежено 4 місяцями, а передумовою для звернення до ЄСПЛ є вичерпання національних способів захисту. І все ж таки, на думку деяких українських правників, рішення ЄСПЛ матимуть важливе юридичне значення і можуть бути враховані при розгляді справ іншими міжнародними органами, а отримання заявниками грошової компенсації не завжди є ключовою сатисфакцією, тому що навіть сам факт визнання порушення є складовим досягнення справедливості для жертв збройного конфлікту. А з огляду на те, що обов'язок виконання рішень ЄСПЛ не має строків, є вірогідність настання позитивних змін у політичному режимі РФ і вона в майбутньому виявить намір повернутися до складу Ради Європи, тоді, однією з умов повернення має бути виконання усіх рішень ЄСПЛ.<sup>5</sup> Крім того, якщо найближчим часом державою буде реалізований адміністративний механізм компенсації збитків, то [статтею 37 Конвенції](#) передбачена можливість суду на будь-якій стадії провадження у справі прийняти рішення про вилучення заяви з реєстру, якщо обставини дають підстави дійти висновку, що заявник не має наміру далі підтримувати свою заяву.

Щодо національного судового захисту, то [14 квітня 2022 року по справі № 308/9708/19 Верховний Суд](#) створив потужний прецедент у судовому механізмі захисту порушених прав та врегулював полеміку щодо судового імунітету Російської Федерації. У своїй постанові Верховний Суд дійшов висновку, що на Російську Федерацію не поширюється судовий імунітет, оскільки «вчинення актів збройної агресії іноземною державою не є реалізацією її суверенних прав, а свідчить про порушення зобов'язання поважати суверенітет та територіальну цілісність іншої держави України, що закріплено у Статуті ООН». Зокрема, Верховний Суд встановив, що за загальним правилом, шкода, завдана в Україні фізичній особі в результаті протиправних дій будь-якої іншої особи (суб'єкта), може бути відшкодована за рішенням суду України (за принципом генерального делікту). Верховний Суд встановив підстави для висновку про те, що починаючи з 2014 року відсутня необхідність у направленні до посольства РФ в Україні запитів щодо згоди Російської Федерації бути відповідачем у справах про відшкодування шкоди у зв'язку з вчиненням нею збройної агресії проти України та ігноруванням нею суверенітету та територіальної цілісності Української держави. А починаючи з 24 лютого 2022 року таке надсилання неможливе ще й у зв'язку із розірванням дипломатичних зносин України з Російською Федерацією.

Свою позицію Верховний Суд підтвердив [постановою від 18 травня 2022 року у справі № 760/17232/20-ц](#), зазначивши, що «підтримання юрисдикційного імунітету Російської Федерації позбавить позивача ефективного доступу до суду для захисту своїх прав, що є несумісним з положеннями пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод». Також в постанові акцентовано увагу, що відповідно до ст. 12 Конвенції ООН про юрисдикційні імунітети держав та їх власності (2004) держава не має права посилатися на судовий імунітет у справах,

<sup>5</sup> Чому Європейський суд з прав людини залишається ключовою інституцією правосуддя для України щодо притягнення Росії до відповідальності

пов'язаних із завданням шкоди здоров'ю, життю та майну, якщо така шкода повністю або частково завдана на території держави суду та якщо особа, яка завдала шкоду, у цей час перебувала на території держави суду.

Одночасно Верховний Суд також звернув увагу на те, що судові імунітети держав виникли в той час, коли індивідуальних прав людини практично не існувало і коли це було потрібно державам для більшого захисту від можливих переслідувань через судові зловживання. Натомість, доктрина судового імунітету держави в наш час підлягає дедалі більшій кількості обмежень, адже існує тенденція зменшити її застосування з огляду на розвиток прав людини, які зміцнюють позиції особи як суб'єкта правових відносин. У сучасному демократичному суспільстві абсолютний імунітет держави від судового розгляду є анахронічною доктриною, несумісною з вимогами справедливості та верховенства права.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Збройна агресія Російської Федерації проти України порушила фундаментальні принципи міжнародного гуманітарного права, завдала значної шкоди і непомірних збитків Україні та її громадянам.

Потреба у відновленні та відбудові житла в післявоєнній Україні вимагатиме цілісної системи правових інструментів та інтегрованого «зеленого», стійкого, інклюзивного підходу, зосередженого на забезпеченні умов для повернення населення в Україну.

Існуючі юридичні механізми та законодавчі ініціативи не у повній мірі пристосовані для такого складного завдання. І саме зараз Україна та її міжнародні партнери мають унікальну можливість створити нові дієві інструменти захисту потерпілих від воєнних дій, які в подальшому можуть стати успішним прикладом для всього міжнародного співтовариства.

Ключовим і невирішеним залишається питання фінансування відшкодування завданих збитків та забезпечення ефективного законодавчого урегулювання всього процесу, починаючи від вилучення заморожених активів Російської Федерації, прийняття рішень щодо присудження відшкодування та безпосереднього виконання цих рішень. Процес відшкодування шкоди та компенсації збитків за порушене внаслідок бойових дій право власності на об'єкти нерухомого майна безпосередньо залежатиме від системи державних інституцій та злагодженості їх роботи у цій сфері.

З метою забезпечення відновлення права власності на нерухоме майно органам державної влади варто запропонувати наступні кроки:

**Кабінету Міністрів України** продовжити розпочатий процес реформування та модернізації сфери регулювання та захисту права власності, а саме:

- провести аудит наповнення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
- інтенсифікувати оцифрування всіх архівів БТІ для забезпечення їх електронної обробки, внесення до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх резервного копіювання;
- розробити правові механізми інтеграції всіх ключових державних реєстрів та Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (Дія) з метою запровадження можливості завантаження електронних копій правовстановлюючих документів та інших доказів законних майнових прав на пошкоджене майно, а також добровільного внесення інформації до Державного реєстру щодо прав, які виникли до 2013 року, для всіх населених пунктів України;
- передбачити в Державному реєстрі майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, можливість внесення

інформації про динаміку змін пошкоджених об'єктів житлової нерухомості з прив'язкою до часу;

- чітко регламентувати перелік доказів законних прав володіння майном, які за відсутності правовстановлюючих документів, підтверджують майнові права власника, з метою надання компенсації на підставі таких доказів.

Такими доказами, до прикладу, можуть вважатися архівні копії договорів, які зберігаються у державних та приватних нотаріусів, реєстраційні документи житлових, садових кооперативів, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, інших балансоутримувачів, виписки із реєстрів територіальних громад, будинкових книг, постачальників комунальних послуг, спеціалізованих обслуговуючих організацій тощо.

Одночасно спрощення процедур внесення інформації до Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, не має спотворювати відомості про об'єкт нерухомого майна, які, своєю чергою, мають бути достовірними, достатніми і актуальними, тобто об'єктивно інформувати про реальний стан об'єкта, існуючі права на нього, їх обмеження та оскарження.

- **спільно з органам місцевого самоврядування** провести широку інформаційно-роз'яснювальну кампанію щодо порядку повідомлення про пошкодження та руйнування нерухомого майна та добровільної реєстрації у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, які виникли до 2013 року.

Звичайно, прийняття Закону 7198 було довгоочікуваним і без сумніву, позитивним кроком на шляху врегулювання порушених прав власності. І хоча питання відшкодування за рухоме майно і збитки, завдані юридичним особам не є предметом дослідження, ці питання, ще наразі не знайшли свого відображення в зазначеному Законі, не мають залишитись без уваги законодавця. Беззаперечним є факт того, що судова практика перевіряє ефективність норм права, виявляє прогалини та сповіщає про застарілість певних норм, тим самим, впливаючи на вдосконалення законодавства.

Вищезгадані постанови Верховного Суду мають важливе значення в умовах сьогодення, однак вони не є нормативними актами. З метою вироблення загальнообов'язкових правил поведінки **Верховній Раді України** варто **законодавчо врегулювати питання юрисдикційних імунітетів.**

Безумовно, Резолюція Генасамблеї ООН є важливим кроком у напрямку визнання права України на отримання відшкодування та зобов'язання Росії його здійснити, але цей документ не містить юридично обов'язкових норм щодо його розробки та впровадження.

Разом з тим, оскільки створення міжнародного механізму відшкодування збитків Україні відбуватиметься з урахуванням та посиленням на цю Резолюцію, вбачається

необхідним **Міністерству закордонних справ України спільно з Міністерством юстиції України:**

- забезпечити просування національних інтересів України серед урядів країн, які підтримали Резолюцію, з метою розробки і затвердження необхідних правових механізмів та процедур для конфіскації активів Російської Федерації, їх перепрофілювання у фонд допомоги Україні та подальшої передачі в рамках міжнародного компенсаційного механізму;
- імплементувати релевантний міжнародний досвід під час створення і наповнення Міжнародного реєстру збитків;
- залучити експертне середовище та здійснити широке обговорення механізмів компенсації збитків Міжнародною комісією з розгляду претензій щодо завданих збитків.

Запропоновані заходи дадуть можливість комплексно напрацювати більш сталі, цілісні інструменти та розробити прозорий механізм визначення і розподілу компенсацій за пошкоджене і знищене майно.