

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**до проекту Закону України**  
**«Про захист права власності та інших речових прав осіб,**  
**постраждалих внаслідок збройної агресії»**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття проекту Закону**

Відповідно до Законів України від 15 квітня 2014 року №1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», від 18 січня 2018 року №2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», Постанов Верховної Ради України від 27 січня 2015 року №129-VIII «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором», від 21 квітня 2015 року №337-VIII «Про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків», починаючи з 20 лютого 2014 року Російська Федерація здійснює проти України злочин збройної агресії.

У відповідь на застосування військової сили та збройних формувань на територіях Донецької і Луганської областей, було розпочато проведення Антитерористичної операції, а з 30 квітня 2018 року – здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Внаслідок збройної агресії, проведення у відповідь на неї антитерористичної операції й вжиття заходів, спрямованих на її відсіч і стримування, громадяни України та інші постраждалі особи зазнали суттєвих майнових втрат. Їх житло та інше майно було зруйноване чи пошкоджене, реалізацію інших речових прав було унеможливлено.

За даними, які наведено в спеціальній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Реалізація права внутрішньо переміщених осіб на житло», за оцінками обласних військово-цивільних адміністрацій «у Луганській області зруйновано і пошкоджено 7 471 об'єкт житлового фонду як приватної, так і інших форм власності. Завдана шкода оцінюється в 679,4 млн гривень. У Донецькій області – залишаються зруйнованими чи пошкодженими 5 537 житлових об'єктів. Завдана шкода оцінюється в щонайменше 10 млрд. гривень».

За попередніми підрахунками станом на початок 2021 року внаслідок збройних обстрілів на території Донецької та Луганською областей, де органи державної влади мають змогу здійснювати свої повноваження, залишаються знищеними або пошкодженими 5540 житлових об'єктів житлового фонду всіх форм власності в Донецькій області та 7432 таких об'єктів в Луганській області.

Відповідно до статті 2 Закону України від 18 січня 2018 року №2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» відповідальність за матеріальну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, покладається на Російську Федерацію відповідно до принципів і норм міжнародного права. В зв'язку цим Україна має вживати всіх необхідних заходів, спрямованих на фіксацію та оцінку завданих збройною агресією збитків та їх відшкодування Російською Федерацією у порядку притягнення її до міжнародно-правової відповідальності згідно з міжнародним правом. Водночас, держава, не маючи можливості захистити осіб від порушень основоположних прав людини внаслідок бойових дій, на виконання своїх позитивних зобов'язань має запровадити ефективний національний механізм відновлення їх порушених прав, у тому числі забезпечити право на реституцію та компенсацію за завдану шкоду в межах її юрисдикції.

Міжнародні документи, серед яких Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 р.; Принципи ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців і переміщених осіб («Принципи Пін'ейро»); Керівні принципи ООН з питань переміщення осіб всередині держави; Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи №1708 (2010) «Вирішення питань, що стосуються майна біженців і переміщених осіб» гарантують принцип непорушності прав власності на майно, яке знаходиться на території збройного конфлікту, а також передбачають право на компенсацію або реституцію зруйнованого або пошкодженого майна. Резолюція ПАРЄ №1708 (2010) закликає гарантувати вчасне й ефективне відшкодування втраченого доступу та прав на житло, землю й майно, залишені біженцями або ВПО, не очікуючи на результати переговорів щодо вирішення збройних конфліктів або статусу певної території (п. 10.1.).

Питання компенсації за майно, зруйноване чи пошкоджене під час збройного конфлікту, неодноразово було предметом розгляду Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Правова позиція ЄСПЛ ґрунтується на твердженні про відповідальність держави, зобов'язаної забезпечити в суспільстві мир і порядок, а також особисту і майнову безпеку людей, що перебувають під її юрисдикцією. Зокрема, позицію ЄСПЛ щодо зазначеної проблеми демонструють справи «Доган та інші проти Туреччини» (Dogan and others v. Turkey), «Сакхінадзе та інші проти Грузії» (Saghinadze and others v. Georgia), «Гульмамалдова проти Азербайджану» (Gulmammaldova v. Azerbaijan), «Радановіч проти Хорватії» (Radanovic v. Croatia), «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» (Xenides-Arestis v. Turkey).

Станом на сьогодні на рівні закону не було запроваджено механізм, який би гарантував та визначав умови реалізації права цивільного населення на реституцію житла, землі та майна, відновлення права власності та інших речових прав, зокрема виплату компенсації за житло та інше майно, зруйноване або пошкоджене внаслідок збройної агресії.

Разом з тим, на сьогодні вже склалась усталена національна судова практика, яка визнає, що через відсутність законодавчого механізму компенсації особам, майно яких було знищено або пошкоджено внаслідок збройної агресії держава фактично не виконує свої позитивні зобов'язання, передбачені міжнародним та європейським правом. При цьому такий механізм має бути запроваджено саме на рівні закону, а не підзаконного акту, адже він стосується права на реституцію та компенсацію, що належить до основоположних прав людини.

Протягом кількох скликань у Верховній Раді України реєструвалися законопроекти, метою яких було вирішення питання надання виплат за зруйноване житло і тільки два з них (№4301 від 24.03.2016 р. та №4301-1 від 11.04.2016 р.) були розглянуті на засіданні Верховної Ради України але не були підтримані.

Якщо узагальнити зауваження ГНЕУ а також виступи народних депутатів України під час розгляду законопроектів №4301 та №4301-1, то можна відмітити, що основними зауваженнями до всіх законопроектів є:

- необхідність розробки законопроекту у якому передбачити відшкодування збитків (надання компенсацій) за всі види знищеного або пошкодженого майна, а не тільки за житлову нерухомість;

- виплати мають здійснюватися не тільки за рахунок коштів Державного бюджету і не тільки грошовими коштами, але і за рахунок інших джерел та, в тому числі, шляхом надання в рахунок виплат майна;

- необхідність врахування, що збитки були завдані в основному внаслідок збройної агресії, а не проведення АТО та заходів щодо відсічі збройної агресії, які є не першопричиною, а відповіддю на збройну агресію;

- відшкодування збитків має здійснюватися винними особами, державою-агресором та має бути передбачено «тимчасове» відшкодування вказаних збитків або їх частини за рахунок Державного бюджету України, але з наданням Державі права регресу до винних осіб після їх встановлення та притягнення їх до відповідальності або ж до держави-агресора.

На засіданні Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин, яке відбулося 14 листопада 2019 року, було прийнято рішення створити Робочу групу, яку було доручено очолити заступнику Голови Комітету Р.О. Горбенко з напрацювання комплексного законопроекту, який би передбачав виплати не тільки за житло але й інше майно і мав стосуватися комплексного врегулювання питань відшкодування збитків.

До складу Робочої групи було запрошено народних депутатів України та їх помічників-консультантів, представників міністерств та відомств, міжнародних організацій, громадських об'єднань та громадських організацій, громадян, які виявили бажання долучитися до розробки цього проекту.

З урахуванням зауважень, висловлених до зареєстрованих раніше законопроектів, рішення головного комітету, та з використанням матеріалів і

напрацювань, наданих Проектом Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», Норвезькою радою у справах біженців (NRC), Данською Радою у справах біженців (DRC), Моніторинговою місією ООН з прав людини в Україні, Агентством ООН у справах біженців в Україні, БФ «Право на захист», Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України було підготовлено комплексний законопроект «Про захист права власності та інших речових прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії», який має діяти на постійній основі та в якому передбачено і запровадження механізму реституції після деокупації і надання виплат за майно (в тому числі і рухоме), яке було знищено чи пошкоджено внаслідок збройної агресії.

## **2. Мета і завдання проекту Закону**

Метою прийняття законопроекту є захист майнових прав осіб, порушених внаслідок збройної агресії шляхом запровадження механізмів реституції, а також відшкодування майнової шкоди, завданої особам, які постраждали внаслідок збройної агресії у відповідності до міжнародних та європейських стандартів прав людини, зокрема практики ЄСПЛ.

Завданням законопроекту є забезпечення надання допомоги особам, майно яких було знищено, пошкоджено або втрачено внаслідок збройної агресії та відновлення порушених прав шляхом застосування реституції після звільнення тимчасово окупованих територій.

## **3. Загальна характеристика і основні положення проекту Закону**

Проектом Закону пропонується запровадити комплексний механізм захисту прав власності, порушених внаслідок збройної агресії шляхом реституції та виплати компенсації фізичним особам, нерухоме та рухоме майно яких було знищено, пошкоджено або втрачено внаслідок збройної агресії незалежно від того, чи це сталося внаслідок дій країни-агресора чи внаслідок дій, вжитих з метою протидії збройній агресії.

Законопроектом передбачається:

- запровадити визначення термінів «знищене майно» «пошкоджене майно», «втрачене майно», «компенсація», «реституція» а також які особи вважаються постраждалими;

- створення Державного реєстру майна, знищеного, пошкодженого та втраченого внаслідок збройної агресії (надалі Реєстр) – єдиної державної інформаційно-телекомунікаційної системи, яка, зокрема, призначена для збирання, накопичення, обробки, зберігання та захисту інформації про майно, знищене, пошкоджене або втрачене внаслідок збройної агресії, обліку осіб, які мають право на компенсацію за таке майно або реституцію, а також нараховані розміри компенсації, здійснені реституції тощо;

- можливість заповнення Реєстру також і даними щодо майна, яке належить юридичним особам та використання даних Реєстру як для формування консолідованої претензії України до держави-агресора щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти

України, так і для їх використання у судових спорах позивачами в яких є фізичні та юридичні особи майнові права яких були порушені внаслідок збройної агресії;

- запровадження порядку надання компенсацій за знищене, пошкоджене та втрачене нерухоме та рухоме майно;
- визначення способів надання компенсацій та її розмірів;
- встановлення засад функціонування Комісії з обстеження знищеного та пошкодженого майна та Комісії з розгляду питань, пов'язаних з наданням компенсації постраждалим особам.

Також законопроектом вносяться зміни до статті 268 Цивільного кодексу України, Законів України «Про судовий збір», «Про безоплатну правову допомогу» та до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито», які стосуються строків позовної давності, надання допомоги потерпілим особам та звільнення від судового збору і державного мита у випадках, пов'язаних із реалізацією норм цього Закону щодо захисту їх прав власності та отримання компенсації і реституцією.

#### **4. Стан нормативно-правової бази у сфері правового регулювання**

У даній сфері регулювання діють Конституція України, Цивільний кодекс України, Закони України «Про оборону України», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація цього законопроекту потребує витрат з Державного бюджету України.

За наявними даними, на початок 2021 року на території Донецької області знищено або пошкоджено 5540 житлових об'єктів житлового фонду, а на території Луганської області ця кількість становила відповідно 7432 таких об'єктів.

З них кількість житлових будинків (квартир), які знищено (зруйновано) внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації становить:

- 317 зруйнованих житлових об'єктів приватної форми власності на території Донецької області;
- 375 зруйнованих житлових об'єктів приватної форми власності на території Луганської області.

На сьогодні, остаточно визначитися яка саме сума компенсації має бути виплачена щодо кожного з об'єктів нерухомого та рухомого майна неможливо у зв'язку з відсутністю повної інформації про такі об'єкти.

Проте, зважаючи на результати виплат, які здійснюються відповідно до затвердженого КМУ 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, середній розмір виплат за зруйноване житло становитиме в межах 300 тис. грн. на потерпілу особу (сім'ю) – власника майна.

Виходячи з цього, розрахунково загальний обсяг потреб для виплати компенсацій за знищене (зруйноване) майно становитиме на найближчий період (до впровадження Реєстру та збору повної інформації про знищене та пошкоджене майно) становитиме близько 200 млн.грн.

Згідно чинного порядку, на виплати компенсацій у 2020 році з Державного бюджету України було виділено 20 млн. грн, а на 2021 рік – 114 млн. грн.

Як передбачено у законопроекті, до моменту створення Державного реєстру майна, знищеного, пошкодженого та втраченого внаслідок збройної агресії будуть здійснюватися виплати лише щодо знищеного (зруйнованого) житла, тобто в межах чинних програм, передбачених Урядом в Державному бюджеті.

В подальшому, на підставі наповнення Реєстру даними щодо всіх видів майна, яке було знищено, пошкоджено або втрачено внаслідок збройної агресії, Уряд матимете повну інформацію щодо потреб у коштах, які мають бути спрямовані на виплати компенсацій, і з урахуванням інших способів надання компенсацій, які передбачені законопроектом, зможе провести відповідні коригування у законах про Державний бюджет на наступні роки.

## **6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття**

Прийняття зазначеного проекту Закону забезпечить надання допомоги особам, майно яких знищено, пошкоджено або втрачено внаслідок збройної агресії, що знизить соціальну напругу, створить підстави для здійснення реституції, надасть змогу сформувати базу даних для підготовки консолідованої претензії України до держави-агресора та для визначення реальної потреби у коштах на виплати компенсацій і створення чіткого плану щорічних виплат протягом найближчого часу зважаючи на фінансові можливості держави.

Створення дієвого механізму захисту одного із базових прав – права особи на житло, сприятиме також і процесу реінтеграції мешканців з тимчасово окупованих територій.

**Народні депутати України**

**Р.О.Горбенко**



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Горбенко Руслан Олександрович  
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B040000003F0D2F0042F08E00  
Дійсний до: 22.01.2023 0:00:00

6

Апарат Верховної Ради України  
№ 105д9/1-2021/62876 від 24.02.2021



407096