

Сердюк О. В.,
д.ю.н., проф.,
професор кафедри міжнародного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

**КОРУПЦІЙНА ВРАЗЛИВІСТЬ ПРОЦЕСІВ ДОКУМЕНТУВАННЯ , ОЦІНКИ
ТА ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ ВЛАСНИКІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА
ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОЇ АГРЕСІЇ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ:
МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

У суспільних обговореннях моделей та перспектив відбудови України проблема корупційних ризиків не виокремлюється і фактично не згадується. Будь-яка модель відбудови передбачає відшкодування втрат фізичних та юридичних осіб, спричинених військовою агресією. Процеси реєстрації, оцінки та компенсації завданої шкоди нерухомому майну є

вразливими до корупційних ризиків. У цьому переконує міжнародний досвід, врахування якого дозволяє передбачити окремі антикорупційні запобіжники у відповідних процедурах. За останні 50 років у світі відомо більше 100 ситуацій, коли в масштабі цілих держав поставало питання «постконфліктної/післявоєнної відбудови». І в усіх цих випадках процеси відбудови у той чи інший спосіб супроводжувались боротьбою із специфічними формами корупції, що були відображенням саме «відбудовних умов та чинників». Заяви українських політиків щодо «мінусової толерантності до корупції після війни» є привабливим та щирим побажанням, але водночас передчасним та утопічним. Міжнародний досвід свідчить про протилежне. Корупцію було визнано однією із ключових перешкод створення та реалізації планів відбудови після стихійного лиха у Філіппінах, а також під час реалізації відбудовної програми «*Oil for food*» в Іраку. В Україні війна не усунула корупцію, а лише позбавила її очевидності та наочності. Україна занурилась у війну, маючи ознаки однієї із найбільш корумпованих держав Європи, що створило надмірне навантаження на суспільство і в деяких моментах ставало завадою ефективної мобілізації зусиль для боротьби з ворогом. На це вказують непоодинокі випадки корупції чи інших зловживань навіть на поставках продукції військового призначення. Корупційні схеми, що створювались протягом десятиліть у ключових сферах можуть стати на заваді справедливості, ефективності та успішності післявоєнного відновлення.

За результатами дослідження *Центру Стратегічних та міжнародних досліджень* було розроблено Структуру завдань постконфліктної відбудови – сукупність завдань, які часто виникають під час відновлення країни після насильницьких конфліктів, з метою допомоги місцевим та міжнародним учасникам відбудови концептуалізувати та визначити пріоритетність кроків політики [1]. Представлений документ окреслює рамкові межі того, що потрібно зробити у більшості випадків. Однак у всіх випадках підкреслюється важливість стратегічного планування, визначення пріоритетів та відповідного розподілу обов'язків між численними місцевими та міжнародними учасниками відбудови. Загалом, першість у процесі пост конфліктної відбудови належить місцевим учасникам, які відіграють центральну роль протягом усього процесу реконструкції. Тоді як міжнародні учасники надають допомогу у заповненні ключових прогалів на певних етапах процесу, підтримуючи нарощування потенціалу серед представників місцевого населення та інституцій для забезпечення довгострокового успіху.

Відповідно до згаданого дослідження пропонується створити так звані *Комісії із встановлення істини (Truth Commission)*, до складу яких залучити представників місцевого населення та міжнародних організацій із обов'язковою участю різних груп населення (колишні учасники бойових дій, вчителі, представники правоохоронних органів, технічні експерти

тощо). Комісії необхідно визначити мандат, місію, повноваження та строк діяльності; забезпечити інфраструктуру та технічну допомогу; забезпечити сумісність і координацію комісії із національними та міжнародними органами влади та установами.

Робота Комісії полягатиме у розгляді питань і слухань, збору свідчень, підготовці звітів та рекомендацій щодо встановлення шкоди, збитків та визначення відшкодування, компенсації та репарацій. Основним предметом діяльності Комісії є визначення відповідних засобів та рівнів репарацій, класів відповідності шкоди та збитків та компенсації, а також впровадження присуджених репараційних заходів.

З процедурної сторони пропонується сформувати реєстр майна, пошкодженого та знищеного за час воєнних дій та (або) стихійного лиха, розробити критерії та механізми для вирішення спорів за участю такого майна, проводити розслідування та слухання для винесення рішення по суті [1; 4].

Важливе місце у післявоєнному періоді посідає оцінка широкого кола проблем, від експрес-оцінки термінових потреб до складної оцінки довгострокового відновлення держави чи певної місцевості та вимог до зниження існуючих ризиків. Відповідно, така оцінка повинна мати багатосекторальний характер, бути стандартизованою, збалансовано і комплексно вирішувати потреби процесу відбудови, пов'язані із інфраструктурою, засобами до існування, соціальними та державними послугами.

Можна скористатися досвідом групи міжнародних організацій *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR)*, які розробили Керівництво із оцінки шкоди, збитків та потреб після надзвичайних ситуацій. Відповідно до тексту Керівництва Оцінка шкоди, збитків та потреб після надзвичайних ситуацій – це інклюзивний процес держави, який здійснюється під її керівництвом, в основі якого знаходиться потенціал, досвід і знання національних та міжнародних організацій та осіб [2].

Аналіз міжнародного досвіду засвідчує важливість якісного та комплексного законодавства, яке має формуватись ще на початковій фазі відбудови. Таке законодавство не може зводитись до регулювання технічних чи логістичних питань відбудови. Воно має зміцнювати державне урядування на засадах демократії, верховенства права, антикорупції [2–4].

Міжнародний досвід свідчить про важливість стратегічного, а не «точкового» підходу до вирішення проблем відбудови [1; 2]. Саме на політичному рівні мають бути визначені принципово важливі питання, що на сьогодні в процесі створення спеціального законодавства в Україні тлумачаться помилково або взагалі не враховуються. Наприклад, включення до базового законопроекту дискримінаційних норм щодо неможливості для «негромадян» (іноземців та осіб без громадянства)

отримати відшкодування, які викликали бурхливу громадську реакцію як несумісні з ціннісними засадами української державності і лише під тиском критики були виключені. Очевидно, зважаючи на важливість регіонального рівня (і відмінності ситуації в різних регіонах), аналогічні акти мають бути розроблені центральною владою і для регіонів, що мають найбільш високий показник руйнувань. Недотримання принципу *«орієнтованість на громаду»* – один із найважливіших висновків із аналізу міжнародного досвіду. Нормативний матеріал станом на травень 2022 р. (включно із відповідними проєктами) не містить чіткого визначення принципів взаємодії центрального і локального рівня управління процесами відбудови в Україні. Зокрема, щодо відшкодування і компенсації різним суб'єктам. У суспільстві розгортається дискусія щодо доцільності централізації управління і фінансування процесами відбудови, де в такій централізації вбачається ризик формування нових корупційних схем за участю «великих забудовників».

Міжнародний досвід вказує на *важливість і пріоритетність принципу «краще ніж було»* у стратегіях відбудови. Цей принцип запропоновано застосовувати при визначенні потреб у відбудові чотирьох ключових компонентів наслідків, а саме: (1) відбудова надання послуг; (2) відбудова системи управління; (3) зниження ризиків, а також (4) реконструкція фізичних об'єктів, куди входять об'єкти нерухомого майна. Даний принцип передбачає відновлення з урахуванням стійкості до руйнування та безпеки, а також застосування новітніх технологій. Однак в Україні запропоновані законопроєктом № 7198 підходи до оцінки вартості відновлення пошкодженого об'єкта нерухомого майна не передбачають використання принципу *«краще ніж було»*. Натомість вартість компенсації визначається ступенем пошкодження та вартістю відновлення без урахування потреб модернізації та рівня безпеки. Законопроєкт встановлює граничні суми та розміри компенсації. Отримувач компенсації також має право на отримання об'єкта нерухомого майна, вартість якого перевищує граничний розмір компенсації, самостійно оплативши різницю між фактичною вартістю об'єкта нерухомого майна та сумою компенсації за ринковою вартістю. Такі обмеження можуть стати об'єктивною основою для формування *корупціогенних чинників* через мотивацію окремих категорій потерпілих до забезпечення більш сприятливих умов. Наприклад, можуть укладатись фіктивні угоди, здійснюватись незаконні впливи на уповноважені органи, тощо. Корупціогенною може стати ситуація поєднання принципу *«краще ніж було»* із оціночними поняттями у визначенні *«пошкодженого і знищеного майна»*. Пункт 3 Постанови № 380 до *«знищеного майна»*, серед іншого, відносить і те, відновлення якого є *економічно недоцільним*. Критерій економічної доцільності загалом відсутній і, більше того, його визначення може стати

перешкодою для реалізації принципу покращення. Якщо виходити із позиції власника, який прагне отримати *краще* помешкання, то він об'єктивно зацікавлений в отриманні звіту із *висновком про знищення майна*. Розмитість економічного критерію і корупційна домовленість із оцінювачем, фахівцем з обстеження або Комісією робить це можливим.

У березні 2022 р. КМУ прийняв постанову № 380 «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації», якою 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.

Надалі передбачено створення Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації, яка оцінить збитки для визначення компенсації, але це питання не врегульовано Порядком № 380. Але такий порядок подання та реєстрації інформації в Реєстрі пошкодженого та знищеного майна спричиняє ризики, що можуть мати наслідком корупційні практики з огляду на таке.

Треба зазначити потенційну колізію в термінах між даною Постановою та проектом закону № 7198, а саме: постанова № 380 вживає термін «*інформаційне повідомлення*», в той час як проект закону № 7198 вживає термін «*заява про отримання компенсації*», що потребує усунення такої колізії шляхом узгодження термінів в Порядку № 380 з законопроектом № 7198.

Через те, що інформаційне повідомлення прирівнюється до заяви про компенсацію (див. п. 6 Постанови № 380), це може призводити до того, що особа може свідомо чи випадково надати недостовірні відомості, лише частина з яких підлягає верифікації засобами автоматичної перевірки.

Отже, інформація про пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна в межах Реєстру пошкодженого та знищеного майна створюється особою під час подання інформаційного повідомлення та є реєстровою інформацією. Як наслідок в силу вимог Закону України «Про публічні електронні реєстри» – є достовірною. Хоча механізми верифікації інформації, яка подається в інформаційному повідомленні, є обмеженими, а іноді і навіть відсутні.

Абзацом 2 п. 6 Порядку № 380 передбачено, що інформація, визначена п.п. 4 абз. 1 п. 6, отримується/підтверджується з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно. КМУ зазначив що таке отримання/підтвердження здійснюється «за наявності» (див. абз. 2 п. 6); як відомо із спеціального Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», обов'язковість

реєстрації речових прав на нерухоме майно в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно передбачена з 1 січня 2013 р. (див. ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»). До того ж слід врахувати, що не всі види речових та майнових прав підлягають обов'язковій державній реєстрації; наприклад, не підлягають реєстрації права інвестора в будівництво нерухомого майна (див. ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

Отже, *особа може вносити до Реєстру пошкодженого або знищеного майна інформацію без будь-якої верифікації*. А відповідна інформація з інформаційних повідомлень, яка у подальшому стає реєстровою інформацією (див. п. 19 Порядку № 380), з врахуванням недоліків окремих етапів управлінських систем відшкодування шкоди (до прикладу недоліки судових процедур та процедур оскарження) може бути використана *для окремих корупційних практик*. До прикладу, *отримання компенсацій на основі підроблених договорів інвестування або за відсутності в особи права на компенсацію на основі домовленостей з Комісією або судом з використанням статусу достовірності реєстрової інформації Реєстру пошкодженого та знищеного майна*. Обґрунтування можливої корупційної практики наводиться нижче. Однією з вимог до заяви про надання компенсації згідно з законопроектом № 7198 є подання документу, що підтверджує інвестування та фінансування будівництва об'єкта житлового будівництва щодо якого отримано право на виконання будівельних робіт та який не прийнято в експлуатацію, та документу, що підтверджує сплату грошових коштів за такий об'єкт або який підтверджує, що громадянин України є членом житлово-будівельного (житлового) кооперативу, та викупив квартиру, інше житлове приміщення кооперативу, сплативши за відповідний об'єкт повну вартість (пункти 2, 3 ч. 7 ст. 3 законопроекту № 7198).

При цьому на національному рівні *відсутні інформаційно-комунікаційні системи, в яких би знаходились дані про інвестиційні договори або договори фінансування будівництва* (згідно із законами України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» та «Про інвестиційну діяльність»), а тому під час внесення даних до Реєстру пошкодженого та знищеного майна щодо нерухомого майна заявник може внести будь-які відомості про речове право та договори, в т.ч. інвестиційні, які можуть залишитись без верифікації засобами Державного реєстру речових прав або інших реєстрів, систем та баз даних (не виключено внесення даних про підроблені або недостовірні договори). Розуміючи презумпцію достовірності даних, внесених до Реєстру пошкодженого та знищеного майна, усвідомлюючи недостовірність поданих даних, заявник який не має право на компенсацію може в судовий спосіб домогтися компенсації

через офіційність реєстрової інформації Реєстру пошкодженого або знищеного майна про внесений ним договір.

Існує можливість *корупційного зловживання* правом користування Реєстром пошкодженого та знищеного майна. Цим правом наділені 18 категорій суб'єктів, які можуть вносити інформацію до Реєстру (зміни до Постанови № 380 не визначають межі та права доступу кожного з суб'єктів до Реєстру пошкодженого та знищеного майна), що призводить до того, що незалежно від ролі суб'єктів в межах процедур розгляду заяв про компенсацію, усі вони можуть вчиняти всі можливі дії з Реєстром та проводити будь-які зміни за відсутності реальних інструментів контролю правомірності внесення відомостей

Слід зазначити, що ні в Порядку № 473, ні в інших законодавчих актах, які регулюють питання процедур проведення обстежень або демонтажу, *не передбачено жодних процедурних норм* розгляду виконавчими органами місцевих рад, військовими адміністраціями та регіональними комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій звітів та актів обстеження, видів рішень, які можуть бути ухвалені за результатами розгляду звітів та актів обстежень (до прикладу, чи може комісія залишити звіт без розгляду або не включити об'єкт до переліку потенційно аварійних чи аварійних незважаючи на висновки фахівця з обстеження про непридатність такого об'єкта для використання за цільовим призначенням), строки розгляду цих питань уповноваженим органом тощо.

Вищеописані положення нормативних актів надають необґрунтовану дискрецію виконавчим органам місцевих рад, військовим адміністраціям та регіональним комісіям з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, що в свою чергу може призвести до зловживань, у тому числі й корупційних.

Ключовим органом для розгляду питань щодо надання компенсації є Комісія з розгляду питань щодо надання компенсації, яка створюється як тимчасовий колегіальний орган виконавчого органу місцевої ради за місцезнаходженням майна (частини 1, 2 ст. 9 проєкту закону № 7198). Тобто в Україні буде створено 1469 Комісій. Проблемою може стати неузгодженість правозастосовчої практики комісій, яка ще більше посилить негативні наслідки низької якості законодавства. Вбачаючи на міжнародний досвід, *Комісії* як спеціалізований інститут застосовуються у більшості ситуацій відбудови. Найбільш поширеними є Комісії із встановлення істини (Truth Commission), які можна бачити практично у всіх відомих ситуаціях відновлення. Truth Commissions мають високу ступінь організаційної автономності і створюються із залученням представників місцевого населення, донорів (міжнародних організацій), правоохоронців, технічних спеціалістів, тощо. Натомість, ст. 9 проєкту закону № 7198 встановлює правило, згідно з яким комісії є особливими тимчасовими колегіальними органами, що існують *в рамках формальної*

структури місцевих органів влади. Створюються вони за рішеннями відповідних органів, а їх основним кадровим ресурсом є посадові особи місцевих органів влади. Вони можуть перебувати у ситуації конфлікту інтересів через можливу особисту зацікавленість в отриманні компенсації, поширеності родинних та інших зв'язків із заявниками, бізнесових інтересів в питаннях будівництва або проведення обстежень, оглядів, демонтажів тощо.

Законопроектом № 7198 передбачено, що заявник може самостійно залучити фахівців з оцінки майна або забезпечення такої оцінки проводить Комісія. В умовах відсутності Методики оцінки визначення вартості відновлення пошкодженого майна, яка повинна затверджуватися Кабміном (ч. 4 ст. 5, ч. 3 ст. 7 проекту закону № 7198), це породжує додаткові ризики домовленостей заявників з оцінювачами. Водночас треба зазначити, що на даний час існує Національний стандарт № 2, яким визначені правила та Методика оцінки нерухомого майна. Існування декількох методик паралельно може призводити до зловживань.

Необхідно звернути увагу на наступні ризики: а) частина потерпілих не матиме можливості оплатити такі послуги, що об'єктивно буде гальмувати процеси відновлення через те, що строки проведення оцінки будуть залежати від Комісії; б) на ринку оцінки діє значний відсоток недобросовісних виконавців, які за корупційну винагороду можуть надати будь-який результат оцінки; в) навіть наявність стандартних методик чи регулювання вартості оціночних робіт не гарантує відсутності маніпуляцій і інших зловживань; г) масовість звернень і недостатність кваліфікованих оцінювачів створить ситуацію блокування процесів прийняття рішень і можливість корупційних домовленостей із оцінювачами щодо прискорення оцінки (у формі неформальних платежів); г) можливість потерпілих надавати «власну оцінку» фактично нівелює повноваження комісій, а у випадку невідповідності оцінок Комісії і оцінок на замовлення існує ризик тривалого судового оскарження, що буде блокувати процес відбудови чи компенсації.

Аналіз існуючої нормативної бази, а саме Постанова КМУ № 495 від 29.04.2022 р. підтверджує припущення про *можливість корупційних практик у сфері будівництва тимчасового житла.* Порядок закупівлі на конкурентних засадах не визнається обов'язковим, а уповноважені органи мають можливість самостійно визначати умови та порядок проведення закупівлі послуг, оскільки держава це регулює мінімально – зокрема, шляхом встановлення граничної вартості будівництва. На сьогодні порядок будівництва чи викупу тимчасового житла визначається постановою КМУ № 495 від 29.04.2022 р. Особливістю цих закупівель є їх виключення із традиційних закупівельних процедур, передбачених законодавством про закупівлі. Потенційно, саме у сфері створення фондів тимчасового житла будуть формуватись найбільш

«потужні/»хабаромісткі» корупційні схеми». Ключовими чинниками цього є: а) включеність компаній-забудовників в місцеві неформальні владно-бізнесові мережі (часто – належність цих бізнесів до сфери інтересів місцевих керівників чи їх близьких); б) передбачена законом можливість укладання договорів без використання конкурентних процедур; в) висока рентабельність робіт і можливість використання схем її штучного приховування; г) непрозорість відносин із замовниками і субвиконавцями. Тобто так реалізується найпотаємніша мрія будь-якого забудовника – масштабне замовлення за державні кошти без процедури конкурентної закупівлі і з мінімальними вимогами щодо контролю.

Література

1. Post-conflict Reconstruction Task Framework / A joint project of the Center for Strategic and International Studies (CSIS) and the Association of the United States Army (A USA). 2002.
2. Оценка ущерба, убытков и потребностей после чрезвычайных ситуаций, Руководство, Том А URL <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/PDNA%20vol%20A%20RUS.pdf>.
3. Fighting corruption in post-conflict and recovery situations: learning from the past, UNDP, 2020 URL <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/fighting-corruption-in-post-conflict---recovery-situations.html>.
4. A., Mekolo, A., Resta, V., & Rosenblum-Kumar, G. (2007). Governance strategies for post conflict reconstruction, sustainable peace and development. *UN DESA Discussion Paper*. URL <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/u>.