

Георгієвський Ю. В.,
д.ю.н., доц.,
доцент кафедри адміністративного права,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
завідувач наукового відділу правового забезпечення
галузевого інноваційного розвитку
НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України,
м. Харків

**ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО
ПОРЯДКУ ОБСТЕЖЕННЯ ТА КОМПЕНСАЦІЇ ЗБИТКІВ,
ЗАВДАНИХ НЕРУХОМОМУ МАЙНУ ПРИВАТНИХ ОСІБ
ЧЕРЕЗ ЗБРОЙНУ АГРЕСІЮ РФ ПРОТИ УКРАЇНИ**

Збройна агресія РФ проти України триває вже майже чотири місяці. При цьому характерним для ведення РФ способом ведення бойових дій є завдання значної шкоди цивільному населенню в наближених до зони

бойових дій районах шляхом авіаційного бомбардування та обстрілів важкою, реактивною та стратегічною артилерією житлових кварталів та об'єктів житлової інфраструктури (шкіл, дитячих садочків, лікарень, магазинів, історичних та архітектурних пам'яток тощо) населених пунктів України, що є порушенням ст. 25 Положення про закони і звичаї війни на суходолі, яке є додатком до IV Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі [1].

За інформацією, що міститься на сайті Офісу Генерального прокурора України станом на 17.06.2022 р., органами досудового слідства проводиться досудове розслідування в 17313 кримінальних провадженнях, зареєстрованими за фактами порушення законів та звичаїв війни (ст. 438 КК України) та в 73 кримінальних провадженнях за фактами планування, підготовки, розв'язання та ведення агресивної війни (ст. 437 КК України) [2].

За оцінками аналітиків проєкту «Росія заплатить», створеного KSE Institute спільно з Офісом Президента та Міністерством економіки України, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерства інфраструктури та Міністерства розвитку громад та територій, станом на 08.06.2022 р. через війну зруйновано чи пошкоджено зокрема 44.8 млн м² житлового фонду на суму \$ 39,4 млрд (найбільше постраждали такі міста як Маріуполь, Харків, Чернігів, Суми та Рубіжне) [3].

Звичайно, що наведені показники збільшуватимуться щодня продовження РФ війни проти України саме в такий агресивний спосіб.

До цього ж маємо зважати на те, що життя не стає на місці, наші громадяни, які були вимушені виїхати з багатьох населених пунктів через пошкодження чи руйнування їхніх домівок повертаються до них та займаються їхнім відновленням за власний рахунок чи за рахунок місцевих громад.

У напрямку пошуку шляхів удосконалення чинних механізмів фіксації збитків, завданих війною, варто відзначити громадські ініціативи, зокрема, вже згаданий нам всеукраїнський проєкт «Росія заплатить» від KSE Institute, що передбачає фіксацію збитків та повідомлення про них в цифровому форматі безпосередньо зацікавленими приватними особами [4] та нова регіональна платформа @tviyDimKharkivBot від IT-компанії «Sigma Software»[5], яка розробила централізований цифровий інструмент перевірки стану житла, завдяки якому харків'яни можуть перевірити, чи залишилися їхні домівки неушкодженими. Відмітимо, що станом на 10.06.2022 р., тобто лише за чотири дні від початку проєкту, цим цифровим інструментом вже скористалися понад 50 тис. харків'ян, що свідчить про затребуваність такого цифрового сервісу.

За наведених обставин та зважаючи на масовий характер завданих збитків, невідкладне удосконалення чинних нормативно-правових механізмів своєчасної та належної фіксації пошкодження (руйнації)

нерухомого майна приватних осіб задля забезпечення подальшого відновлення порушених прав постраждалих осіб як в судовому, так і в позасудовому порядку, набуває надзвичайної актуальності.

Варто зазначити, що 02.06.2022 р. розпочала свою роботу урядова Комісія з аудиту збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації (далі Комісія з аудиту збитків), завданням якої є розробка методів відновлення завданої шкоди, які в подальшому будуть використовуватися нашою державою спільно з міжнародними партнерами для примусу РФ до репарацій на користь України [6]. Цю Комісію було утворено Кабінетом Міністрів України на виконання відповідного указу Президента України «Про визначення збитків, завданих Україні внаслідок війни» від 17.05.2022 р. [7].

Як вбачається з повідомлення, оприлюдненого 15.06.2022 р. на офіційному сайті Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Кабінет Міністрів України 14.06.2022 р. схвалив новий Порядок фіксації пошкоджень та руйнувань житлових будівель та споруд, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ. Текст цього Порядку досі не оприлюднений, але, як вбачається з опису, що наводить Мінреінтеграції, ним пропонується фіксувати пошкодження, зумовлені збройною агресією РФ, будівель та споруд не лише приватної та комунальної форми власності, а й державної; проводити обстеження пошкоджених об'єктів за рішенням уповноважених органів шляхом комісійного та/або технічного обстеження; конкретизувати напрями, за якими визнаються шкода та збитки об'єктів житлового фонду, житлово-комунального господарства та громадських будівель; встановити примірну форму та зміст акту комісійного обстеження. При цьому в подальшому передбачається створення функціоналу, який дозволить створювати акти комісійного обстеження за допомогою Порталу Дія [8].

Підтримуючи ідею спрощення правил встановлення та оформлення фактів завдання шкоди, нам уявляється, що первісним завданням нормативно-правової оптимізації має бути забезпечення доступності для широких верств українських громадян вже впроваджених механізмів фіксації збитків, які дозволяли б в кожному конкретному випадку достовірно та достатньо встановити факт пошкодження (руйнації) будь-якого об'єкта нерухомого майна приватної особи внаслідок актів збройної агресії РФ проти України.

Таким чином, доцільним, на нашу думку, є також удосконалення чинного адміністративного порядку обстеження та компенсації збитків, завданих нерухомому майну приватних осіб через збройну агресію РФ проти України.

У цьому контексті, ми акцентуємо увагу насамперед на доречності обов'язкового залучення до обстеження пошкоджених чи зруйнованих об'єктів нерухомого майна приватних осіб, оформлення результатів та подальшого супроводу отриманих матеріалів правників (адвокатів)

функціонуючої в нашій державі системи безоплатної правової допомоги.

Про доцільність такої пропозиції свідчить зміст низки дій з фіксації факту завданих збитків та оформлення відповідного звернення зацікавленої особи про сплату грошової допомоги, які в сукупності є правовою послугою та підпадають під ознаки безоплатної первинної правової допомоги, встановлених профільним законом [9], а за самими обставинами, що вимушують зацікавлену особу звернутися по неї в умовах воєнного стану, має бути гарантованою державою.

До цього ж, на користь цієї пропозиції виступає також розгалуженість вітчизняної системи суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, їхнє функціонування в усіх регіонах України, зокрема, через утворення спеціалізованих установ з надання первинної правової допомоги та багаторічне функціонування системи центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги [10].

Також на користь цієї ідеї свідчить і професійна правова підготовка та більш високий рівень цифрової грамотності та забезпечення сучасними засобами фіксації як установ системи безоплатної правової допомоги, так і окремих адвокатів, порівняно з пересічними громадянами, які можуть бути необізнаними в використанні сучасних цифрових технологій, та не мати сучасних засобів фіксації та телекомунікацій.

Таким чином, нам уявляється за доречне зосередити зусилля на нормативному удосконаленні вже чинного 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 за текстом – Порядок) [11].

Аналіз зазначеного Порядку дозволяє висловити деякі пропозиції, спрямовані на його невідкладне удосконалення.

По-перше, цим Порядком встановлено, що органи місцевого самоврядування, а в разі їх відсутності – військово-цивільні адміністрації населених пунктів мають здійснювати не лише облік пошкодженого або зруйнованого житла, а й безпосередньо проведення обстежень такого майна (п. 4).

Зважаючи на те, що через введення в Україні в установленому законом порядку воєнного стану, Президент України своїми указами утворив 24.02.2022 р. обласні та районні військові адміністрації [12], а 30.03.2022 р. – Авдіївську міську Покровського району, Вугледарську міську Волноваського району, Мар'їнську міську Покровського району, Очеретинську селищну Покровського району, Світлодарську міську Бахмутського району, Слов'янську міську Краматорського району, Торецьку міську Бахмутського району, а також новоутворену Дружківську міську військові адміністрації Донецької області, на базі раніше

функціонуючих військово-цивільних адміністрацій населених пунктів Донецької області [13].

При цьому військові та військово-цивільні адміністрації є різними за правовим статусом, компетенцією та порядком утворення тимчасові державні органи, діяльність яких регулюється різними нормативно-правовими актами, що унеможлиблює поширення повноважень військово-цивільних адміністрацій на військові адміністрації без відповідних змін до зазначеного Порядку.

Отже, обстеження пошкодженого або зруйнованого житла в тих населених пунктах, де не функціонують органи місцевого самоврядування, належним чином в сучасних умовах забезпечено бути не може.

Таким чином, доречно доповнити Порядок відповідними положеннями, за якими передбачені ним повноваження військово-цивільних адміністрацій, зокрема повноваження з проведення обстеження пошкодженого або зруйнованого житла та іншого нерухомого майна приватних осіб, покласти також і на відповідні військові адміністрації населених пунктів, де ці тимчасові державні органи утворено.

По-друге, п. 12 передбачено утворення Комісії з обстеження житла, зруйнованого внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації (далі – Комісія з обстеження), яку формується органами місцевого самоврядування, а у разі їх відсутності, як ми вже зазначали, – військово-цивільними адміністраціями населених пунктів з депутатів відповідної місцевої ради, представників райдержадміністрацій та правоохоронних органів, а також представників громадських об'єднань та неприбуткових організацій, а в разі потреби – також і з фахівців проектних і науково-дослідних організацій та інших суб'єктів господарювання, у тому числі ті, які мають право проводити обстеження та технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна. При цьому, робота в таких комісіях зазначених вище осіб, як і будь-яких представників зацікавлених в обстеженні приватних осіб, є добровільною, тобто передбачає наявність їхньої згоди на залучення.

Як вже зазначалося раніше, нам уявляється за доцільне включати правників (адвокатів) системи безоплатної правової допомоги до роботи таких комісій за кожним зверненням громадян за обстеженням в обов'язковому порядку, а отже і відповідним чином відкоригувати п. 12 Порядку.

По-третє, за зазначеним Порядком також передбачено створення Комісії 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 (далі – Комісія з надання грошової

компенсації). Як вбачається з Порядку, утворення таких комісій передбачено наразі тільки в Донецькій та Луганській областях.

Зважаючи на те, що через агресивні бойові дії факти пошкодження чи знищення нерухомого майна приватних осіб мають місце в усіх регіонах України, Порядок має передбачати утворення таких Комісій не лише в Донецькій та Луганській, а в усіх областях України, що обумовлює відповідне коригування п. 6 Порядку.

По-четверте, в п. 7 зазначеного Порядку визначено, що до складу комісії входять представники певних структурних підрозділів облдержадміністрацій. Зважаючи на те, що через введення воєнного стану замість обласних державних адміністрацій утворено обласні військові адміністрації, така норма Порядку не відповідає правовим реаліям, а отже її не може бути реалізовано належним чином [12].

При цьому додамо, що відповідно до абз. 5 ч. 7 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» структуру і штатний розпис обласних військових адміністрацій затверджує Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації [14].

Нам уявляється, що така структура формується в залежності від оперативної ситуації в області, має враховувати об'єктивну потребу та забезпечувати ефективно та раціональне використання бюджетних коштів на утримання органів державної влади в умовах воєнного стану, а отже, цілком ймовірно не передбачатиме наявність у структурі обласної військової адміністрації в умовах воєнного стану, приміром, структурного підрозділу інвестиційно-інноваційного розвитку, включення представників до складу Комісій з надання грошової компенсації передбачено чинним порядком наразі.

У будь-якому разі нам видається доречним при вдосконаленні п. 7 Порядку в частині визначення складу Комісій з надання грошової компенсації від обласної військової адміністрації уникнути конкретизації її структурних підрозділів, а передбачити її формування начальником обласної військової адміністрації в залежності від структури, затвердженої Головнокомандувачем ЗСУ.

По-п'яте, доречно залучати до роботи як Комісії з обстеження, так і Комісії з надання грошової компенсації представників військового командування України, а не лише осіб уповноважених Командувачем об'єднаних сил, як це передбачено чинним Порядком.

Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військовим командуванням є Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань [14].

На нашу думку, для з'ясування причин та обставин пошкодження або руйнування нерухомого майна приватних осіб та оперативного розв'язання питань, вирішення яких покладено на зазначені Комісії, було б доречно передбачити в у відповідних положеннях Порядку включення до складу їхнього складу військовослужбовців, уповноважених Головнокомандувачем ЗСУ зі складу органів військового управління, військових з'єднань, військових частин ЗСУ та інших утворених військових формувань, що дислокуються в населених пунктах, де розташовано пошкоджене (зруйноване) нерухоме майно приватних осіб.

По-шосте, уявляється, що зазначений Порядок має бути удосконалено включенням до нього правил здійснення обстеження будь-якого нерухомого майна (нежитлових будівель, споруд і т. ін.) приватних осіб, а не лише житла, як це передбачено чинним Порядком наразі, а також правилами оформлення фото- та відеоматеріалів з фіксації пошкодження чи руйнування об'єктів нерухомого майна приватних осіб, визначенням чітких технічних вимог до змісту Акту та додаткових матеріалів, якими оформлюються результати такого обстеження, щоб уникнути необґрунтованої відмови за формальних підстав.

По-сьоме, є доцільними скоротити місячний строк на обстеження, встановлений п. 17 Порядку, до п'ятнадцятиденного [11]. На нашу думку, чинний Порядок доцільно змінити так, щоб саме на Комісію з обстеження покладался б обов'язок достовірно та достатньо технічно повно встановити факт пошкодження (руйнації) будь-якого об'єкта нерухомого майна приватної особи внаслідок актів збройної агресії РФ проти України, щоб така належна фіксація унеможливила б відмову Комісії з надання грошової компенсації в сплаті зазначеної компенсації зацікавленій приватній особі.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що запроваджений у чинному Порядку 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, механізм фіксації пошкоджень (руйнації) житла постраждалих осіб не було розраховано ані на введення воєнного стану через повномасштабну збройну агресію та утворення військових адміністрацій, ані на масовий характер завдання збитків нерухомому майну приватних осіб під час війни.

Вважаємо за потрібне акцентувати увагу на розширенні меж правового регулювання за вказаним Порядком, надання грошової компенсації постраждалим приватним особам, будь-які об'єкти нерухомого майна яких пошкоджено чи зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації.

Нам видається, що тягар належного оформлення має бути

покладено саме на Комісію з обстеження, належна якість результатів роботи якої за прозорими, зрозумілими та доступними для виконання правилами проведення обстеження та фіксації його результатів виключатиме відмову приватній особі в прийнятті відповідного рішення Комісією з надання грошової компенсації.

На нашу думку, провідну роль в роботі обох комісій мають відігравати правники (адвокати) функціонуючої в Україні системи безоплатної правової допомоги, адже дії з встановлення фактів пошкодження (руйнації) нерухомого майна приватної особи, фіксації цих фактів та сприянні в отриманні компенсації за завдані приватній особі збитки є правовою допомогою, яка в умовах воєнного стану, має надаватися безоплатно та бути гарантованою державою. Відзначимо, що вітчизняна система суб'єктів надання безоплатної правової допомоги функціонує в усіх регіонах України, а її представники завдяки професійній правовій підготовці, більш високому загальному рівню цифрової грамотності та забезпеченню сучасними засобами фіксації як установ системи безоплатної правової допомоги, так і окремих адвокатів, здатні забезпечувати в інтересах приватних осіб суворе дотримання запропонованих правил фіксації та оформлення пошкоджень та руйнувань нерухомого майна задля уникнення необґрунтованої відмови в наданні грошової компенсації постраждалим особам.

Вважаємо, що запропоновані пропозиції в разі їхнього нормативного впровадження дозволять створити переконливу доказову базу для урядової Комісії з аудиту та сприятимуть опрацюванню стратегії як судового, так і позасудового стягнення збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

Література

1. Про закони і звичаї війни на суходолі: IV Конвенція та Положення як до неї від 08.10.1907 р. Дата набрання чинності для України 24.08.1991. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222#Text (дата звернення: 17.06.2022).

2. Злочини вчинені в період повномасштабного вторгнення РФ в Україну: узагальнена інформація Офісом Генерального прокурора України станом на 17.06.2022 р. URL: <https://warcrimes.gov.ua/all-crimes.html> (дата звернення: 17.06.2022).

3. За останніми обрахунками загальна сума прямих збитків інфраструктури становить \$103.9 млрд. : аналітичний звіт Київської школи економіки. URL: <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-ostannimi-obrahunkami-zagalna-suma-pryamih-zbitkiv-infrastrukturi-stanovit-103-9-mlrd/> (дата звернення: 17.06.2022).

4. «Росія заплатить»: Проєкт KSE Institute за підтримки Офісу Президента України, Мінекономіки, Мінреінтеграції, Мінінфраструктури та Мінрегіона зі збору інформації матеріальну шкоду, завдану громадянам та державі внаслідок російської агресії. URL: <https://damaged.in.ua/> (дата звернення: 17.06.2022).

5. Як харків'яни можуть перевірити стан свого житла в Харкові : публікація на медіа ресурсі «Спека.медіа» від 10.06.2022 р. URL: <https://speka.media/sigma-software/yak-harkivyani-mozut-pereviriti-vm4x3v> (дата звернення: 17.06.2022).

6. Віцепрем'єрка Ірина Верещук провела перше засідання Комісії з аудиту завданих Україні збитків внаслідок російської агресії: повідомлення Міністерства з

питань реінтеграції тимчасово окупованих територій від 03.06.2022 р. URL: <https://minre.gov.ua/news/vicepremyerka-iryna-vereshchuk-provela-pershe-zasidannya-komisiyi-z-audytu-zavdanyh-ukrayini/> (дата звернення: 17.06.2022).

7. Про визначення збитків, завданих Україні внаслідок війни : Указ Президента України від 17.05.2022 р. № 345/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345/2022#Text> (дата звернення: 17.06.2022).

8. Уряд спростив порядок фіксації руйнування житла та споруд, пошкоджених через агресію Росії: повідомлення Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій від 15.06.2022 р.. URL: <https://www.minre.gov.ua/news/uryad-sprostyv-poryadok-fiksaciyi-ruynuvan-zhytla-ta-sporud-poshkodzhenyh-cherez-agresiyu/> (дата звернення: 17.06.2022).

9. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> (дата звернення: 17.06.2022).

10. Про систему БПД: інформація з офіційного вебсайту Координаційного центру з надання правової допомоги. URL: <https://www.legalaid.gov.ua/pro-systemu-bpd/> (дата звернення: 17.06.2022).

11. 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 : Постанова КМУ від 18.12.2013 р. № 947 в редакції постанови від 02.09.2020 р. № 767. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/767-2020-%D0%BF#n33> (дата звернення: 17.06.2022).

12. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405/> (дата звернення: 17.06.2022).

13. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 30.03.2022 р. № 188/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1882022-41917> (дата звернення: 17.06.2022).

14. Про правовий режим воєнного стану : Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 17.06.2022).