



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



УКРАЇНЬСЬКА
ГЕЛЬСІНСЬКА
СПІЛКА З ПРАВ
ЛЮДИНИ

ІНСТИТУТ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІДЕЙ

Що має врахувати Міжнародний реєстр збитків при визначенні механізмів подання і розгляду заяв щодо зруйнованого чи пошкодженого житла?



Створений у 2023 році Реєстр збитків, завданих агресією російської федерації проти України – це перший із трьох елементів міжнародного механізму відшкодування збитків, завданих війною проти України. Прогнозується, що перші заяви жертв до Реєстру стосуватимуться пошкодженого або знищеного війною житла.

У цьому документі представлено основні проблеми, з якими стикаються власники зруйнованого або знищеного нерухомого майна під час фіксації збитків для отримання подальшої компенсації. Ці обставини мають бути враховані при визначенні доказових стандартів, зокрема у роботі Реєстру збитків, що забезпечить їх гнучкість та адаптивність до умов, у яких опинилися жертви російської війни, особливо на тимчасово окупованих чи деокупованих територіях, а також територіях, де ведуться бойові дії. Описані перешкоди можуть бути усунені шляхом удосконалення державної політики у сфері реєстрації прав на нерухоме майно та зміни підходів до фіксації таких збитків.

Видавець: Українська Гельсінська спілка з прав людини, аналітичний центр "Інститут законодавчих ідей". Всі права захищені.

Матеріал підготовлено за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Програми «Права людини в дії», яка впроваджується УГСПЛ. Погляди та інтерпретації, представлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди USAID, Уряду США. Відповідальність за вміст матеріалу несуть виключно автори.

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження» в межах проєкту "Efficient reparations now", який впроваджується аналітичним центром "Інститут законодавчих ідей". Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково відображає позицію Міжнародного фонду «Відродження».

Фото на обкладинці - Костянтин і Влада Ліберови. Бахмут. Липень 2022

ЗМІСТ

<u>Вступ</u>	4
<u>Проблеми, з якими стикаються власники зруйнованого або знищеного нерухомого майна під час фіксації збитків для отримання компенсації</u>	7
<u>Труднощі з поданням документів, які підтверджують право власності</u>	8
<u>Труднощі з фіксацією руйнувань об'єктів нерухомості</u>	11
<u>Труднощі з доступом до інформації про можливість отримання компенсацій</u>	13
<u>Інші обставини, пов'язані з отриманням компенсацій</u>	13
<u>Висновки і рекомендації</u>	14

Вступ

Агресивна війна, розпочата російською федерацією проти України, принесла руйнування колосальних масштабів. Лише прямі збитки, завдані інфраструктурі України станом на січень 2024 року оцінюються у \$155 млрд(1). Мільйони людей зазнали збитків, які згідно із нормами міжнародного права підлягають відшкодуванню.

Так, відповідно до «Основних принципів та керівних положень, що стосуються права на правовий захист і відшкодування збитку для жертв грубих порушень міжнародних норм в галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права»(2)

«15. Адекватне, ефективне та швидке відшкодування має на меті сприяти відновленню справедливості шляхом виправлення грубих порушень міжнародного права прав людини або серйозних порушень міжнародного гуманітарного права. Відшкодування має бути пропорційним тяжкості порушень і завданій шкоді. [...]

20. Компенсація повинна надаватися за будь-яку шкоду, яка піддається економічній оцінці, відповідно та пропорційно до тяжкості порушення та обставин кожної справи, що виникла внаслідок грубих порушень міжнародного права прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права, зокрема, за

(a) фізичну або психічну шкоду;

(b) втрачені можливості, включаючи працевлаштування, освіту та соціальні виплати;

(c) матеріальні збитки та втрату заробітку, включаючи втрату працездатності;

(d) моральну шкоду;

(e) витрати на правову або експертну допомогу, ліки та медичні послуги, а також психологічні та соціальні послуги». (стаття IX(15, 20))

(1) За даними Київської школи економіки: <https://damaged.in.ua/damage-assessment>

(2) Сайт Верховного комісара ООН з прав людини <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

На Саміті Ради Європи у травні 2023 року було створено(3) Реєстр збитків, завданих агресією російської федерації проти України (Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine). Реєстр – це перший із трьох елементів міжнародного механізму відшкодування збитків, завданих війною проти України. Наступними кроками мають стати створення компенсаційної комісії та фонду. Реєстр буде платформою, яка дозволить жертвам зафіксувати завдану їм шкоду та заявити свої вимоги щодо компенсації збитків, завданих внаслідок міжнародно-протиправних дій росії в Україні, починаючи з 24 лютого 2022 року. Відповідні заяви та інформацію про завдані збитки матимуть змогу подавати всі зацікавлені фізичні і юридичні особи, а також держава Україна.

Наприкінці лютого 2024 року у Гаазі відбулося(4) друге засідання Ради Реєстру. На цьому засіданні було ухвалено, що прийняття заяв про відшкодування збитків, завданих російською агресією, має розпочатися уже в квітні цього року. Перша категорія заяв, яку буде приймати Реєстр, – це заяви, що стосуються **пошкодженого або знищеного війною житла**.

Зокрема, Рада Реєстру зазначила:

«Запланований на квітень початок подання заяв розпочнеться з однієї категорії – пошкодження або знищення житлового нерухомого майна. Рада Реєстру збитків вибрала цю категорію, оскільки руйнування будинків має надзвичайно великий вплив на життя людей. Очікується від 300 000 до 600 000 заяв, при цьому, велика кількість доказів є доступною для подання».

З огляду на близький запуск процесу подання заяв, нагальним питанням, із яким зіткнуться жертви війни, стане питання доказування завданих збитків та їх розміру.

У цьому контексті українське громадянське суспільство прагне сприяти забезпеченню доступності компенсаційного механізму для усіх постраждалих. Аналіз практики Компенсаційної Комісії ООН на

(3) Сайт Ради Європи <https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-summit-creates-register-of-damage-for-ukraine-as-first-step-towards-an-international-compensation-mechanism-for-victims-of-russian-aggression>

(4) Сайт Мін'юсту України <https://minjust.gov.ua/news/ministry/vidbulosya-druge-zasidannya-radi-mijnarodnogo-reestru-zbitkiv>

предмет застосовуваних нею доказових стандартів(5) дає підстави стверджувати, що підхід до стандартів доказування у межах компенсаційних механізмів, пов'язаних із війною і масовими інцидентами завдання збитків, не може бути ніяким іншим, окрім як **гнучким і чутливим до особливих обставин завдання шкоди**. Обов'язок доказування, який покладається на потерпілих від війни, **не повинен стати надмірним, непідйомним тягарем** – він має бути гнучко пристосований до умов, у яких опинилися жертви, і до реалій воєнного часу, які обмежують можливості щодо збирання і подання доказів.

Урахування реалій «на місцевості» і дійсної адміністративної практики необхідні для того, аби тягар доказування завданих збитків був реалістичним і не виявився непідйомним, перетворюючи право на відшкодування у фікцію для багатьох жертв війни.

Зокрема, в умовах триваючої війни власники знищеного чи пошкодженого нерухомого майна можуть мати труднощі з подачею заяв на відшкодування через ускладненість чи узагалі неможливість подання доказів, що підтверджують їхнє право власності, описують ступінь чи характер пошкоджень тощо. Наприклад, такі об'єкти можуть знаходитися на тимчасово окупованих територіях чи в безпосередній близькості до територій, де ведуться бойові дії, а документи, що підтверджують право власності, можуть бути знищені, пошкоджені або недоступні. Крім того, існують й інші, не пов'язані з війною обставини, які можуть впливати на повноту і належність доказової бази, що має підтверджувати вимоги заявників до Реєстру для майбутнього отримання компенсацій.

З огляду на це видається важливим завданням дослідити обставини, які впливають на реальну спроможність фізичних осіб формувати належну доказову базу, необхідну для подання заяв до Реєстру і отримання компенсації та визначити пов'язані з цим проблеми.

З цією метою ми звертаємо вашу увагу на низку труднощів, з якими стикаються власники пошкодженого або зруйнованого житла, і які мають бути враховані при визначенні доказових стандартів майбутнього міжнародного компенсаційного механізму.

(5) Доказові стандарти у практиці Компенсаційної комісії ООН: уроки для України. Аналітичний центр "Інститут законодавчих ідей". 2024.
<https://izi.institute/research/dokazovi-standarty-u-praktytsi-kompensatsijnoi-komisii-oon-uroky-dlia-ukrainy/>

Проблеми, з якими стикаються власники зруйнованого або знищеного нерухомого майна під час фіксації збитків для отримання компенсації

За понад 2 роки повномасштабного вторгнення та понад 10 років російської агресії в Україні, увесь світ мав змогу переконатись у прицільному знищенні російськими військовими цивільної інфраструктури, що й особливо не приховує путінський режим. В Україні щодня відбуваються бомбові та ракетні атаки на школи, лікарні, житлові будинки й інші цивільні об'єкти, а також невибіркові обстріли міст та сіл. Наслідками таких злочинів є колосальні руйнування об'єктів нерухомого майна.

За останніми оцінками(6), внаслідок війни в Україні зруйновано чи пошкоджено понад 250 000 житлових будівель на загальну суму майже \$60 млрд. Серед регіонів, де зафіксовано найбільше зруйнованих житлових будівель, — Донецька, Київська, Луганська, Харківська, Чернігівська та Херсонська. У більшості з них продовжують тривати активні бойові дії.

В ході документування воєнних злочинів та надання правової допомоги жертвам війни Українська Гельсінська спілка з прав людини (далі – УГСПЛ) отримує інформацію про проблеми, з якими власники зруйнованого чи пошкодженого нерухомого майна стикаються в процесі отримання часткових компенсацій за українськими державними програмами.

Значна частина таких проблем пов'язана з неспроможністю заявників надати належні докази, що вимагаються для розгляду заяви про отримання компенсації. Оскільки подання заяв до Реєстру, з високою вірогідністю, вимагатиме надання таких же доказів, доцільно врахувати ці обставини та зосередитися на пошуку шляхів задля посилення спроможності заявників формувати належну доказову базу.

(6) За даними Київської школи економіки станом на січень 2024 року: <https://damaged.in.ua/damage-assessment>

Нижче наводимо узагальнену УГСПЛ інформацію про найбільш поширені проблеми, пов'язані з отриманням компенсації за знищене чи пошкоджене майно, отриману від своїх експертів, залучених до документування воєнних злочинів і надання правової допомоги жертвам війни.

Труднощі з поданням документів, які підтверджують право власності

Доказування права власності на об'єкти нерухомості передбачає надання власником відповідних підтверджуючих документів. В Україні такими документами є свідоцтво про право власності (яке видавалось до 2016 року) чи витяг з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про реєстрацію права власності. Також правовстановлюючими документами, які підтверджують підставу виникнення права власності, можуть бути договір купівлі-продажу, договір дарування, договір довічного утримання та інші договори, рішення суду, свідоцтво, яке підтверджує право на отримання спадщини згідно з установленим законом або заповітом порядку.

У багатьох випадках такі **документи було втрачено, пошкоджено чи знищено** внаслідок бойових дій, поспішної евакуації власників чи з інших причини, пов'язаних з війною.

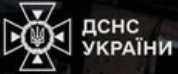


Фото: ДСНС України
Кривий Ріг. 12.03.2024

Залежно від обставин, зокрема зважаючи на внесення інформації про право власності на такі об'єкти до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (після 1 січня 2013 року, коли цей реєстр почав працювати) або паперових реєстрів бюро технічної інвентаризації (до 1 січня 2013 року), власники можуть отримати нові підтверджуючі документи або встановити факт права власності, звернувшись до суду. Однак, в умовах війни, реалізація такого права є ускладненою та може бути надмірно затратною для жертв війни.

В Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно все ще відсутні відомості про значну кількість об'єктів нерухомості, власники яких можуть претендувати на отримання компенсацій. До створення цього реєстру і початку його роботи (з 1 січня 2013 року) інформація про об'єкти права власності на нерухоме майно містилася в паперових реєстрах бюро технічної інвентаризації. Не вся ця інформація була перенесена до електронного державного реєстру, багато її **безповоротно втрачено** під час бойових дій через знищення чи пошкодження приміщень, де вона зберігалася.



Фото: ДСНС України
Суми. 13.03.2024

Також у реєстрах відсутні відомості про право власності на сільські будинки, які були викуплені громадянами у **колективних господарств** у процесі приватизації. Документи, що засвідчували набуття права власності в таких випадках, відповідно до законодавства, не вважаються дійсними. Крім того у цих документах багато помилок (у прізвищах, назвах вулиці, населеного пункту), оскільки їх нашвидкуруч виготовляли люди без належної кваліфікації.

Часто фактичні власники об'єктів нерухомості, які можуть претендувати на отримання компенсацій, взагалі не мають **жодних документів**, що підтверджують їхнє право власності. Особливо поширеною ця проблема є в селах і селищах, де вартість приватних будинків є співставною або взагалі нижчою за вартість оформлення права власності. Такі будинки купуються і продаються з використанням розписок, за готівку та без належного оформлення права власності. З цих же міркувань (суттєві витрати, пов'язані з оформленням права власності) спадкоємці часто утримуються від прийняття спадщини, яка включає право власності на об'єкти нерухомого майна.

Масовою також можна вважати проблему відсутності документів, що підтверджують право власності на об'єкти **самочинного будівництва**. Житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного дозволу на будівельні роботи чи без належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил⁽⁷⁾. Особа, яка здійснила або здійснює самочинне будівництво нерухомого майна, не набуває права власності на нього. Практика самочинного будівництва настільки поширена в Україні, що законодавство передбачає декілька механізмів, які дозволяють легалізувати збудовані об'єкти нерухомості та право власності на них. Разом з тим, застосування таких механізмів передбачає взаємодію власника з суб'єктами владних повноважень, що може бути складним завданням, особливо на територіях, де ведуться бойові дії, або на тимчасово окупованих територіях.

Проблемним питанням також є **невизнання Україною документів, які пов'язані з правом власності на об'єкти нерухомості, виданих на тимчасово окупованих територіях**.

(7) Відповідно до положень Цивільного кодексу України

Частина з наведених проблем можуть бути вирішені шляхом звернення до нотаріусів, державних реєстраторів чи центрів надання адміністративних послуг. Разом з тим, в населених пунктах, що розміщені близько до районів ведення бойових дій чи тимчасово окупованих територій, є відчутні труднощі з доступом до нотаріальних послуг. У деяких територіальних громадах, що складаються з багатьох населених пунктів, такі послуги надаються лише одним нотаріусом, черга до якого для отримання першої консультації сформована на декілька місяців наперед.

Труднощі з фіксацією руйнувань об'єктів нерухомості

Власники об'єктів нерухомості, що розміщені на територіях, де ведуться бойові дії, або на тимчасово окупованих територіях, часто не можуть надати **докази, що підтверджують знищення таких об'єктів**, оскільки не мають безпечного доступу до них.

З цих же причин комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна, утворені органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями або військово-цивільними адміністраціями, не можуть забезпечити обстеження об'єктів незавершеного будівництва або знищених об'єктів нерухомого майна. За рішенням такої комісії строк розгляду заяви про надання компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна може бути продовжено на 30 календарних днів, якщо знищений об'єкт нерухомого майна знаходиться на території територіальної громади, яка розташована в районі проведення воєнних (бойових) дій або перебуває в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). Проте це не гарантує, що необхідне обстеження буде проведене.

Слід зауважити, що робота в зазначених комісіях вимагає участі кваліфікованого персоналу. З огляду на масову міграцію, військову мобілізацію та безпекові ризики в місцевостях, наближених до районів проведення бойових дій чи тимчасово окупованих територій, **до складу комісій включаються особи, які не мають належної кваліфікації**.

Наприклад, відчувається брак фахівців-інженерів, здатних визначити та описати ступінь і характер пошкодження об'єктів нерухомого майна, здійснити його оцінку тощо. До складу комісій можуть, за згодою, залучатися представники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій,

експерти, оцінювачі, суб'єкти оціночної діяльності, виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, представники міжнародних та громадських організацій. Проте часто ця можливість не може бути використана на практиці.

Зі свого боку ці та інші труднощі збільшують тривалість виконання комісіями своїх завдань і фактичних строків прийняття рішень про надання компенсації. На тлі зазначених викликів зацікавленість власників знищених чи пошкоджених об'єктів нерухомого майна в швидкості прийняття комісією рішень, а також в підтвердженні нею максимально можливого обсягу збитків можуть провокувати корупцію чи формальне ставлення до здійснення комісією своїх повноважень.

До труднощів, пов'язаних з фіксацією руйнувань об'єктів нерухомості, можна також віднести особливості організації діяльності державних органів та їхньої взаємодії з власниками таких об'єктів. Так, наприклад, деякі власники, визнані потерпілими в кримінальних провадженнях, часто не мають змоги отримати документи, що підтверджують їхній статус (витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань), оскільки приймання заяв про вчинення воєнних злочинів, огляд місця події здійснювалися мобільними групами, сформованими з представників поліції та інших правоохоронних органів, які після виконання поставлених завдань покинули населені пункти і не підтримують зв'язок з власниками знищених чи пошкоджених об'єктів нерухомості. Комплексний характер заходів, спрямованих на фіксацію фактів знищення чи пошкодження об'єктів нерухомості, новизна відповідних механізмів, нерозуміння процедур, які виконуються іншими суб'єктами владних повноважень, призводять до курйозних випадків. До прикладу, представники одного з державних органів вимагали від осіб, які звернулися за компенсацією, отримати відбиток печатки на витязі з Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Незважаючи на значний успіх українського уряду в питаннях цифровізації процесів державного управління, зокрема й комунікації з постраждалими, подекуди процедура обліку збитків майну на місцях все ще здійснюється у паперовому вигляді. У такому випадку завжди існує ризик знищення зібраних доказів. Прикрий випадок був зафіксований командою УГСПЛ, коли уповноважений представник у прифронтовому селищі понад місяць фіксував завдані мешканцям збитки, однак через ракетний удар росії по приміщенню адміністрації уся задокументована на папері інформація була знищена, а сам чоловік загинув.

Труднощі з доступом до інформації про можливість отримання компенсацій

У багатьох випадках знищення або пошкодження об'єктів нерухомості не документується або документується із значним запізненням, оскільки їхні власники вважають, що вже надали необхідну інформацію журналістам чи іншим особам, які насправді не задіяні в процедурі обліку та надання компенсацій. Причиною цього може бути неналежний рівень інформування про права власників знищеного та пошкодженого майна і процедуру фіксації збитків, що передує отриманню компенсації.

Інші обставини, пов'язані з отриманням компенсацій

Окремо слід вказати на важливий момент у контексті подання заяв про знищене чи пошкоджене нерухоме майно та часткового відшкодування урядом України завданих збитків.

Наразі компенсація, що забезпечується державою, або допомога, надана іншими суб'єктами (у тому числі міжнародними організаціями), як правило, не покриває реальної вартості знищених чи пошкоджених об'єктів нерухомості. Існуючі програми підтримки покривають лише незначну частину вартості втраченого людьми через російську війну.

Власники житла, які отримали термінову допомогу від міжнародних організацій, вже не можуть претендувати на компенсацію від держави, незважаючи на те, що така допомога задовольнила лише частину потреб у відновленні житла.

Допомога у відновленні пошкодженого житла надається для закупівлі будівельних матеріалів, але вартість будівельних і ремонтних робіт при цьому не враховується. Власники житла, особливо літні люди, не мають ресурсів на використання цих матеріалів та ремонту будинків, тобто не можуть забезпечити найм необхідних фахівців.

Висновки і рекомендації

Не можна допустити, щоб через зазначені перешкоди жертв війни було позбавлено права на відшкодування. Саме тому описані системні явища, які впливають на принципову можливість доказування права власності на нерухомість та супутніх обставин в умовах війни мають бути враховані при визначенні доказових стандартів, застосовуваних міжнародними компенсаційними механізмами, зокрема й у роботі Реєстру збитків.

Деякі з цих перешкод можуть бути усунені шляхом зміни й удосконалення адміністративної практики, інші – через забезпечення прозорості й нульової толерантності до корупції, ще інші – через формування судової практики щодо виправлення допущених у реєстраційних документах помилок. Насамкінець, очевидно є й потреба у точкових змінах законодавства, яке б дозволило врахувати особливі умови, у яких перебувають люди. Необхідним є також проведення навчальних заходів для службовців і працівників, просвітницьких заходів для населення, надання правничої допомоги, посилення інформування тощо. Впровадження цих заходів сприятиме реалізації права мільйонів жертв російської війни на компенсацію завданих збитків.

Ймовірно, частину з перелічених перешкод неможливо буде усунути оперативно. На подолання деяких з них українська влада витратила багато часу, проте так і не змогла добитися переконливих результатів. Наприклад, це стосується об'єктів самочинного будівництва чи тіньових операцій з купівлі-продажу об'єктів нерухомості в сільській місцевості. Разом з тим, механізм подання доказів до Реєстру має враховувати реальний стан справ, який не завжди відповідає вимогам національного законодавства. Розроблення такого механізму не має сильно залежати від зусиль української влади, спрямованих на усунення перелічених нами обставин, його метою має бути забезпечення права на отримання компенсацій для всіх жертв війни. Абсолютно поділяючи необхідність упередити зловживання в отриманні компенсацій, ми водночас наголошуємо на праві усіх жертв війни отримати такі компенсації, зокрема за об'єкти знищеного чи пошкодженого майна, із застосуванням підходів, які спрощують можливість подання доказів. Для цього, там, де це можливо і необхідно, ми пропонуємо використовувати можливості самого Реєстру, його учасників і держави Україна у збиранні доказів збитків або прагнути до надання принаймні мінімальних компенсацій за умови вичерпання таких можливостей всіма учасниками відповідних процедур.

Матеріал підготовлено завдяки щедрій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках проєкту «Права людини в дії», який виконується Українською Гельсінською спілкою з прав людини.

Погляди та інтерпретації, представлені у цьому матеріалі, не обов'язково відображають погляди USAID або Уряду США. Відповідальність за вміст матеріалу несуть виключно автори.

Американський народ, через USAID, надає економічну та гуманітарну допомогу по всьому світу понад 55 років. В Україні допомога USAID надається у таких сферах як: економічний розвиток, демократія та управління, охорона здоров'я і соціальний сектор. Починаючи з 1992 р., Агентство США з міжнародного розвитку надало Україні технічну та гуманітарну допомогу на суму 1,8 мільярда доларів.

Детальнішу інформацію про програми USAID в Україні можна отримати на офіційному веб-сайті USAID <https://www.usaid.gov/ukraine> та сторінці у Facebook <https://www.facebook.com/USAIDUkraine/>



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



УКРАЇНЬСЬКА
ГЕЛЬСІНСЬКА
СПІЛКА З ПРАВ
ЛЮДИНИ

**ІНСТИТУТ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІДЕЙ**



**Українська Гельсінська
спілка з прав людини**



**Проект
Інституту законодавчих ідей
“Efficient reparations NOW”**