

## Тема 14.

### Захист житлових прав громадян, які постраждали внаслідок збройної агресії РФ проти України

[http://lsej.org.ua/11\\_2024/22.pdf](http://lsej.org.ua/11_2024/22.pdf)

Н.Ю. Філатова-Білоус, звертаючись до ст. 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. (Право на повагу до приватного і сімейного життя), якою закріплено, що кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції, визначила особистий немайновий характер права на житло. Вона наводить зміст ст. 311 ЦК України, якою закріплене право на недоторканість житла, яке також передбачає, що фізична особа не може бути виселена або іншим чином примусово позбавлена житла, крім випадків, встановлених законом [3, с. 102]. Закономірно, що відповідно до положень ч. 1 ст. 1166 ЦК України шкода, завдана особі, має бути відшкодована в повному обсязі особою, яка її завдала. Втім, відшкодування шкоди, завданої збройною агресією РФ проти України житлу громадян України має свої особливості, зумовлені, в першу чергу, специфічним суб'єктом правопорушення та його правовим статусом, – РФ. Втім, якщо це питання вирішене на рівні судової практики, то виконання судових рішень потребує удосконалення відповідного механізму, обтяженого суверенним імунітетом. Надання матеріальної допомоги громадянам, житло яких постраждало внаслідок збройної агресії РФ проти України з аспекту реалізації державою соціальної функції допомоги громадянам, які в силу певних життєвих обставин опинилися в складній життєвій ситуації варто оцінювати також і з позицій цивільно-правового законодавства, яке дає підстави для юридичної характеристики такої допомоги як відшкодування шкоди. Закономірно, що і виплата компенсацій державою постраждалим особам аналогічно має оцінюватися за тими ж критеріями. Нормативне визначення умов, підстав та порядку надання подібної компенсації та грошової допомоги визначає їх відповідні особливості і в площині відшкодування шкоди. Втім, такий підхід потребує доведення та глибокого нормативного обґрунтування. Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню відносин у сфері захисту житлових прав при свячено праці окремих науковців, серед них: М.К. Галянтича, Г.В. Самойленка, М.С. Поліщук, А.І. Дрішлюк, Н.Ю. Філатової-Білоус, З.Ф. Самчук-Колодяжної, Анни Анісімової, С.О. Короєд, Г.В. Луцької, В.М. Махінчук, Л.В. Мамчур, І. Мудрої та ін.. В зазначених роботах було визначено низку проблемних питань захисту прав власників пошкоджених чи зруйнованих житлових приміщень та було запропоновано підхід покладання обов'язку відновлення порушених прав саме тією державою, яка зініціювала збройний конфлікт і виступила в якості агресора, проте, визначається, що механізм такого стягнення потребує формування на основі вивчення історичного досвіду контрибуцій чи репарацій після підписання мирних договорів чи пактів про капітуляцію, тощо. Окремі науковці, наприклад, А. Анісімова (2020), зосередили увагу на відшкодуванні шкоди житлу внаслідок збройного конфлікту на підставі положень Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та положень ст. 1177 ЦК України, визначаючи колізії в правозастосовній сфері, які виникали при застосуванні норм

цих актів. Здебільшого, зазначені праці науковців присвячені лише окремим аспектам відшкодування зазначеної шкоди, що потребує глибокого наукового підходу до вирішення науково-практичного завдання захисту прав осіб, житло яких постраждало (було пошкоджене чи зруйноване) внаслідок збройної агресії РФ проти України. Наразі потребує правової визначеності питання підстав, умов та порядку відшкодування шкоди, завданої збройною агресією РФ проти України в період з 24.02.2022р. по теперішній час. Постановка мети. Поставлено мету визначити підстави, умови та порядок відшкодування шкоди, завданої житлу громадян України збройною агресією РФ проти України. Виклад основного матеріалу. Збройна агресія РФ проти України мала кілька хвиль.

Перша була розпочата 20.02.2014 р. Друга, повномасштабна, – 24.02.2024 р. Вже в першу хвилю населення України зіткнулося з фактами пошкодження чи руйнування житла, спричинених збройними формуваннями в окремих районах Донецької та Луганської областей чи безпосередньо ЗС РФ. На той час чи не єдиними актами, які дозволяли постраждалим вдатися до захисту своїх порушених речових прав були ч. 3 ст. 89 Кодексу цивільного захисту України [4], ЦК України в частині захисту порушених прав та відшкодування шкоди, та Постанова КМУ від 18 грудня 2013 р. № 947 «Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання» [5]. Анна Анісімова, аналізуючи законодавство, звернула увагу на колізії законодавства та правозастосовної практики того періоду. Порівнюючи зміст ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», якою передбачено, що відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до закону, але з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, та в порядку, встановленому законом та ст. 1177 ЦК України, якою передбачено відшкодування шкоди потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, в тому числі за рахунок Державного бюджету України (ст. 1177 ЦК України), визначила їх співвідношення як загальної та спеціальної норми [6, с. 14]. Аналіз судової практики того періоду свідчить про низку проблем того періоду, які були породжені наявністю недоліків, прогалин та протиріч чинного законодавства.

По-перше, Кодекс цивільного захисту населення не давав підстав для однозначного судження щодо застосування його норм до випадків відшкодування шкоди житлу громадян внаслідок терористичних актів.

По-друге, попри офіційну назву АТО як антитерористичної операції, самі формування, сформовані в окремих районах Донецької та Луганської областей офіційно на той час не були визнані терористичними організаціями.

По-третє, вже в той період до ведення бойових дій залучалися військовослужбовці ЗС РФ, що дозволяло говорити про гібридну війну РФ проти України. Однак, ставало цілком зрозуміло, що з юридичного боку відповідачем у таких випадках мала бути РФ, проте, механізм притягнення її до цивільно-правової відповідальності був ускладненим. Перед суддями Верховного Суду України постало складне завдання вирішення судових справ, в яких громадяни намагалися захистити свої порушені речові права. Найбільшою проблемою залишалося вирішення питання відшкодування шкоди, завданої житлу чи його руйнуванням на тимчасово окупованій території чи в так званій «сірій» зоні.

Здебільшого, позивачам відмовляли через брак доказів завдання шкоди житлу. Наявні фото чи відеодокази піддавалися сумніву через неможливість їх перевірки на місці. Чинне законодавство мало недоліки та протиріччя. Так, якщо в ст. 86 Кодексу цивільного захисту йшлося про надання квартир та будинків, їх відбудову чи грошову компенсацію, зокрема, відповідно до ч. 10 ст. 86 цього кодексу розмір грошової компенсації за зруйновану або пошкоджену квартиру (житловий будинок) визначався за показниками опосередкованої вартості спорудження житла у регіонах України відповідно до місцезнаходження такого майна, то в Постанові КМУ від 18 грудня 2013 р. № 947 «Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання», яка була прийнята на основі зазначеної статті відповідного кодексу, йшлося вже про інше. Так, згідно п.7 зазначеної Постанови КМУ розмір грошової допомоги постраждалим становив від 3 до 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Він визначався за показниками опосередкованої вартості спорудження житла у регіонах України відповідно до місцезнаходження житлових будинків (квартир), які зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації (але не більше ніж 300 тис. гривень). До того ж, під час визначення розміру грошової допомоги або компенсації повинен був враховуватися розмір заподіяної матеріальної шкоди, страхових виплат, інших видів допомоги.

За визначенням А. Анісімової захист житлових прав громадян, житло яких постраждало в період про ведення АТО на основі положень ст. 1177 ЦК України та ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» було ускладнене вирішенням питання вини особи, яка завдала шкоду внаслідок терористичних дій, адже в умовах збройного конфлікту складно встановити навіть сторону, з боку якої було здійснено постріл, не говорячи вже про встановлення винної особи, пред'явлення їй підозри та, що найскладніше, винесення обвинувального вироку. Проблема ускладнювалася у випадку завдання такої шкоди силами, на яких покладалася боротьба з тероризмом. Авторка припускала, що змістовно в ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» йшлося про відшкодування з державного бюджету України шкоди, завданої терористичним актом незалежно від факту встановлення особи, якою було вчинено такий злочин. Вона дійшла висновку, що до внесення у 2013 році змін до ст. 1177 ЦК України майнова шкода, завдана майну фізичної особи злочином, відшкодовувалась державою виключно у випадку, якщо не було встановлено особу, яка вчинила злочин чи неплатоспроможності такої особи. Нею зроблено висновок, що зазначені зміни до ЦК України унеможливили відшкодування шкоди як за ст. 1177 ЦК України, так і за ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Нею наведено рішення Верховного Суду України від 25 березня 2020 року у справі № 310/1739/17, в якому суд визначив, що передбачене у ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» право на відшкодування шкоди не породжує легітимного очікування на отримання від держави Україна такого відшкодування за пошкоджений або знищений житловий будинок та така вимога позивача є безпідставною. Верховний Суд України також визнав помилковим застосування положень Кодексу цивільного захисту України за аналогією закону для реалізації права, передбаченого ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»,

оскільки ч. 9 ст. 86 Кодексу цивільного захисту України передбачає заміну відшкодування компенсацією одночасно з передачею пошкодженого чи зруйнованого майна органам місцевого самоврядування.

Водночас, Верховний Суд України в п. 109 Постанови визначив, що «враховуючи відсутність в Україні спеціальних підзаконних нормативно-правових актів щодо відшкодування власникові шкоди, заподіяної його майну, яке було пошкоджене або знищене на окремих територіях Донецької та Луганської областей, а також порядку визначення її розміру, колегія суддів, вважає, що позивачем доведено, що певний позитивний обов'язок з боку держави не був виконаний стосовно її права власності на таке майно, а тому порушення її права, встановленого статтею 1 Першого протоколу до Конвенції підлягає захисту шляхом виплати компенсації від держави». Відповідно в п. 112 постанови колегія судів, визначаючи розмір такої компенсації за принципом розумності та справедливості та враховуючи фактичні обставини справи, використовуючи дискреційні повноваження та із урахуванням практики ЄСПЛ дійшла висновку, що на користь позивача стягненню підлягає грошова сума у розмірі 50 000 грн. [6, с. 15; 7].

Компенсація шкоди, завданої постраждалим громадянам України внаслідок надзвичайної ситуації державою (Україною) на підставі положень Постанови КМУ від 18 грудня 2013 р. № 947 була ускладнена як наявністю прогалин чинного законодавства (на основі Кодексу цивільного захисту України, який передбачав відшкодування шкоди державою, викликаних надзвичайною ситуацією), також відсутністю затвердженої форми акту встановлення факту шкоди та оцінки вартості пошкоджень, що юридично унеможливило виплати на основі прийнятих рішень органами державної влади (комісіями) про надання компенсацій, оскільки компенсації відповідно до Постанови КМУ мали виплачуватися виключно на основі складеного акту встановленої форми, що ускладнювало захист житлових та речових прав, так і складністю доведення достовірності та достатності доказів щодо майна, яке перебувало на тимчасово окупованій території чи в «сірій» зоні проведення антитерористичної операції (АТО) за відсутності юридичного визначення самопроголошених утворень як терористичних в початковий період. Після 24.02.2024 р. було прийнято низку актів та запровадження державних програм допомоги громадянам України, житло яких постраждало внаслідок збройної агресії РФ, але надання такої допомоги обмежене підконтрольністю територій, на яких розташоване таке майно та можливістю комісії скласти акт внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації (дії комісії в безпечних для життя та здоров'я її членів умовах) обстеження житла, зруйнованого (пошкодженого).

Було, зокрема, прийнято: Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації»[8], Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації [9], Порядок надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних

актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «Відновлення» [10], Постанову КМУ № 626 від 19.06.2023 р. «Деякі питання надання матеріальної грошової допомоги постраждалому населенню внаслідок підриву російською федерацією греблі Каховської гідроелектростанції» [11]. Постановою КМУ від 30 травня 2023 р. № 600 «Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна» передбачений механізм, який наближає до повного відшкодування шкоди [12].

Згідно п. 16 Постанови розмір компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна розраховується Комісією за формулою для зруйнованих квартир, інших житлових приміщень в будівлі (далі – квартири):  $V_i = V_{ср} \times K_p \times K_{кімн} \times K_{рік} \times S_{зн} \geq V_{іпов}$ , де  $V_i$  – розмір компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна (квартири), гривень;  $V_{ср}$  – показник вартості 1 кв. метра житла на вторинному ринку в цілому по Україні, що становить 36422,33 гривні;  $K_p$  – регіональний коефіцієнт, який враховує відмінність ціни за 1 кв. метр залежно від розташування знищеного об'єкта нерухомого майна (квартири), наведений у додатку 3;  $K_{кімн}$  – коефіцієнт, який враховує відмінність ціни за 1 кв. метр залежно від кількості кімнат знищеного об'єкта нерухомого майна (квартири), наведе ний у додатку 4;  $K_{рік}$  – коефіцієнт, який враховує відмінність ціни за 1 кв. метр залежно від року забудови знищеного об'єкта нерухомого майна (квартири), наведений у додатку 5;  $S_{зн}$  – площа знищеного об'єкта нерухомого майна, кв. метрів, але не більше 150 кв. метрів для квартири та не більше 200 кв. метрів для будинку садибного типу, садового або дачного будинку;  $V_{іпов} = P_{ов} \times S_{зн}$ , де  $V_{іпов}$  – компенсація за знищений об'єкт нерухомого майна, визначена за показником опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України, гривень;  $P_{ов}$  – показник опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами відповідно до місцезнаходження такого майна, затверджений наказом Мінінфраструктури, станом на дату проведення розрахунку компенсації, гривень.

За визначенням З.Ф. Самчук-Колодяжної, встановлено три форми компенсації: виконання робіт, пов'язаних з будівництвом, на пошкодженому об'єкті нерухомого майна з метою його відновлення та/або надання будівельної продукції для виконання таких робіт; надання грошових коштів шляхом їх перерахування на поточний рахунок отримувача компенсації із спеціальним режимом використання для будівництва будинку садибного типу, садового або дачного будинку за знищенні; фінансування при дбанні знищених квартир, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання приміщення/будинку, що буде споруджений у майбутньому, або інвестування/ фінансування його будівництва) з використанням Житлового сертифіката, який є документом, що підтверджує гарантії держави щодо забезпечення фінансування при дбанні житлового приміщення [13, с. 164].

Компенсації за пошкоджене житло мають свої межі.

Згідно п. 9 Постанови КМУ від 21 квітня 2023 р. № 381 залежно від розрахованої в чек-листі суми компенсації ремонтні роботи, необхідні для відновлення пошкодженого об'єкта нерухомого майна, поділяються на: ремонт категорії А – розрахована сума компенсації не перевищує 200 тис. гривень; ремонт категорії Б – розрахована сума компенсації становить: від 200 тис.

гривень до 350 тис. гривень – для квартир (житлових приміщень) у багатоквартирному будинку (у разі, коли місця загального користування не пошкоджені); або від 200 тис. гривень до 500 тис. гривень – для одноквартирних будинків, зокрема відокремлених житлових будинків садибного типу, зблокованих будинків з окремими квартирами, що мають власний вхід з вулиці, котеджів та будинків одно квартирних підвищеної комфортності, будинків садибного типу, дачних та садових [10].

Відкритим залишається питання «компенсацій», адже вони, на відміну від відшкодування шкоди, не передбачають повного відшкодування шкоди. Це породжує недолік правового регулювання відносин. З погляду на майбутні репарації РФ перед Україною відповідно до ст. 1192 ЦК України, яка надає право регресу стороні, яка відшкодувала шкоду за іншу особу, можливо, варто було б говорити не про компенсації, а про «вкуп прав вимоги до РФ» [14, с. 210]. Звичайно, що зазначені компенсації є водно час, виконанням соціальної функції держави перед громадянами. Вирішення цього питання має бути на основі окремого нормативно-правового акту. Висновок. Множинність нормативно-правових актів, які визначають умови, підстави та порядок відшкодування шкоди, завданої пошкодженням чи знищенням житла громадян України породжує колізію та ускладнює правозастосування. Видається, що потребує конкретизації застосування саме Постанов КМУ про відшкодування шкоди, завданої житловим об'єктам збройною агресією РФ проти України. Визначено, що відшкодування шкоди, завданої пошкодженням чи знищенням житла збройною агресією РФ проти України має свої межі: у випадку знищення, – на основі формули, яка враховує середній показник вартості житла в певному населеному пункті, а у випадку пошкодження, в залежності від розміру завданої шкоди сумою 350 тис. грн для квартир та 500 тис. грн. для будинків. Обґрунтовано необхідність створення окремого нормативно-правового акту, орієнтованого на вирішення питання визнання наданої державою грошової допомоги чи/та компенсації у випадку пошкодження чи знищення житла громадянам України відшкодуванням шкоди, завданої збройною агресією РФ проти України на основі презумпції вини РФ з визначенням права регресу України до РФ на основі ст. 1192 ЦК України та права громадян, які зазнали такої шкоди самостійно пред'явити вимоги до РФ в частині, не покритій сумами грошової допомоги України.

Перелік посилань:

1. Warren S.D., Brandeis L.D. The right to privacy. Harvard law review. 1890. Vol. 4. P. 193.
2. Галянтич М.К., Самойленко Г.В. Характеристика житла за цивільним законодавством України та в практиці Європейського суду з прав людини . Приватне право і підприємництво. 2015. Вип. 14. С. 134–140. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pprip\\_2015\\_14\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pprip_2015_14_35)
3. Філатова-Білоус Н.Ю. Компенсація шкоди, завданої порушенням житлових прав у зв'язку з військовою агресією : проблема визначення кола суб'єктів звернення. Форум права. 2022. № 1. С. 98–109.
4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 34–35. Ст. 458.

5. Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання : Постанова КМУ від 18 грудня 2013 р. № 947. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF/ed201312-18#Text>
6. Анісімова А. Відшкодування збитків, завданих пошкодженням або знищенням житла внаслідок збройного конфлікту. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 7. С. 13–17.
7. Постанова Верховного Суду України від 25 березня 2020 року у справі № 310/1739/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88575080>
8. Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації: Закон України від 23.02.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>
9. Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України: постанова Кабінету Міністрів України від 26 березня 2022 р. № 380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/380-2022-%D0%BF#Text>
10. Порядок надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «Відновлення»: Постанова КМУ від 21.04.2023 р. № 381. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF#Text>
11. Деякі питання надання матеріальної грошової допомоги постраждалому населенню внаслідок підриву Російською Федерацією греблі Каховської гідроелектростанції: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2023 р. № 626. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2023-%D0%BF#Text>
12. Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2023 р. № 600. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/600-2023-%D0%BF#Text>
13. Самчук-Колодяжна З.Ф., Колодяжний Д.О. Проблеми відшкодування шкоди, завданої житловим об'єктам громадян України воєнною агресією РФ. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 8. С. 162–166.
14. Самойленко Г.В., Косирев Д.С. Захист житлових прав громадян України в умовах збройної агресії РФ проти України. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького: Журнал. Серія Право. 2024. Вип. 17(29). С. 210–214.