



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 7198 від 24.03.2022  
Народні депутати України  
О. Шуляк та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації»**

У проекті, як зазначено у його преамбулі, пропонується встановити «правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації з дня набрання чинності Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні». При цьому у проекті визначаються: терміни, які вживаються у ньому; отримувачі компенсації; способи надання компенсації; порядок її надання. Джерелом такої компенсації є «фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури України у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації; міжнародна технічна та/або поворотна або безповоротна фінансова допомога; інші джерела, не заборонені законодавством України» (ст. 12 проекту).

Проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2022 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 15.02.2022 № 2036-ІХ.

Головне управління, розглянувши проект у вкрай стислий термін та у надзвичайних умовах, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

1. Звертаємо увагу, що в проекті йдеться про *компенсацію* як про *відшкодування* майнової шкоди за пошкоджений та/або знищений об'єкт нерухомого майна, завданої внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації з дня набрання чинності Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 № 64, зокрема, квартирам, іншим житловим приміщенням в

будівлі, приватним житловим будинкам, садовим та дачним будинки, об'єктам будівництва (п. 3 ч. 1 ст. 1 проекту). Однак між поняттями «відшкодування шкоди» та «компенсація» є суттєва різниця. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 1166 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) майнова шкода, завдана *неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю* особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, *відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала*. Тобто основними цивільно-правовими характеристиками поняття відшкодування шкоди є вина і неправомірність дій особи, яка її завдала, із чого випливає обов'язок відшкодування цією особою завданої шкоди у повному обсязі. Застосування ж компенсації може здійснюватися за згодою сторін у встановлених ними обсягах (наприклад, ст. ст. 358, 364 ЦК), або у обсягах, призначених суб'єктами владних повноважень (ч. 2 ст. 1177 ЦК). Ці випадки не передбачають ані вини особи у якихось неправомірних діях, ані повної відповідності обсягу втраченого з обсягом компенсації. У зв'язку з цим, на нашу думку, на законодавчому рівні доцільніше врегулювати питання саме відшкодування шкоди за пошкодження та знищення об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації, а не компенсації у формі такого відшкодування.

У зв'язку з цим виглядає дискусійним положення ч. 2 ст. 6 проекту, згідно з якою граничний розмір компенсації не може перевищувати вартості 150 м<sup>2</sup> (краще - квадратний метр) за один об'єкт нерухомого майна. Водночас, враховуючи необхідність значних фінансових ресурсів для відшкодування об'єктів житлової нерухомості, вважаємо за доцільне запропонувати поетапне відшкодування: спочатку до вказаної величини, а після її виплати всім особам, які її потребують, - до повного відшкодування.

**2.** Вважаємо також дискусійним надання компенсації тільки фізичним особам – громадянам України, як це передбачено у п. 1 ч. 1 ст. 2 проекту, адже, відповідно до ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

**3.** У назві проекту йдеться про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна. Проте із змісту проекту випливає, що йдеться про компенсацію за пошкодження та знищення житла фізичної особи, під яким розуміється «житловий будинок, квартира, інше жиле приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового

проживання в них» (ст. 379 ЦК) та відповідні об'єкти будівництва. У зв'язку з цим пропонуємо врахувати це у назві проекту та його тексті.

4. Звертаємо увагу, що деякі питання у проекті визначені недостатньо детально. Зокрема, це стосується:

4.1. Питання оцінки пошкодженого та втраченого нерухомого майна. Зокрема, у ч. ч. 2, 3, 4 ст. 5 проекту визначено, що «розмір грошової компенсації визначається за результатами оцінки вартості відновлення відповідного пошкодженого об'єкта нерухомого майна з урахуванням ступеню його пошкодження. Під час проведення оцінки вартості відновлення пошкодженого об'єкта нерухомого майна встановлюється ступінь пошкодження та ціна його відновлення. Звіт про оцінку вартості відновлення пошкодженого об'єкта нерухомого майна виготовляється з використанням Єдиної бази даних звітів про оцінку. Методика проведення оцінки вартості відновлення пошкоджених об'єктів нерухомого майна визначається Кабінетом Міністрів України». У п. 3 ч. 6 ст. 3 проекту вказано, що у заяві про надання компенсації зазначається, зокрема, «реєстраційний номер звіту про оцінку вартості відновлення пошкодженого об'єкта нерухомого майна (звіту про оцінку вартості відновлення пошкодженого спільного майна багатоквартирного будинку) в Єдиній базі даних звітів про оцінку - у разі якщо оцінка вартості пошкодженого об'єкта нерухомого майна (оцінка вартості відновлення пошкодженого спільного майна багатоквартирного будинку) забезпечується отримувачем компенсації». Однак питання визначення осіб, які проводять оцінку, строків проведення такої оцінки, її фінансування тощо в проекті не розглядаються, що може суттєво ускладнити відшкодування шкоди, завданої житлу фізичних осіб.

4.2. Виникає питання щодо діяльності Комісії з розгляду питань щодо компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації (далі – Комісія). Зокрема, зі змісту ст. 9 проекту незрозуміло, яким чином вона фінансуватиметься та здійснюватиме взаємодію з виконавчим органом ради.

5. На нашу думку, надання спадкоємцю права на компенсацію майнової шкоди (пп. «г» п. 1 ч. 1 ст. 2 проекту) потребує внесення відповідного уточнення до ч. 1 ст. 1230 «Спадкування права на відшкодування збитків, моральної шкоди та сплату неустойки», ЦК, згідно з якою до спадкоємця переходить лише право на відшкодування збитків, завданих спадкодавцеві у договірних зобов'язаннях.

6. У ч. 1 ст. 3 проекту слова «з дати його завершення» слід замінити словами «після його припинення або скасування», зважаючи на те, що у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» йдеться про *припинення та скасування* воєнного стану (ст. 7).

Крім цього, у цій частині передбачається подання заяви про надання компенсації Комісії *під час дії воєнного стану та протягом 90 календарних днів з дати його закінчення на території на якій знаходяться (знаходилися) пошкоджені або знищені об'єкти нерухомого майна*. Звертаємо увагу, що відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу. Тому сумнівним є визначення проектом строку в 90 днів, оскільки воєнний стан може тривати в окремих місцевостях у різний період, а окремі категорії громадян України, наприклад військовослужбовці, будуть залучені до виконання військових завдань та не зможуть подати заяви у пропонований строк. Крім того, цей час є вкрай замалим, враховуючи, що, зокрема, частина тимчасово окупованих територій є замінованою, і щоб потрапити до своїх об'єктів нерухомості та дізнатися про їх стан громадянам доведеться чекати щонайменше розмінування, а цей час може перевищити терміни, вказані у проекті.

Пунктом 2 ч. 2 ст. 3 проекту пропонується передбачити, що заяву про надання компенсації у паперовій формі можна подати через центр надання адміністративних послуг, органи соціального захисту населення або нотаріуса. Слід зазначити, що поняття базових соціальних послуг, які надаються органами соціального захисту визначено Законом України «Про соціальні послуги», а повноваження нотаріусів встановлено Законом України «Про нотаріат», однак проектом не пропонується внесення змін до цих законів.

7. Припис п. 1 ч. 1 ст. 4 проекту, згідно з яким «компенсація надається у вигляді: 1) грошової компенсації шляхом перерахування грошових коштів на поточний рахунок *отримувача компенсації із спеціальним режимом використання для цих цілей*. Порядок відкриття та ведення таких *рахунків* визначається Національним банком України», потребує коригування, зважаючи, зокрема, на таке:

7.1. За змістом формулювання «для цих цілей» є незрозумілим, про які саме цілі йде мова.

7.2. В законодавстві, як правило, використовується конструкція «поточний рахунок із спеціальним режимом».

7.3. Крім того, у пункті відсутні застереження щодо цільового використання відповідних коштів, інших можливих обмежень їх використання.

8. У ст. 4 проекту пропонується визначити способи надання компенсації об'єктів нерухомого майна, зокрема, йдеться про: грошову компенсацію; компенсацію у вигляді об'єкта нерухомого майна шляхом фінансування його будівництва; фінансування виконання будівельних робіт з відновлення пошкодженого спільного майна. На нашу думку, доцільно вказати, що обрання

того чи іншого способу компенсації здійснюється на розсуд особи – отримувача компенсації. Також доречним виглядає надання можливості застосування інших способів компенсації, зокрема поєднання частково грошової компенсації з наданням можливості компенсації у вигляді об'єкта нерухомого майна шляхом фінансування його будівництва тощо та компенсації шляхом надання будівельних матеріалів та/чи оплати ремонту об'єкту житлової нерухомості.

**9.** Частиною 13 ст. 6 проекту передбачається, що отримувач компенсації не має право відчужувати об'єкт нерухомого майна, отриманий ним у вигляді компенсації, протягом трьох років з дня державної реєстрації права власності на нього. З цією метою на об'єкт нерухомого майна накладається обтяження, яке реєструється відповідно до закону. Однак такий припис є доволі дискусійним, адже у більшості випадків особа отримує компенсацію у вигляді об'єкта нерухомого майна внаслідок того, що належний їй об'єкт нерухомого майна, яким вона вільно розпоряджалась (оскільки він перебував у її власності), було пошкоджено та/або знищено, в результаті бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації.

Слід також вказати, що вказане положення не враховує, що у ст. 73 Закону України «Про нотаріат», яка містить перелік випадків, коли нотаріус накладає заборону на відчуження об'єкта нерухомого майна, така підстава як отримання компенсації не передбачена. Крім того, у проекті не визначено особу, яка може звертатися до нотаріуса за накладенням такої заборони.

**10.** Згідно з ч. 1 ст. 12 проекту «джерелом фінансування компенсації є: фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури України у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації; міжнародна технічна та/або поворотна або безповоротна фінансова допомога; інші джерела, не заборонені законодавством України».

Насамперед, у наведеному приписі слово «джерелом» слід замінити словом «джерелами».

З проекту також не є зрозумілим механізм формування подібного фонду. Зокрема, чинним бюджетним законодавством створення вказаного фонду не передбачено. На наш погляд, для формування подібного фонду доцільно подати окремий проект, в якому викласти положення не тільки про формування, але й керівництво, управління, контроль за діяльністю цього фонду тощо.

Крім того, некоректним є визначення відповідного цільового фонду як джерела фінансування компенсації, адже він, за змістом проекту, є інструментом акумулювання, перерозподілу та використання фінансових ресурсів, які надходять до вказаного фонду і які цілком можуть включати й вказану міжнародну технічну чи будь-яку іншу фінансову допомогу з різних джерел.

Зауважимо також, що серед наведених джерел жодним чином не згадано про кошти Російської Федерації, які у той чи інший спосіб залучатимуться для здійснення відповідних компенсацій, зважаючи, на те, що відповідно до ч. 3 ст. 4 проекту «одночасно з отриманням компенсації отримувач компенсації укладає договір про відступлення державі права вимоги до Російської Федерації щодо відшкодування збитків за пошкодження або знищення об'єкта нерухомого майна, заподіяних внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації».

**11.** У проекті передбачається створити Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації (далі – Реєстр). Проте назва вказаного Реєстру не враховує, що у проекті йдеться про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, а не всього майна.

Крім цього, держателем Реєстру відповідно до ч. 2 ст. 13 проекту визначається центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, а його адміністратором відповідно до ч. 3 цієї статті - визначене Кабінетом Міністрів України державне унітарне підприємство, яке належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтеграбельності. Проте порядок взаємодії між ними у проекті не визначається, що може ускладнити як створення, так і користування Реєстром.

До того ж, ч. 5 ст. 13 проекту дублює аналогічні приписи ч. 9 ст. 40 Закону України «Про публічні електронні реєстри», який встановлює правові, організаційні і фінансові засади створення та функціонування публічних електронних реєстрів.

**12.** У абз. 3 пп. 2 п. 3 ст. 14 проекту Кабінету Міністрів України доручається забезпечити «прийняття порядку та умов надання і використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації». Звертаємо увагу, що чинним бюджетним законодавством вказана субвенція не передбачена.

Також викликає застереження і доручення Уряду, передбачене пп. 4 вказаного пункту щодо того, щоб «щорічно в державному бюджету передбачати

видатки для здійснення заходів, передбачених цим Законом», зважаючи на вимогу ч. 2 ст. 95 Конституції України, згідно з якою «виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків»

**13.** Звертаємо увагу, що пропонуване доповнення до п. 21 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» (далі у цьому пункті – Закон ) змістовно не узгоджується з чинною нормою, адже має йтись про «втрату документів ...».

Крім того, із змісту запропонованого формулювання «...втратою документів, необхідних для отримання компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації» залишається незрозумілим, про яку категорію справ, документи, дії, які мають бути здійснені щодо документів, йде мова. Вочевидь, за змістом пропонуваного проекту має йти мова про відновлення документа, що підтверджує право власності на пошкоджений або знищений об'єкт нерухомого майна, інших документів, передбачених ч. 7 ст. 3 вказаного проекту.

**14.** Проект вимагає техніко-юридичного та редакційного доопрацювання. Зокрема, у ч. 8 ст. 3 проекту йдеться про документи та/або інформацію, яка визначена у ч. 5 ст. 3 проекту, однак вказана частина не містить положень щодо документів (інформації).

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Шевченко, О. Куціпак, О. Гончаренко, Є. Гришко



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Тихонюк Світлана Андріївна  
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000D5283300BA9D9A00  
Дійсний до: 22.10.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2022/58251 від 30.03.2022



853162