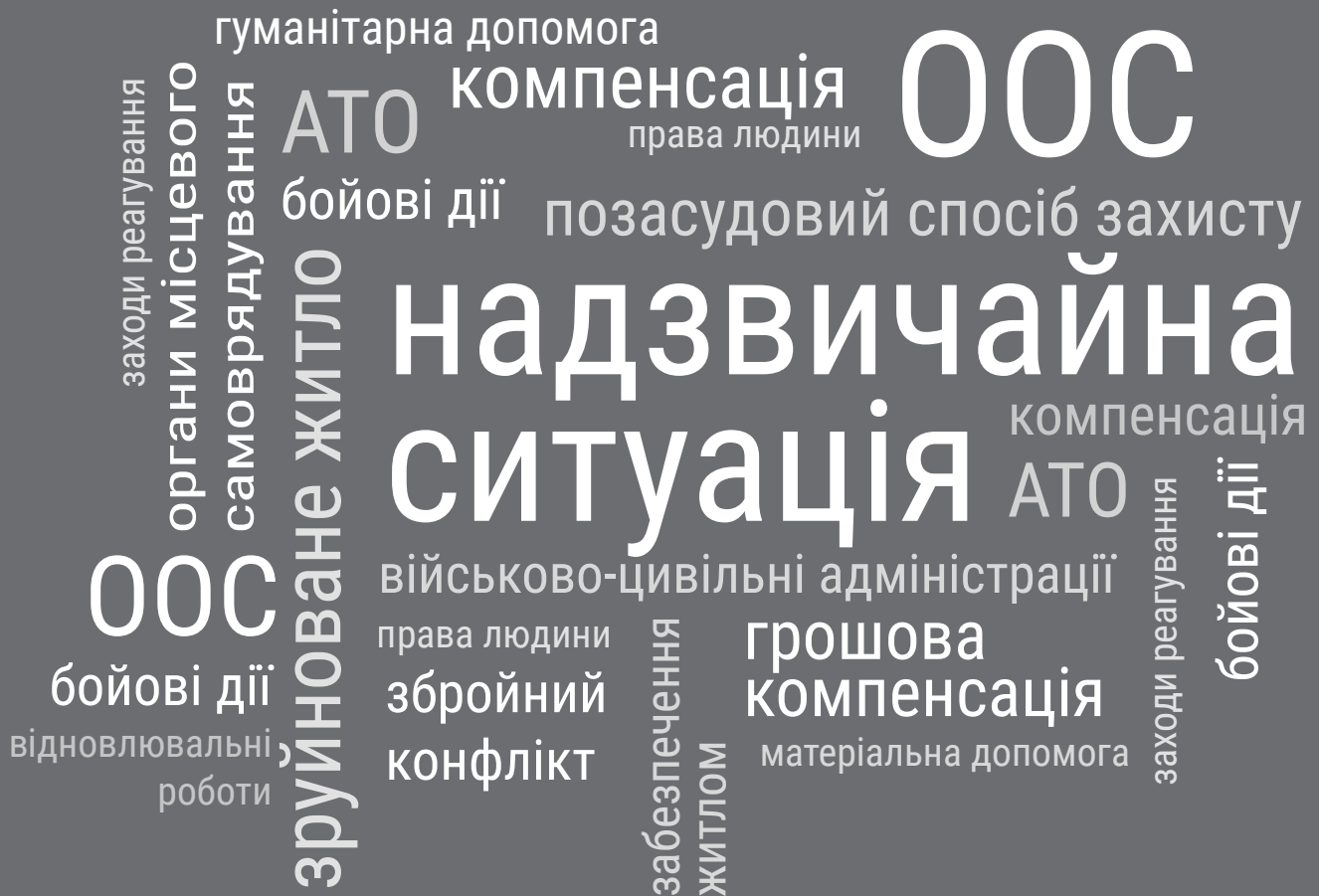




НОРВЕЗЬКА РАДА
У СПРАВАХ БІЖЕНЦІВ

ЗАХОДИ КОМПЕНСАЦІЙНОГО ХАРАКТЕРУ У РАМКАХ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ: грошова компенсація за житло, зруйноване внаслідок збройного конфлікту



Зміст

1.	Збройний конфлікт на Сході України як вид надзвичайної ситуації.....	4
2.	Ліквідація наслідків надзвичайної ситуації та заходи соціального захисту постраждалого населення.....	7
2.1.	Надання (виплата) матеріальної допомоги (компенсації).....	10
2.2.	Забезпечення житлом або грошова компенсація за житло, яке стало непридатним для проживання.....	14
2.3.	Надання гуманітарної допомоги.....	17
2.4.	Надання інших видів допомоги.....	18
4.	Відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок збройного конфлікту.....	20
	Рекомендації.....	23

1. Збройний конфлікт на Сході України як вид надзвичайної ситуації

Події, що відбуваються на Сході України вже шостий рік поспіль¹, принесли багато випробувань мешканцям територій, які постраждали внаслідок збройного конфлікту. Велика кількість людей була вимушена залишити свої рідні домівки задля пошуку нового життя – без пострілів та страху, руйнувань та сліз, потреб і відчуття повної безнадії. Але багато постраждалих внаслідок конфлікту осіб ще й досі залишаються в регіоні – у себе вдома, де немає ні миру, ні спокою, але є дах над головою або, як у більшості випадків, хоча б те, що від нього залишилося.

Порушення нормальних умов життєдіяльності – це відсутність питного водопостачання, водовідведення, електро-, газо- і тепlopостачання (в осінньо-зимовий період) та/або така зміна технічного стану житлового будинку (приміщення), внаслідок якої він став аварійним або непридатним до експлуатації, та/або зміна стану території (об'єкта), внаслідок якої проживання населення і провадження господарської діяльності на території (об'єкті) є неможливим.

На сьогодні є різні кваліфікації подій на Сході країни: воєнні дії, антитерористична операція (АТО), операція об'єднаних сил (ООС), збройний конфлікт, агресія Російської Федерації, окупація тощо, але в будь-якому разі, все це змусило багатьох мешканців Донецької та Луганської областей переміститися та продовжує призводити до порушення нормальних умов їх життєдіяльності², виникнення регулярної загрози їх життю та здоров'ю, великої кількості загиблих і постраждалих, у тому числі серед мирного населення, значних матеріальних збитків і втрати житла.

Варто зазначити, що проблема юридичної класифікації подій, що відбуваються в Донецькій і Луганській областях, насправді є дуже важливою, бо саме від цього залежить правове врегулювання

зазначеного питання, а також сфера відповідальності органів державної влади щодо подолання всіх негативних наслідків як для самої держави в цілому, так і для кожної постраждалої людини. Отже, дійсно існують важливі причини, з огляду на які визначення правового статусу цих подій слід розглядати саме з точки зору чинного законодавства України.

Положення чинного законодавства дають усі підстави застосовувати режим надзвичайної ситуації до збройного конфлікту на Сході України.

Надзвичайна ситуація (НС) – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності³.

Згідно зі статтею 5 Кодексу цивільного захисту України (КЦЗУ) надзвичайні ситуації класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: техногенного характеру, природного характеру, соціальні та воєнні. З огляду на події на Сході України особливу увагу слід приділити таким двом видам надзвичайної ситуації: воєнного та соціального характеру.

Надзвичайна ситуація соціального характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене протиправними діями терористичного й антиконституційного спрямування, або пов'язане зі зникненням

1 Збройний конфлікт на Сході України розпочався навесні 2014 року.

2 Поняття, передбачене Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями» № 368 від 24 березня 2004 року.

3 Кодекс цивільного захисту України.

(викраденням) зброї та небезпечних речовин, нещасними випадками з людьми тощо⁴, наприклад, захоплення та утримування будівель органів державної влади, напад на об'єкти військового призначення, зникнення або викрадення бронетехніки, артилерійського озброєння, вибух вибухового пристрою у громадському місці, житловому секторі, на транспорті, захоплення заручників, викрадення та зникнення людей тощо⁵.

Надзвичайна ситуація воєнного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження.

КЛАСИФІКАЦІЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

ЗА ХАРАКТЕРОМ ПОХОДЖЕННЯ



ЗА СТУПЕНЕМ ПОШИРЕННЯ ТА РОЗМІРОМ МАТЕРІАЛЬНИХ ЗБИТКІВ

- ДЕРЖАВНОГО РІВНЯ
- РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ
- МІСЦЕВОГО РІВНЯ
- ОБ'ЄКТОВОГО РІВНЯ

4 Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010, див. [Наказ Держспоживстандарту України № 457 від 11 жовтня 2010 року](#).

5 Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій» № 658 від 6 серпня 2018 року.

Відповідно до територіального поширення та обсягів технічних та матеріальних ресурсів, що необхідні для ліквідації наслідків, НС може бути державного, регіонального, місцевого або об'єктового рівня.

26 січня 2015 року в Україні офіційно було введено режим НС в Донецькій та Луганській областях⁶. У Розпорядженні Кабінету Міністрів України зазначено, що режим надзвичайної ситуації встановлено з метою координації дій державних органів, спрямованих на забезпечення захисту населення, територій та майна, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту для подолання наслідків НС державного рівня соціального та воєнного характеру. Крім цього, пунктом 2 зазначеного Розпорядження передбачено забезпечення сталого та належного функціонування комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя), тобто таких комісій регіонального рівня⁷.

Комісія відповідно до покладених на неї завдань у режимі надзвичайної ситуації приймає рішення щодо попередньої класифікації надзвичайної ситуації за видом, класифікаційними ознаками та рівнем, забезпечує своєчасне подання до Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) зазначених матеріалів. Однак остаточне рішення (експертний висновок) щодо визначення рівня надзвичайної ситуації приймає ДСНС.

Так, 25 січня 2015 року Експертною комісією ДСНС України з визначення рівнів та класів надзвичайних ситуацій події на Сході України, а саме в Донецькій та Луганській областях, класифіковані як соціальна надзвичайна ситуація державного рівня. Таким чином, саме це рішення (експертний висновок) ДСНС України є підставою для здійснення відповідних заходів щодо реагування на НС державного рівня в рамках чинного законодавства України. Для того, щоб відповісти на питання щодо того, як реагувати на таку довготривалу НС у країні, які заходи з ліквідації її наслідків повинні здійснюватися, а також які державні органи відповідальні за цей напрям роботи, потрібно звернутися до за-

конодавства у сфері цивільного захисту, зокрема КЦЗУ, який регулює саме ці правовідносини.

Проте залишається цілком доцільним питання щодо того, як було класифіковано всі події на Сході України, що відбувалися до січня 2015 року, тобто до встановлення режиму НС в Донецькій та Луганській областях. Відповідно до інформаційно-аналітичної довідки ДСНС у 2014 році зареєстровано 10 НС соціального характеру, що на 16,7 % менше, ніж у 2013 році. Найбільш поширеними причинами загибелі людей внаслідок НС соціального характеру у 2014 році були недотримання правил поведінки на воді та порушення вимог техніки безпеки. На сході країни було зареєстровано лише одну НС соціального характеру в Донецькій області – вибух в Іллічівському районі м. Маріуполь на 1260 км перегону залізниці Маріуполь-Сартана, внаслідок якого підірвано залізничний міст через р. Кальчик, причинами якого були зловмисні дії невстановлених осіб⁸.

Висновки:

1. Збройний конфлікт на Сході України підпадає під режим надзвичайної ситуації соціального та воєнного характеру, що за своїми наслідками (кількість загиблих і постраждалих, рівень збитків тощо) набула державного рівня.
2. Заходи з реагування на НС та ліквідації їх наслідків, а також повноваження відповідних органів державної влади і/та місцевого самоврядування передбачено КЦЗУ та іншими нормативними актами у сфері цивільного захисту.
3. Рівень надзвичайної ситуації є ключовим аспектом у визначенні головного джерела фінансування заходів із ліквідації її наслідків, а також заходів соціального захисту постраждалих внаслідок цієї надзвичайної ситуації.

6 Розпорядження КМУ «Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації» № 47-р від 26 січня 2015 року.

7 «Типове положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій», затверджене Постановою КМУ № 409 від 17 червня 2015 року.

8 Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації в Україні, що сталися впродовж 2014 року (опубліковано на офіційному сайті Державної служби України з надзвичайних ситуацій 31 грудня 2014 року).

2. Ліквідація наслідків надзвичайної ситуації та заходи соціального захисту постраждалого населення

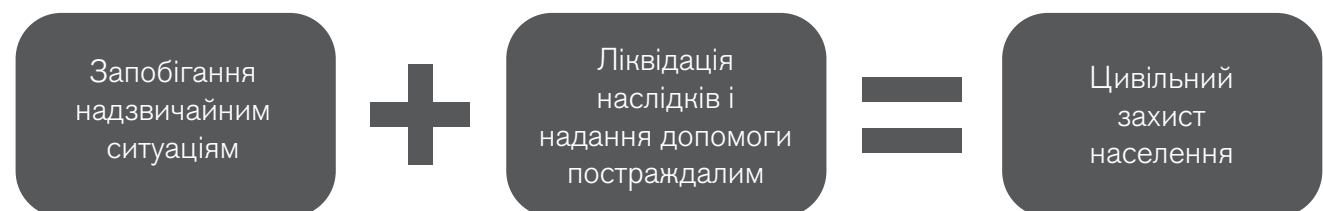
Ліквідація наслідків будь-якої НС та надання допомоги постраждалому населенню є головним і невід'ємним елементом цивільного захисту, який є функцією держави, спрямованою на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Особливий період – період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій⁹.

Коли виникла НС, а в зазначеному випадку це збройний конфлікт, настає час реагувати на такі події, зокрема ліквідувати їх наслідки й надавати допомогу всім постраждалим.

Через бойові дії на Донбасі мільйони українців опинилися у скрутному матеріальному становищі (втрата роботи, житла, іншого майна, сільсько-господарської продукції, великої рогатої худоби та взагалі стабільності у всіх сферах життєдіяльності), саме тому вже 5 років поспіль найважливішими питаннями для цих людей залишаються життєзабезпечення, соціальний захист, матеріальна компенсація понесених збитків тощо. Більшість такого населення може претендувати на отримання статусу постраждалих, бо кожна людина, якій заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкоду внаслідок НС, визнається постражданою (стаття 84 КЦЗУ).

Ліквідація наслідків НС включає в себе проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, наприклад, пошук та порятунок постраждалих, виявлення та знешкодження вибухонебезпечних предметів, надання медичної допомоги постраждалим, надання психологічної та матеріальної допомоги, проведення першочергового ремонту та відновлювальних робіт для пошко-



Згідно зі статтею 7 КЦЗУ одними з принципів здійснення цивільного захисту є:

- гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності;
- відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань цивільного захисту.

джених об'єктів життєзабезпечення населення, транспорту і зв'язку, забезпечення громадського порядку в зоні НС, здійснення заходів соціального захисту постраждалих тощо (стаття 79 КЦЗУ).

Заходи соціального захисту та відшкодування матеріальних збитків постраждалим здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання або фізичних осіб, винних у виникненні надзвичайних ситуацій, коштів за договорами добровільного страхування, добровільних пожертвувань фізичних та юридичних осіб, благодійних організацій та об'єднань громадян, інших не заборонених

⁹ Закон України «Про оборону України» № 1932-ХІІ від 6 грудня 1991 року.

законодавством джерел. Надання невідкладної допомоги постраждалим може здійснюватися за рахунок коштів резервних фондів державного та місцевих бюджетів відповідно до рівня НС, а також матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС (стаття 84 КЦЗУ).

великий обсяг заподіяних наслідків та інші особливості зазначеної НС), надання субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам для надання грошової допомоги постраждалим, забезпечення їх житлом або виплати грошової компенсації тощо.

Чинним законодавством України передбачено

Ліквідація наслідків надзвичайної ситуації

Проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт (пошук та рятування постраждалих, евакуація населення, забезпечення громадського порядку тощо)

3 Надання медичної та психологічної допомоги

Заходи соціального захисту постраждалих

4 Надання гуманітарної допомоги

1 Надання (виплата) матеріальної допомоги/компенсації

5 Надання інших видів допомоги

2 Забезпечення житлом

Відновлювальні роботи

Відшкодування матеріальних збитків

Слід зауважити, що резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету¹⁰. Отже, можна зробити висновок, що резервний фонд місцевого/регіонального бюджету можна було використати в 2014 році, коли населення зазнало перших втрат внаслідок обстрілів. А вже після того, як події на Сході України було визнано надзвичайною ситуацією державного рівня (січень 2015 року), настав час реагувати на надзвичайну ситуацію загальнодержавного рівня, наприклад, шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет (або планування таких видатків на кожний наступний рік, беручи до уваги довготривалість,

можливість виділення навіть додаткових коштів для фінансування заходів із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, зокрема для надання матеріальної допомоги постраждалим. Це відбувається за рішенням Кабінету Міністрів України (КМУ) у випадках надзвичайної ситуації регіонального та державного рівнів. Проекти таких рішень КМУ про виділення коштів з резервного фонду державного бюджету подає Міністерство економічного розвитку і торгівлі¹¹.

Відновлювальні роботи

Проведення відновлювальних робіт є одним із напрямів роботи з ліквідації наслідків НС. Організація

¹⁰ Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» № 415 від 29 березня 2002 року.

¹¹ Постанова КМУ «Про затвердження Порядку фінансування робіт із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» № 140 від 4 лютого 1999 року.

та управління проведенням відновлювальних робіт за наслідками надзвичайних ситуацій покладаються на відповідні центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, керівників суб'єктів господарювання, на території яких виникла НС (стаття 82 КЦЗУ).

Відновлювальні роботи – це комплекс робіт, пов'язаних із відновленням будівель, споруд, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які було зруйновано або пошкоджено внаслідок надзвичайної ситуації, та відповідних територій (стаття 1 КЦЗУ). Відновлювальні роботи проводяться за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, суб'єктів господарювання, інших джерел. Рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету приймаються КМУ, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання відповідно до рівня НС.

Постановою КМУ № 250 від 29 квітня 2015 року затверджено Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури в Донецькій та Луганській областях¹², яким передбачено надання субвенцій обласним бюджетам Донецької та Луганської областей на відновлення їх інфраструктури. Відповідно до цього порядку субвенція спрямовується на реалізацію таких проєктів і заходів у населених пунктах Донецької та Луганської областей, що постраждали внаслідок проведення АТО та на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі, зокрема що стосується житлового фонду – лише на реконструкцію, капітальний ремонт, проєктні та вишуквальні роботи на об'єктах житлового фонду комунальної власності, що зазнали пошкоджень внаслідок проведення АТО. На відновлення об'єктів житлового фонду приватної власності субвенції не надавалися. Але в засобах масової інформації (ЗМІ) можна побачити новини щодо активного відновлення пошкоджених внаслідок бойових дій будинків на території Донецької та Луганської областей. Будівельні матеріали для цього можуть виділятися з регіонального матеріального резерву, створеного для запобігання та ліквідації наслідків НС.

12 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях» № 250 від 29 квітня 2015 року.

Матеріальний резерв – запас будівельних і пально-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріальних цінностей (далі – матеріальні цінності), призначених для запобігання й ліквідації наслідків НС, надання допомоги постраждалому населенню, проведення невідкладних відновлювальних робіт і заходів¹³.

Так, наприклад, 17 травня 2019 року Департаментом з питань цивільного захисту, мобілізаційної та оборонної роботи Донецької обласної державної адміністрації було виділено пиломатеріали для відновлення пошкоджених внаслідок бойових дій будинків у м. Мар'їнка Донецької області. Усього в 2019 році за рахунок регіонального матеріального резерву Донецької області вже відновлено 64 будинки та 1 об'єкт інфраструктури¹⁴. Крім цього, відновлювальні роботи здійснюються за рахунок міжнародних гуманітарних організацій, що представлені в Україні.

13 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» № 775 від 30 вересня 2015 року.

14 Інформація з розділу «Новини» на офіційному сайті Донецької обласної державної адміністрації (опубліковано 17 травня 2019 року).

Заходи соціального захисту постраждалих

Кабінет Міністрів України
До повноважень КМУ у сфері цивільного захисту належить організація здійснення заходів щодо ліквідації наслідків НС, забезпечення здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалих внаслідок НС (стаття 16 КЦЗУ).
Місцеві державні адміністрації
До повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок НС, зокрема виплати матеріальної допомоги (стаття 19 КЦЗУ).
Органи місцевого самоврядування
До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок НС, зокрема виплати матеріальної допомоги, забезпечення складання довідок про визнання особи постраждалою внаслідок НС, списків (реєстрів) постраждалих внаслідок НС, відповідно до яких надається матеріальна допомога (стаття 19 КЦЗУ).
Громадяни України МАЮТЬ ПРАВО на соціальний захист та відшкодування шкоди, заподіяної їхньому життю, здоров'ю та майну внаслідок НС, відповідно до законодавства (стаття 21 КЦЗУ).

2.1. Надання (виплата) матеріальної допомоги (компенсації)

Яскравим прикладом надання (виплати) матеріальної допомоги постраждалому населенню може бути Слов'янська міська рада, яка надає одноразову матеріальну допомогу громадянам, житло яких було зруйновано внаслідок проведення АТО. Такі громадяни включені до Програми соціального захисту деяких категорій мешканців у м. Слов'янськ на 2015 – 2019 роки, затвердженої відповідним рішенням Слов'янської міської ради (зі змінами та доповненнями)¹⁵.

Порядок надання такої матеріальної допомоги було затверджено окремим Рішенням виконавчого комітету Слов'янської міської ради № 450 від 6

березня 2019 року¹⁶. Відповідно до цього Порядку рішення про надання одноразової матеріальної допомоги приймає спеціальна Комісія, яка розглядає заяви про надання одноразової допомоги з місцевого бюджету громадянам-власникам квартир або квартирнаймачам та власникам будинків приватного сектору, зруйнованих внаслідок проведення АТО.

Комісія приймає рішення про надання допомоги на підставі таких документів: особиста заява громадянина, паспорт (та його копії), ідентифікаційний код (та його копії), акт обстеження технічного

¹⁵ Рішення Слов'янської міської ради «Про затвердження Програми соціального захисту деяких категорій мешканців на території Слов'янської міської ради на 2015-2019 роки в межах власних повноважень» № 9-LXXI-6 від 29 грудня 2014 року.

¹⁶ Рішення виконавчого комітету Слов'янської міської ради «Про затвердження Порядку надання одноразової матеріальної допомоги громадянам, житло яких зруйновано внаслідок проведення антитерористичної операції, на 2019 рік» № 450 від 06 березня 2019 року.

стану приміщення (будинку, квартири), затверджений Постановою КМУ № 1044 від 20 грудня 2017 року¹⁷, документів, що підтверджують право власності, довідки банку із зазначенням реквізитів для виплати допомоги. Саме рішення про надання одноразової допомоги приймається виконавчим комітетом на підставі протоколу комісії.

Відповідно до пункту 6 Рішення Слов'янської міської ради розмір одноразової матеріальної допомоги власникам зруйнованого житла становить 10 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на момент звернення. У 2019 році при повторному зверненні розмір такої допомоги складатиме 10 000 грн. Наприклад, у червні 2019 року таку допомогу було надано 13 мешканцям м. Слов'янськ¹⁸.

У цій ситуації постає одне важливе питання: чи є цей захід соціального захисту адекватним для тих випадків, коли житло постраждалих стало непридатним для проживання в результаті руйнування (і це навіть зафіксовано в акті обстеження технічного стану приміщення (будинку, квартири), тобто тоді, коли вони потребують забезпечення житлом або набагато більші, ніж 10 000 грн, матеріальні ресурси для покриття витрат на відновлення свого житла (якщо взагалі це є доцільним із різних точок зору). Крім цього, залишається питання щодо можливості застосування механізму надання грошової компенсації за зруйноване житло, який передбачено КЦЗУ, в рамках соціального захисту постраждалих мешканців м. Слов'янськ, з огляду на те, що формально режим НС було введено лише у січні 2015 року, а їхнє житло було зруйновано навесні 2014 року.

Надання грошової допомоги постраждалим внаслідок НС слід розглядати як невідкладний захід соціального захисту такої категорії населення, особливо у випадках масового переміщення, втрати житла та джерел існування, як це сталося на Сході України внаслідок збройного конфлікту.

17 Постанова КМУ «Про внесення змін до Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» № 1044 від 20 грудня 2017 року.

18 Рішення Слов'янської міської ради «Про надання одноразової матеріальної допомоги громадянам, власникам квартир, будинків приватного сектору (індивідуальної забудови), які зруйновані внаслідок проведення антитерористичної операції в м. Слов'янськ» № 1383 від 07 червня 2019 року.

Нині органи місцевого самоврядування в Україні намагаються реалізувати свої повноваження в цій сфері, наскільки це є можливим у межах чинного законодавства та за відсутності державного фінансування будь-яких заходів компенсаційного характеру.

Народними депутатами України здійснювалися спроби щодо вирішення деяких аспектів цієї проблеми, зокрема питання надання житлової допомоги громадянам України, житло яких було зруйновано (знищено) або пошкоджено внаслідок бойових дій. Так, у травні 2017 року на розгляд до Верховної Ради України було подано проєкт закону України «Про надання житлової допомоги громадянам України, житло яких було зруйноване (знищене) або пошкоджене внаслідок збройної агресії держави-агресора» (законопроєкт № 6472). Взагалі це дуже гарна ініціатива, але виникає питання: чому право на таку допомогу повинні мати лише громадяни України? Тут слід згадати КЦЗУ, згідно з частиною 3 статті 21 якого іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, у разі виникнення НС користуються тими самими правами, що й громадяни України, зокрема правом на соціальний захист та відшкодування відповідно до законодавства шкоди, заподіяної їхньому життю, здоров'ю та майну.

Досвід України у сфері соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій (надання матеріальної допомоги):

Звернемося до попереднього досвіду України у сфері ліквідації наслідків НС, зокрема соціального захисту постраждалих, наприклад, паводок на Заході України, що стався 23 – 27 липня 2008 року через інтенсивні грозові дощі у Вінницькій, Івано-Франківській, Закарпатській, Львівській, Тернопільській та Чернівецькій областях.

Тоді пік цих трагічних подій прийшовся на 23 – 27 липня, а вже 28 липня було прийнято рішення щодо виділення 145 мільйонів грн з резервного фонду державного бюджету для проведення невідкладних заходів із ліквідації наслідків стихійного лиха, зокрема надання матеріальної грошової допомоги сім'ям загиблих, власникам житлових будинків, які було пошкоджено або повністю зруйновано¹⁹.

19 Розпорядження КМУ «Про виділення коштів для проведення невідкладних заходів з ліквідації наслідків стихійного лиха, що сталося 23 – 27 липня 2008 року» № 1008-р від 28 липня 2008 року.

Щодо грошової допомоги постраждалим, які зазнали матеріальної шкоди через руйнування свого житла, розмір такої допомоги варіювався в залежності від конкретної ситуації – категорії пошкодження. Найбільший розмір матеріальної допомоги отримували ті особи, чиє житло було повністю зруйновано. До окремої категорії належали сім'ї, які були вимушені відселитися зі свого будинку у зв'язку з тим, що він підлягає капітальному ремонту. Найменшу суму грошової допомоги отримували сім'ї, житлові будинки яких зазнали деяких незначних пошкоджень. Допомога виплачувалася через органи соціального захисту населення, Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта» та установи «Ощадбанку» за списками, що склалися районними державними адміністраціями (виконавчі комітети міських рад). У жовтні того ж року Вінницькій, Івано-Франківській та Чернівецькій обласним державним адміністраціям було виділено додаткові кошти з резервного фонду Державного бюджету для виплати допомоги постраждалим сім'ям²⁰.

Подання до Верховної Ради України проєктів законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України не є виключним правом КМУ. Право подавати до Верховної Ради України проєкти законів про внесення змін до закону про Державний бюджет України мають усі суб'єкти права законодавчої ініціативи, визначені в частині першій статті 93 Конституції України (Рішення Конституційного Суду України № 1-рп від 13 січня 2009 року (справа № 1-5/2009 про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України), тобто Президент України, народні депутати України та КМУ.

Крім цього, задля подолання наслідків зазначеного стихійного лиха вже в серпні цього ж року було надано субвенцію з державного бюджету обласним бюджетам Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей та міському бюджету м. Чернівці в загальному обсязі 2 000 320 грн. Для цього було внесено відповідні

зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік»²¹.

Субвенцію було спрямовано на виплату часткової допомоги постраждалим сім'ям²², зокрема для будівництва та придбання житла, капітального та поточного ремонту пошкодженого житла, відшкодування вартості зруйнованих господарських приміщень, втраченого майна та сільськогосподарської продукції на городах та присадибних ділянках, оздоровлення дітей із постраждалих сімей, відновлення об'єктів інфраструктури, а також для надання допомоги постраждалим. Слід зазначити, що допомога надавалася в декілька етапів (авансова сума, остання авансова сума та остаточна сума допомоги), а її розмір залежав від категорії, до якої віднесено постраждалу особу. Остаточна сума допомоги виплачувалася з огляду на опосередковану вартість спорудження житла (пункт 15 Постанови № 689). Списки громадян для надання остаточної суми допомоги склалися на підставі актів обстеження, що проводилися відповідно до спеціально прийнятого Порядку²³. Цей Порядок було прийнято вже через тиждень від початку стихійного лиха, що свідчить про швидкість та якість реагування на цю надзвичайну ситуацію природного характеру.

Так, до першої категорії належали сім'ї, чиї житлові будинки (квартири) було зруйновано, або вони не підлягали відновленню, чи сім'ї, які підлягали відселенню з житлових будинків (квартир) у зв'язку з тим, що вони розташовані в зоні підвищеного ризику (тобто могли бути підтоплені протягом найближчого часу або пошкоджені внаслідок зсуву). До другої категорії постраждалих належали ті сім'ї, чиї пошкоджені будинки (квартири) підлягали капітальному ремонту або мали істотні пошкодження (непри-

20 Розпорядження КМУ «Про виділення додаткових коштів для виплати часткової допомоги сім'ям, які постраждали внаслідок стихійного лиха, що сталося 23–27 липня 2008 року» № 1389-р від 22 жовтня 2008 року.

21 Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 431 від 31 липня 2008 року.

22 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання у 2008 році субвенцій з державного бюджету обласним бюджетам Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей, міському бюджету м. Чернівці для ліквідації наслідків стихійного лиха, що сталося 23–27 липня 2008 року» № 689 від 2 серпня 2008 року.

23 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку обстеження майна, пошкодженого унаслідок стихійного лиха, що сталося 23–27 липня 2008 року» № 688 від 30 липня 2008 року.

датні для експлуатації підлога, віконні та дверні блоки, внутрішньобудинкові мережі газо-, водо-, електропостачання, мало місце відшарування зовнішньої або внутрішньої штукатурки). А третя категорія постраждалих – це сім'ї, чиї пошкоджені житлові будинки (квартири) підлягали поточному ремонту. При цьому зазначені суми зменшувалися на суми допомоги, що отримали постраждалі відповідно до Розпорядження КМУ.²³

Крім цього, така допомога виплачувалась у випадках руйнування або пошкодження господарських будівель і дачних будинків (50 грн за 1 м² загальної площі кожної будівлі), втрати сільськогосподарської продукції (50 грн за одну сотку), загибелі великої рогатої худоби (2 тисячі грн за одну тварину), молодняка великої рогатої худоби (800 грн за одну тварину), свиней (500 грн за одну тварину), коней (2000 грн за одну тварину), овець та кіз (300 грн за одну тварину), бджіл (200 грн за одну бджолосім'ю). Сільськогосподарським підприємствам

та науково-дослідним установам частково відшкодовували фактичні втрати продукції рослинництва, визначені відповідно до Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру²⁴, але не більше ніж 1500 грн за один гектар.

Наведені вище норми чинного законодавства України є вдалим прикладом реагування держави на надзвичайну ситуацію, подолання її наслідків та соціальний захист постраждалого населення. За своєю правовою природою аналогічна, але зі своїми особливостями, надзвичайна ситуація склалася на сьогодні в Україні, але заходи реагування на неї з точки зору соціального захисту постраждалих мають бути адаптовані до обставин збройного конфлікту. Деякі поодинокі випадки отримання допомоги або компенсації за зруйноване майно все ж таки існують на місцевому рівні, але вони не мають системного характеру, уніфікованого підходу та фінансування з Державного бюджету.

24 Постанова КМУ «Про затвердження Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» № 175 від 15 лютого 2002 року.

2.2. Забезпечення житлом або грошова компенсація за житло, яке стало непридатним для проживання

КЦЗУ, зокрема статтею 86, визначено порядок забезпечення житлом або виплати грошової компенсації за зруйноване або пошкоджене внаслідок НС житло. Таким чином, законодавство передбачає альтернативність вирішення житлового питання для тих, хто зазнав матеріальної шкоди в результаті руйнування чи пошкодження свого житла. Але тут важливо звернути увагу на те, що в цій статті йдеться про випадки, коли житло стало непридатним для проживання (частина 1 статті 86 КЦЗУ). Проте аналіз судової практики свідчить, що позивачі в цій категорії справ намагаються отримати компенсацію за своє пошкоджене житло навіть тоді, коли житло зазнало незначних пошкоджень, наприклад, незначні пошкодження даху, розбиті вікна або лише скло.

Проте, з огляду на вищевикладені положення КЦЗУ, можна дійти до висновку, що право на забезпечення житлом або грошову компенсацію мають лише ті постраждалі, чиє житло стало непридатним для проживання. І тут перед нами постає питання щодо порядку визнання такого житла непридатним для проживання. Можливо, у такому випадку можна скористатися досить застарілим, але чинним «Порядком обстеження стану жилих будинків з метою встановлення їх відповідності санітарним та технічним вимогам та визнання жилих будинків і жилих приміщень непридатними для проживання» № 189, що було затверджено ще Радою Міністрів Української РСР 26 квітня 1984 року. Наприклад, виконавчий комітет Попаснянської міської ради приймає своє рішення²⁵ про визнання багатоквартирного житлового будинку аварійним саме відповідно до цього Порядку. Важливо відзначити, що цей Порядок передбачає можливість залучати до обстеження житлових будинків фахівців проєктних і науково-дослідних організацій у разі такої необхідності, що може стати рішенням у найбільш складних ситуаціях, коли потрібні особливі знання та/або спеціальні пристрої.

Ще одне цікаве питання з приводу забезпечення житлом або отримання грошової компенсації – це вимога тієї ж статті 86 КЦЗУ щодо добровільної передачі постраждалими свого зруйнованого або пошкодженого майна місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування. Здається, тут йдеться про припинення/відмову від свого права власності, порядок якої передбачено статтею 347 Цивільного кодексу (ЦК) України. Відповідно до цієї статті у разі відмови від права власності на майно, права на яке підлягають державній реєстрації, право власності на нього припиняється з моменту внесення за заявою власника відповідного запису до державного реєстру.

До майна, права на яке підлягають державній реєстрації, належать об'єкти нерухомості (стаття 182 ЦК України), тобто й житлові приміщення, у тому числі квартири. Державна реєстрація прав на нерухоме майно здійснюється відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Інформація щодо припинення права на нерухоме майно міститься у Державному реєстрі речових прав та може бути надана в паперовій формі уповноваженою особою фронт-офісу (центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП))²⁶, що і може бути підтвердженням факту передачі свого зруйнованого житла до комунальної власності.

Якщо говорити про відмову від житлового будинку, то тут варто пам'ятати про нерозривну цілісність земельної ділянки й об'єкта нерухомості, на якій він знаходиться (ЦК України, Земельний Кодекс (ЗК) України). У разі набуття права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, що перебувають у власності, користуванні іншої особи, припиняється право власності, право користування земельною ділянкою, на якій розташовані ці об'єкти.

Разом з тим, можливість добровільної відмови

²⁵ Рішення виконавчого комітету Попаснянської міської ради «Про визнання багатоквартирного житлового будинку аварійним» № 61 від 30 серпня 2018 року.

²⁶ Постанова НМУ «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1127 від 25 грудня 2015 року.

від права власності на земельну ділянку також передбачено чинним законодавством України та є однією з підстав припинення права власності на неї. Порядок такої відмови встановлено статтею 142 ЗК України. Так, припинення права власності на земельну ділянку в разі добровільної відмови власника землі від права на неї здійснюється на користь держави або територіальної громади за його заявою до відповідного органу. Підпис на заяві має бути засвідчено нотаріусом або органом місцевого самоврядування. Припинення права власності на земельну ділянку в разі добровільної відмови власника землі на користь держави або територіальної громади здійснюється за його заявою до відповідного органу. Органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування в разі згоди на одержання права власності на земельну ділянку укладають угоду про передачу права власності на таку земельну ділянку. Угода про передачу права власності на земельну ділянку підлягає нотаріальному посвідченню. Рада або територіальний орган земельних ресурсів, а саме він виступає від імені держави, приймає рішення та надає згоду прийняти земельну ділянку в комунальну або державну власність (див. [Роз'яснення](#) центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, квітень 2016 року).

Наприклад, Попаснянська міська рада²⁷ (Луганська область) використовує саме такий механізм задля реалізації положень статті 86 КЦЗУ, але поки що лише у спробах постраждалих осіб отримати відшкодування матеріальних збитків у судовому порядку. Проте існує думка щодо необхідності врегулювання зазначеного питання на підзаконному рівні, наприклад, шляхом прийняття окремої Постанови КМУ, якою було б передбачено порядок добровільної передачі постраждалими свого житла, що було пошкоджено або зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації.

Ще одним прикладом реалізації статті 86 КЦЗУ може стати Лисичанська міська рада, яка, отримавши субвенцію з обласного бюджету, своїм рішенням № 9/142²⁸ від 28 квітня 2016 року

затвердила Порядок використання субвенції з обласного бюджету місцевому бюджету м. Лисичанськ на надання грошової компенсації громадянам, які втратили своє житло в результаті руйнування у 2014 році будинку № 17 кварталу Жовтневої революції (Східного) у м. Лисичанськ (Порядок з подальшими змінами)²⁹.

Цим Порядком визначено механізм використання отриманої субвенції на надання грошової компенсації громадянам – власникам житла у вищезазначеному багатоквартирному будинку, що було зруйновано ще у 2014 році. У випадках, коли власниками житла виступали декілька осіб, виплата здійснювалася одній особі, яку самостійно визначили співвласники на підставі нотаріально посвідченої довіреності.

Виплата такої грошової компенсації здійснювалася з огляду на опосередковану вартість спорудження житла на момент руйнування, визначену Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 60 від 26 лютого 2014 року³⁰ (змінюється кожного року в бік збільшення вартості спорудження житла), з урахуванням загальної площі квартири – 5 261 грн за 1 м². На момент прийняття рішення про виплату грошової компенсації середньорічний показник опосередкованої вартості спорудження житла в Луганській області вже складав 8 186 грн за 1 м²³¹, тобто йдеться про збільшення вартості майже на 56 % за 2 роки.

Списки громадян, яким було надано грошову компенсацію, склалися управлінням з виконання політики Лисичанської міської ради в галузі житлово-комунального господарства та затверджувалися рішеннями виконавчого комітету Лисичанської міської ради. Прикладом одного з таких рішень може бути Рішення виконавчого комітету Лисичанської міської ради № 182 від

27 Рішення Попаснянської міської ради «Про надання згоди на прийняття до комунальної власності територіальної громади м. Попасна земельної ділянки у зв'язку з добровільною відмовою від права власності» № 90/19 від 16 листопада 2017 року.

28 Рішення Лисичанської міської ради «Про використання іншої субвенції з обласного бюджету місцевому бюджету м. Лисичанськ на надання грошової компенсації громадянам, які втратили житло в результаті руйнування у 2014 році будинку № 17 кв. Жовтневої революції у м. Лисичанськ» № 9/142 від 28 квітня 2016 року.

29 Рішення Лисичанської міської ради «Про внесення змін до Порядку використання іншої субвенції з обласного бюджету місцевому бюджету м. Лисичанськ на надання грошової компенсації громадянам, які втратили житло в результаті руйнування у 2014 році будинку № 17 кв. Жовтневої революції у м. Лисичанськ» № 13/213 від 30 серпня 2016 року.

30 Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про прогностичні середньорічні показники опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України на 2014 рік» № 60 від 26 лютого 2014 року (втратив чинність).

31 Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про прогностичні середньорічні показники опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України на 2016 рік» № 252 від 2 жовтня 2015 року (втратив чинність).

29 квітня 2016 року³². Потім затверджені списки направлялися до Ощадбанку для відкриття карткових рахунків особам, які мали отримати грошову компенсацію. Перерахунок коштів на карткові рахунки отримувачів грошової компенсації здійснювався після надання ними таких документів:

- заява про надання грошової компенсації;
- документ, який посвідчує особу (паспорт) та його копія;
- ідентифікаційний код громадянина та його копія;
- копія правовстановлюючого документа на власність (квартиру);
- інформаційна довідка про припинення права власності у зв'язку зі знищенням житла;
- згода на обробку персональних даних заявника;
- нотаріально посвідчені довіреності від власників житла з правом на отримання грошової компенсації за втрачену власність (квартиру), правом внесення будь-яких змін до державних реєстрів, правом на припинення права власності.

Внаслідок руйнування конструкцій житлового стовосьмиквартирного будинку, пошкодженого раніше пожежею та внаслідок застосування військових засобів ураження, було екстрено евакуйовано 165 осіб, у тому числі 57 осіб із поруч розташованих будинків № 13 та 16³³.

Тоді всі мешканці 108 квартир у житловому будинку № 17 кв. Жовтневої революції (Східний) втратили своє житло. Власники 89 квартир отримали компенсацію за втрату свого житла, інші мешканці цього будинку, зокрема ті, хто проживав у квартирах комунальної форми власності, отримали ордери на житлові приміщення, які було виділено з житлового фонду та відремонтовано за рахунок місцевого бюджету. Ці рішення

32 Рішення виконавчого комітету Лисичанської міської ради «Про затвердження списку громадян, які втратили житло в результаті руйнування в 2014 році будинку № 17 кв. Жовтневої революції м. Лисичанська, для надання грошової компенсації» № 182 від 29 квітня 2016 року.

33 Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації в Україні, що сталися впродовж 2015 року (опубліковано на офіційному сайті ДСНС України 31 грудня 2015 року, але сама подія сталася в 2014 році).

було прийнято на засіданнях виконавчого комітету Лисичанської міської ради³⁴.

Насправді ж таких випадків, коли мешканці Донецької та Луганської областей втратили своє житло, дуже багато. Але мало хто з них отримав хоча б якусь допомогу від органів влади. Питання виплати грошової компенсації або забезпечення житлом щодо інших повністю зруйнованих будинків м. Лисичанськ залишається не вирішеним, бо виділення коштів усім постраждалим внаслідок збройного конфлікту мешканцям міста за рахунок лише місцевого або регіонального (обласного) бюджету є непосильним тягарем. У вищезгаданому випадку руйнування багатоквартирного будинку №17 Луганська обласна військово-цивільна адміністрація, Лисичанська міська рада, її виконавчий комітет демонструють приклад реагування органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування на НС регіонального рівня³³ за рахунок коштів обласного бюджету. Хоча можна припустити, що ще тоді, у 2014 році, фактично НС за масштабами своїх наслідків набула державного рівня.

Слід звернути увагу, що в цьому випадку зрозумілим є те, що йдеться про офіційно визнану НС. Інформацію про неї та ще декілька НС (наприклад, у м. Маріуполь Донецької області, де 24 січня 2015 року внаслідок обстрілу житлового масиву було пошкоджено 55 багатоповерхових будинків та 24 приватних будинки; у м. Сватове Луганської області, де внаслідок пожежі з подальшою детонацією та розльотом уламків боеприпасів пошкоджено 581 житловий будинок та 59 багатоповерхівок, 1 приватний будинок було повністю зруйновано), що призвели до пошкодження та руйнування житла внаслідок збройного конфлікту, можна знайти на офіційному сайті ДСНС України³³. А от як було класифіковано всі інші обстріли, особливо в період до встановлення режимів НС в Донецькій та Луганській областях (січень 2015 року)⁵, залишається питанням у зв'язку з відсутністю такої інформації у відкритих джерелах. Наприклад, за інформацією ДСНС України, порівняно з 2013 роком, загальна кількість надзвичайних ситуацій не змінилася. Найбільшу кількість загиблих в НС (49 осіб) зареєстровано в Донецькій області (переважна більшість з яких загинули внаслідок пожеж (вибухів) на вугільних шахтах та внаслідок надзвичайних ситуацій на транспорті)³⁵.

34 Інформація з офіційного сайту Лисичанської міської ради, розділ «Відновлення Луганщини» (опубліковано 8 вересня 2017 року).

35 Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації в Україні, що сталися впродовж 2014 року (опубліковано на офіційному сайті ДСНС 31 грудня 2014 року).

Таким чином, вищезазначені приклади реалізації окремих положень законодавства у сфері цивільного захисту в сьгоднішніх умовах збройного конфлікту свідчать про загальний характер існуючих у цій сфері норм законодавства та необхідність прийняття спеціального законодавчого або

підзаконного нормативного акта, який би враховував усі особливості характеру НС, що склалася в Україні, а також уніфікував би підхід місцевих та центральних органів влади щодо подолання її наслідків.

2.3. Надання гуманітарної допомоги

Відновлення житла, пошкодженого внаслідок надзвичайної ситуації, у тому числі збройного конфлікту, може здійснюватися за рахунок гуманітарної допомоги, яка, у свою чергу, є одним із заходів соціального захисту постраждалого населення. Варто зазначити, що зі змісту положень КЦЗУ можна зробити висновок про те, що реалізація одного заходу цивільного захисту постраждалих не завжди позбавляє їх права на звернення до відповідних органів державної влади й місцевого самоврядування за іншими видами допомоги. І тут усе залежить від того, яку шкоду було заподіяно потерпілому: моральну, фізичну або матеріальну.

Отже, потерпіла людина може отримати психологічну чи гуманітарну допомогу, наприклад, у вигляді продуктового набору, навіть якусь одноразову матеріальну допомогу від органів місцевої влади, і це не позбавляє її права на забезпечення житлом або грошову компенсацію, якщо житло стало непридатним для проживання внаслідок НС.

І тут варто згадати про рішення Апеляційного суду Донецької області³⁶, у якому зазначено, що гуманітарна допомога є складовою частиною відшкодування збитків державою. Це ствердження зовсім не означає, що ті постраждалі, які втратили своє житло, але отримали певну гуманітарну допомогу, наприклад, від гуманітарної організації, позбавляються права на грошову компенсацію або забезпечення житлом. У цьому рішенні суду факт отримання гуманітарної допомоги від міжнародної організації «People in Need», а також місцевої влади у вигляді будівельних матеріалів має важливе значення при розгляді справи, тому що підтверджує, що в цій справі не йдеться про передачу свого пошкодженого житла до місцевої державної адміністрації або органу місцевого самоврядування на виконання вимог статті 86 КЦЗУ,

що є вимогою для отримання житла або грошової компенсації.

Якщо взагалі говорити про заходи соціального захисту осіб, які зазнали матеріальної шкоди внаслідок пошкодження або повного знищення житла, то це питання слід розглядати з урахуванням ступеню його пошкодження/руйнування, придатності або непридатності до проживання, доцільності його відновлення, наприклад, зовсім різними повинні бути заходи реагування в тих випадках, коли житло повністю зруйновано або отримало лише незначні пошкодження. Так, у випадках руйнування житла, коли воно стало непридатним для проживання, законодавець чітко регламентує альтернативність застосування заходів соціального захисту (стаття 86 КЦЗУ): забезпечення житлом постраждалого або виплата йому грошової компенсації. Отже, ці заходи є взаємовиключними, оскільки в нормі законодавства чітко зазначено, що ті постраждалі, яким виплачено грошову компенсацію за зруйновану або пошкоджену квартиру (житловий будинок), житлом за рахунок держави не забезпечуються.

³⁶ Рішення Апеляційного суду Донецької області від 12 вересня 2017 року ([№ 242/519/17](#)).

2.4. Надання інших видів допомоги

Слід зауважити, що КЦЗУ не обмежує заходи соціального захисту постраждалих вичерпаним переліком таких заходів, тому на практиці потерпілі можуть розраховувати ще й на інші види допомоги, наприклад, одноразова допомога постражданим внаслідок НС, які залишилися на попередньому місці проживання. Порядок надання та визначення розміру такої допомоги було затверджено КМУ 18 грудня 2013 року³⁷. Право на таку одноразову допомогу мають особи, чиї житлові будинки (квартири) було пошкоджено внаслідок НС або проведення робіт з ліквідації її наслідків. Саме цим Порядком передбачено можливість отримання довідки про встановлення статусу особи, яка постраждала внаслідок НС. Водночас такі довідки повинні видаватися органами місцевого самоврядування за затвердженими списками постраждалих осіб. А рішення щодо надання одноразової допомоги приймається місцевими органами виконавчої влади на підставі поданої заяви, довідки про встановлення статусу постраждалої особи, копії паспорта та ідентифікаційного коду, а також з урахуванням результатів обстеження пошкодженого житлового будинку (квартири), що зафіксовано відповідним протоколом.

Розмір грошової допомоги постражданим становить від 3 до 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Наприклад, з 1 січня 2019 року прожитковий мінімум на одну працездатну особу в розрахунку на місяць становить 1921 грн³⁸. Таким чином, до 1 липня 2019 року (з 1 липня – 2007 грн, а з 1 грудня – 2102 грн) розмір такої допомоги може коливатися в діапазоні від 5763 до 28 815 грн.

Органи місцевої влади керуються цим підзаконним нормативно-правовим актом, але не в рамках вживання заходів соціального захисту постраждалого внаслідок збройного конфлікту (надзвичайної ситуації соціального/воєнного характеру) населення. Таким прикладом може бути рішення Чорноморської міської ради Одеської області, яким було затверджено список жителів м. Чорноморськ, які постраждали внаслідок надзвичайної

ситуації природного характеру регіонального рівня, пов'язаної зі зсувом ґрунту³⁹. Одноразову грошову допомогу постражданим особам було надано за рахунок резервного фонду міського бюджету. Розмір цієї допомоги склав 26 430 грн для кожної особи за умови, що така особа є єдиним власником об'єкта нерухомості, що зазнала пошкоджень. Якщо власником об'єкта нерухомості, що зазнала пошкоджень, є декілька осіб, які мають право спільної власності, то така матеріальна допомога розподіляється пропорційно відповідно до частки в праві власності на спільний об'єкт у цілому.

Поряд із загальним законодавством у сфері цивільного захисту населення, прийняття спеціального закону або підзаконного нормативно-правового акта, який би детальніше врегулював питання надання грошової допомоги та виплати компенсації, дійсно стало б найкращим рішенням проблем у цій сфері, особливо якщо б такий правовий акт урахував усі особливості надзвичайної ситуації, що має місце в Україні, а саме:

- зтяжний характер воєнних дій, у зв'язку з чим кількість постраждалих, що понесли матеріальні збитки або взагалі втратили своє житло, постійно збільшується (крім цього, це впливає на питання фінансування заходів соціального захисту постраждалих, зокрема виділення коштів із резервного фонду, який формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету)⁴⁰;
- дуже високий рівень потенційної можливості зазнати матеріальних збитків декілька разів (для мешканців населених пунктів уздовж лінії зіткнення у разі повторного пошкодження житла, чого не відбувається за інших видів НС (природного, техногенного характеру, наприклад, руйнування житла внаслідок буревію або повені тощо);

37 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постражданим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання» № 947 від 18 грудня 2013 року.

38 Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» № 2629 від 23 листопада 2018 року.

39 Рішення Чорноморської міської ради «Про затвердження списку жителів м. Чорноморська Одеської області, що постраждали внаслідок надзвичайної ситуації природного характеру регіонального рівня, пов'язаної із зсувом ґрунту, та надання їм одноразової грошової допомоги» № 343-VII від 8 червня 2018 року.

40 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» № 415 від 29 березня 2002 року.

- зміна офіційного статусу воєнної операції на різних етапах збройного конфлікту та прив'язка виплати компенсації до цих режимів, що призводить до проблем із правозастосуванням у питаннях отримання компенсації (квітень 2014 – квітень 2018 – АТО, потім – ООС), а режим надзвичайної ситуації державного рівня в Донецькій та Луганській областях було встановлено лише в січні 2015 року, тобто прийнятий правовий акт має передбачати компенсаційні заходи не лише для постраждалих внаслідок АТО);
- дуже велика кількість постраждалого населення, у тому числі тих осіб, які зазнали матеріальної шкоди внаслідок пошкодження або повного руйнування житла, коли постає питання щодо його непридатності для проживання. У зв'язку з цим було б доцільним визначити в законодавстві категорії осіб, які постраждали в результаті збройного конфлікту на сході країни (наприклад, як у Законі України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»). Крім цього, існує необхідність у визначенні механізму виплати грошової допомоги постраждалим, а також компенсації за втрачене майно (наприклад, повністю зруйноване, непридатне для проживання та таке, що не підлягає відновленню), бо загальні норми КЗЦУ та інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері цивільного захисту ще залишають багато питань щодо реалізації їх окремих положень у різних випадках: на що може претендувати постраждала особа, якщо її житло має різні ступені/категорії пошкодження, придатне або непридатне для проживання, підлягає або не підлягає відновленню.

Висновки:

1. Мешканці Донецької та Луганської областей, чиє житло було пошкоджено або зруйновано в результаті збройного конфлікту, є постраждалими внаслідок НС та потребують визначення їх статусу постраждалих, а також соціального захисту.
2. За національним законодавством України, надання матеріальної допомоги, забезпечення житлом або виплата грошової компенсації особам, чиє житло було пошкоджено або зруйновано внаслідок збройного конфлікту на Сході України, є заходами соціального захисту населення, постраждалого внаслідок НС соціального/воєнного характеру. Ліквідація наслідків НС та соціальний захист постраждалих належить до компетенції відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування.
3. Практика місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо надання матеріальної допомоги або компенсації постраждалим внаслідок збройного конфлікту не носить системного характеру та не має уніфікованого підходу до застосування належних заходів щодо соціального захисту постраждалих внаслідок НС соціального та воєнного характеру.
4. Центральні органи виконавчої влади, що мають відповідні повноваження, мають вжити відповідних заходів щодо соціального захисту постраждалих внаслідок НС державного рівня (наприклад, прийняття спеціального закону або підзаконного нормативного акта щодо врегулювання питань надання допомоги, грошової компенсації, житла постраждалим, закладення таких витрат у Державний бюджет, виділення субвенції з Державного бюджету тощо).

4. Відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок збройного конфлікту

Згідно з КЦЗУ (стаття 85) відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок НС здійснюється за порядком, визначеним законом. Можливо, тут передбачають ЦК України, положення якого регулюють питання відшкодування шкоди особою, яка її завдала. Зараз не існує окремого закону (але було подано декілька законопроектів щодо врегулювання питання відшкодування збитків, завданих житлу населення внаслідок проведення АТО, та саме за порядком цієї статті КЦЗУ, наприклад, законопроекти № 6041⁴¹ та № 4301⁴²), які б встановлювали порядок відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок збройного конфлікту. Жоден із вищезгаданих законопроектів, найімовірніше, не буде прийнято, принаймні, найближчим часом, бо один із них було відхилено ще у 2016 році, а другий – повернуто на доопрацювання більше року тому – у березні 2018 року.

Насправді ж в Україні це питання регулює окрема Постанова КМУ «Про порядок відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин»⁴³, яку було прийнято ще в 1992 році на виконання Закону України «Про надзвичайний стан» від 26 червня 1992 року⁴⁴, але ж і тут не все так просто як може здаватися на перший погляд.

По-перше, з січня 2015 року в Україні встановлено режим надзвичайної ситуації⁶, а не надзвичайного стану, який є особливим правовим режимом, що вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України. Надзвичайний стан в Україні може бути введено на термін не більш як 30 діб і не більш

як 60 діб в окремих її місцевостях. Таким чином, виникають сумніви, що ця Постанова може використовуватися як інструмент правового регулювання в умовах НС, а не правового режиму надзвичайного стану.

По-друге, навіть якщо це було б можливо, застосування Постанови КМУ як підзаконного нормативно-правового акта вочевидь іде всупереч статті 85 КЦЗУ, відповідно до якої вирішення питання щодо відшкодування матеріальних збитків визначається законом (а не Постановою КМУ як підзаконним нормативно-правовим актом).

Ще в жовтні 2014 року КМУ затвердив План заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей⁴⁵. Відповідно до цього документа на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку України, Міністерство юстиції України та Міністерство фінансів України ще в жовтні 2014 року покладалася обов'язок підготувати та внести на розгляд КМУ проєкт нормативно-правового акта «Про затвердження Порядку надання грошової допомоги та відшкодування шкоди особам, які постраждали під час проведення антитерористичної операції у Донецькій та Луганській областях».

З кожним днем питання щодо необхідності держави вжити заходів соціального захисту щодо цієї категорії постраждалого населення набуває все більшої актуальності. Виплата матеріальної допомоги або якихось інших виплат компенсаційного характеру стала б найголовнішим кроком на шляху подолання гуманітарних наслідків цього довготривалого конфлікту, зокрема вирішення житлових проблем постраждалого населення.

41 Проєкт Закону України «Про відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом та внаслідок проведення антитерористичної операції», поданий до Верховної Ради України у лютому 2017 року (повернуто на доопрацювання).

42 Проєкт Закону України «Про відшкодування збитків, завданих житлу населення внаслідок проведення антитерористичної операції», поданий до Верховної Ради у березні 2016 року (проєкт не прийнято).

43 Постанова КМУ «Про порядок відшкодування шкоди особам, які постраждали від надзвичайних обставин» № 562 від 5 жовтня 1992 року.

44 Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550 від 16 березня 2000 року.

45 Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей» № 1002-р від 16 жовтня 2014 року.

Постраждали, які зазнали суттєвої матеріальної шкоди через пошкодження або руйнування свого житла, за відсутності сталого та дієвого позасудового механізму отримання матеріальної підтримки з боку держави, намагаються захистити своє право в суді. Кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого майнового права, зокрема вимагати відшкодування збитків за заподіяну майнову шкоду, тобто скористатися судовим способом захисту свого порушеного права, який не в кожному випадку є ефективним і належним інструментом правового захисту.

Майже від самого початку збройного конфлікту і до сьогодні для цього застосовувався цивільно-правовий механізм відшкодування шкоди, завданої внаслідок злочину, до якого належить і терористичний акт. І це не випадково, тому що в цьому випадку НС виникла внаслідок небезпечної події соціального та воєнного характеру, яка, у свою чергу, спричинена протиправними діями невідновлених осіб, і це підтверджується відкриттям окремих кримінальних проваджень за фактами пошкодження/руйнування житла як наслідків терористичного акту.

Чинним законодавством передбачено можливість відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом, за рахунок коштів Державного бюджету⁴⁶, але з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно цю шкоду, в порядку, встановленому законом. Така норма повністю корелюється із загальними підставами відповідальності за завдану шкоду, а саме зі статтею 1166 ЦКУ, згідно з положеннями якої шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала.

Загальними умовами цивільно-правової відповідальності, звісно, окрім наявності самої шкоди, є протиправність діяння (дії або бездіяльності) заподіявача шкоди, причинно-наслідковий зв'язок між таким діянням і завданою шкодою, а також вина особи, яка завдала цю шкоду. Навіть якщо у ході судового розгляду справи вдається довести такі елементи як шкода (1), протиправність дій (2) та причинно-наслідковий зв'язок (3), то встановити вину особи (4) неможливо. Це обумовлено особливим характером НС, що склалася на Сході України: бойові дії, які характеризуються постійними та хаотичними обстрілами, а їхні наслідки у

вигляді пошкоджень та руйнувань житла не є поодинокими випадками, кожен з яких неможливо розслідувати (а іноді навіть зафіксувати) у рамках окремого кримінального провадження.

Крім цього, відсутність вироку суду в кримінальному провадженні викликає складнощі при доказуванні причинно-наслідкового зв'язку між злочинними діями (вчинення терористичного акту) та завданою шкодою (пошкодження або руйнування житлового будинку). У питанні, чи взагалі мали місце такі дії та чи вчинені вони конкретною особою, результат кримінального провадження (вирок суду або ухвала про закриття кримінального провадження і звільнення особи від кримінальної відповідальності) є обов'язковим для суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності⁴⁷.

Шкоду, завдану кримінальним правопорушенням, також може бути стягнуто в судовому порядку за результатами розгляду цивільного позову в кримінальному провадженні⁴⁸. Але й у такому випадку під час розгляду справи в рамках кримінального процесу потерпіла особа має право пред'явити цивільний позов до підозрюваної чи обвинуваченої особи, що теж зазвичай є не зовсім реалістичним заходом в умовах збройного конфлікту. Під час будь-якого збройного протистояння дуже складно встановити навіть сторону конфлікту, з боку якої було здійснено постріл, не кажучи вже про можливість встановити особу або осіб, якими його було здійснено (або хоча б заявити про таку підозру). Ці обставини призведуть до закриття порушених кримінальних справ за відсутністю складу злочину, а саме суб'єкта злочину – особи, яка його вчинила.

У будь-якому випадку цей цивільно-правовий механізм виглядає недостатньо ефективним не тільки на етапі прийняття самого судового рішення, а й на етапі його виконання. Навіть якщо наполягати на тому, що шкоду, заподіяну в результаті вчинення окремих терористичних актів, має бути відшкодовано державою навіть у разі, якщо не встановлено особи (її вину), яка вчинила цей злочин, все одно залишається відкритим питання реалізації цього на практиці. На сьогодні взагалі не існує спеціального закону, який би врегулював порядок відшкодування шкоди, завданої таким кримінальним правопорушенням як терористичний акт, за рахунок Державного бюджету. Таким

46 Закон України «Про боротьбу з тероризмом» № 638-IV від 20 березня 2003 року.

47 [Цивільний процесуальний кодекс України](#) (частина 6 статті 82).

48 [Кримінальний процесуальний кодекс України](#) (стаття 127).

чином, ці проблемні аспекти є перешкодою на шляху до захисту свого майнового права в рамках цивільного судочинства.

Також слід звернути увагу на те, що в умовах збройного конфлікту і не лише, до НС можуть також призвести небезпечні події, які можуть бути спричинені протиправними діями або бездіяльністю конкретних осіб, наприклад, посадових осіб органів державної влади або місцевого самоврядування. У цих випадках можуть мати місце всі елементи цивільно-правового механізму відшкодування шкоди, завданої в результаті протиправних діянь суб'єктів владних повноважень. Наочним прикладом цього може бути ситуація, коли посадова особа своїм протиправним діянням, переважно у формі бездіяльності, не здійснила свої повноваження щодо реагування на певну небезпечну подію (лісова пожежа, стихійне лихо тощо), і наслідком саме цієї бездіяльності є НС, тобто постраждалі особи, яким було заподіяно моральну, фізичну або матеріальну шкоду.

Окрему увагу слід приділити випадкам, коли йдеться про об'єкти підвищеної небезпеки, у тому числі в умовах збройного конфлікту (вибухо- і вогнебезпечні речовини), які вважаються такими, на яких є реальна загроза виникнення аварії та/або надзвичайної ситуації техногенного чи природного характеру. У таких випадках елемент вини у цивільно-правовому механізмі відшкодування може бути відсутнім, тому що згідно із законодавством України² шкода, завдана джерелом підвищеної небезпеки, відшкодовується особою, яка на відповідній правовій підставі (право власності, інше речове право, договір підряду, оренди тощо) володіє транспортним засобом, механізмом, іншим об'єктом, використання, зберігання або утримання якого створює підвищену небезпеку. Особа, яка здійснює діяльність, що є джерелом підвищеної небезпеки, відповідає за завдану шкоду, якщо вона не доведе, що шкоду було завдано внаслідок непереборної сили або умислу потерпілого («презумпція вини»).

З огляду на вищевикладені особливості застосування цивільно-правового механізму відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройного конфлікту на Сході України, можна дійти висновку, що використовуваний на сьогодні судовий механізм захисту майнових прав осіб, житло яких було пошкоджено або зруйновано внаслідок збройного конфлікту, не є ефективним способом правового захисту.

У зв'язку з чим вкрай актуальним постає питання щодо використання інших судових та позасудових способів захисту майнових прав цієї категорії постраждалого населення, особливо беручи до уваги той факт, що офіційно АТО було завершено ще у квітні 2018 року⁴⁹, а населення Донецької та Луганської областей все ще продовжує зазнавати великих втрат через пошкодження або повне знищення свого майна. Можливо, одним із дієвих способів судового захисту прав може стати їх звернення до адміністративного суду з вимогою щодо виплати матеріальної допомоги або грошової компенсації як постраждалим внаслідок НС.

Актуальність захисту прав, порушених внаслідок збройного конфлікту на Сході України в рамках адміністративного судочинства обумовлюється самою природою адміністративного суду як органу адміністративної юстиції. Так, адміністративний суд, на відміну від суду цивільного, покликаний не просто вирішувати спори, а має гарантувати ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень⁵⁰. Відповідно, таке завдання адміністративного судочинства відкриває багато можливостей для судового захисту прав осіб, які зазнали матеріальної чи моральної шкоди внаслідок обстрілів. Зокрема, позивачі можуть звертатися до різноманітних суб'єктів владних повноважень, оскаржуючи як дії та бездіяльність, що призвели до завдання шкоди приватній власності, так і дії та бездіяльність, що унеможливили справедливую компенсацію заподіяної шкоди.

49 Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях» № 116/2018 від 30 квітня 2018 року; листи Служби Безпеки України, Ради національної безпеки і оборони України, Адміністрації Президента України на офіційні запити громадської організації «ДОНБАС СОС» (опубліковано на офіційному сайті організації 25 липня 2018 року).

50 [Кодекс адміністративного судочинства України](#) (частина 1 статті 2).

Рекомендації

Рекомендації Норвезької ради у справах біженців (NRC):

1. Органам законодавчої та виконавчої влади при прийнятті відповідних нормативно-правових актів/своїх рішень щодо врегулювання питань надання матеріальної допомоги або грошової компенсації постраждалим внаслідок збройного конфлікту на Сході України:
 - врахувати особливості НС, що склалася у Донецькій та Луганській областях з весни 2014 року, але режим якої було формально запроваджено лише в січні 2015 року.
2. Центральним і місцевим органам виконавчої влади, а також органам місцевого самоврядування, що мають відповідні повноваження у сфері соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій:
 - визнати постраждалими внаслідок НС воєнного характеру осіб, чиє житло було пошкоджено або зруйновано в результаті збройного конфлікту на Сході України;
 - вжити заходів щодо запровадження дієвого механізму надання матеріальної допомоги та грошової компенсації за майно, що було пошкоджено або зруйновано в результаті збройного конфлікту на Сході України;
 - вжити заходів щодо налагодження та удосконалення своєї взаємодії задля запровадження та ефективної реалізації механізму соціального захисту постраждалих внаслідок НС (адаптація законодавства до умов збройного конфлікту, фінансування заходів з надання матеріальної допомоги або грошової компенсації за зруйноване та пошкоджене житло тощо).

Пропоновану публікацію підготовлено за підтримки
Агентства ООН у справах біженців (UNHCR).
За зміст публікації відповідає лише NRC, та вона
жодною мірою не відображає офіційну точку зору
Агентства ООН у справах біженців.

