

В. В. Породькокандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Національної академії Служби безпеки України

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЖИТЛО В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Стаття присвячена дослідженню актуальних проблем, з якими стикаються останнім часом власники житла, що постраждало у результаті військової агресії. Автором проаналізовано положення нового Закону України про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, яким закріплено правові та організаційні засади виділення компенсації громадянам, чії помешкання отримали часткові пошкодження або ж виявилися повністю зруйнованими в результаті воєнних дій, які веде Росія на території України.

І знищення, і пошкодження житлових об'єктів означає, насамперед, втрату житлом такої ознаки, як придатність для проживання. У випадку зі знищенням помешкання така ознака втрачається повною мірою і назавжди, в той час, як при пошкодженні житла його цільове призначення може бути втрачене частково або ж на певний час до моменту відновлення.

Автор статті зауважує на влучності застосування законодавцем в умовах сьогодення механізму компенсації, а не відшкодування шкоди. Адже за таких умов спрощується сам порядок відшкодування втрат у житлі, понесених громадянами в результаті бойових дій, за рахунок відсутності потреби у встановленні вини їх заподіювача, допускається участь держави, яка бере на себе обов'язок компенсації цих втрат, та запроваджується можливість більш реалістичного за сучасних умов часткового їх покриття.

У статті вказується на неефективності використання як підстави для компенсації вчинення терористичних актів та диверсій, оскільки вони є кримінально-правовими категоріями і їх факт пов'язаний з кримінально-процесуальною процедурою доказування. За своєю суттю під час збройного протистояння і терористичний акт, і диверсія охоплюються поняттям «бойові дії», оскільки вчиняються в ході їх ведення.

У дослідженні акцентується увага на необхідності вирішення на законодавчому рівні проблеми захисту суб'єктивних житлових прав і тих громадян, які вимушено залишили анексовані території та не мають можливості реалізувати своє право на користування належним їм помешканням, а також відпрацювання алгоритму реалізації їх права на житло в умовах воєнного стану.

Ключові слова: об'єкти нерухомого майна, право власності на житло, воєнний стан, знищення та пошкодження майна, компенсація шкоди.

Постановка проблеми. Будь-яка війна неминуче призводить до порушення прав і свобод людини, життєдіяльність якої пов'язана із зоною ведення бойових дій. Поряд з фундаментальними правами на життя і здоров'я під загрозу потрапляють й інші, у тому числі житлові, права громадян. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України, розпочата в лютому 2022 року, зробила біженцями мільйони українців, сотні тисяч з яких реально втратили своє житло. За даними Інституту Київської школи економіки (KSE Institute) на червень 2023 року внаслідок цієї

війни повністю зруйновано 5400 багатоквартирних та 59000 приватних та пошкоджено 13200 багатоквартирних і 144000 приватних будинків, що становить 8,6% від загальної площі житлового фонду України, а збитки житлового фонду складають понад 54 млрд. доларів [1]. Але навіть ті громадяни, які залишили житло на окупованих територіях, обмежені в реалізації свого права власності на нього, оскільки позбавлені можливості користування як однієї з невід'ємних складових такого права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням права власності на житло присвячу-

вали свої праці М.В. Бернацький, М.К. Галянич, А.Ю. Зайцев, А.М. Лисенко, І.В. Лисенко, Н.С. Марценко, І.В. Міщенко, Л.В. Перевалова, К.В. Скиданов тощо. Натомість, особливості реалізації прав власників в умовах воєнного стану стали предметом дослідження таких науковців, як О.В. Гапіченко, А.Б. Гриняк, С.О. Сліпченко, О.С. Франков, А.А. Хребтова та інших. Разом з тим, з урахуванням сучасних законодавчих новел важливо проаналізувати актуальні питання регулювання прав власників житла у контексті надання компенсації за його пошкодження чи знищення в результаті військової агресії, що і є **метою статті**.

Виклад основного матеріалу. Держава, виконуючи свій конституційний обов'язок, вживає заходів до створення умов для забезпечення житлом вимушених переселенців та осіб, які втратили його в результаті бойових дій. За своєю суттю вони полягають як у відновленні порушених майнових житлових прав, так і в наданні можливості повторної реалізації права на житло.

Для здійснення захисту майнових прав громадян, порушених в умовах воєнного стану, викликаного вторгненням Росії на територію України, Верховна Рада прийняла Закон України від 23 лютого 2023 року № 2923-ІХ «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» [2]. У ньому законодавець визначив низку засад правового та організаційного характеру щодо виділення компенсації за пошкодження та знищення окремо визначених категорій об'єктів нерухомості у результаті дій, породжених збройною агресією Російської Федерації проти України, з дня набрання чинності Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженням Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ. В частині надання компенсації він не поширюється на такі об'єкти, що на день набрання чинності зазначеним Указом знаходилися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України, визначеній відповідно до

Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

До об'єктів нерухомого майна, пошкодження та знищення яких пов'язується з можливістю отримання компенсації, включені квартири та інші житлові приміщення, будинки садибного типу, що за нормами житлового законодавства відносяться до житла, а також дачні та садові будинки, що не входять до складу житлового фонду.

Їх знищення визначається як приведення у стан непридатності для використання за цільовим призначенням [2, п. 4 ч. 1 ст. 1], що виключає можливість їх відновлення шляхом поточного або капітального ремонту, реконструкції, реставрації або робить його економічно недоцільним. У той же час, під пошкодженням об'єктів нерухомого майна пропонується розуміти його пошкодження [2, п. 6 ч. 1 ст. 1], яке робить можливим відновлення шляхом поточного або капітального ремонту, реконструкції чи реставрації, що є економічно доцільним.

Залишаючи поза увагою алогічність визначення поняття терміну через сам цей термін, як це зроблено з поняттям «пошкодження», та юридичну неприпустимість впровадження в нормотворчу техніку категорії «доцільність», можна дійти висновку, що під знищенням об'єктів нерухомого майна законодавець розуміє приведення їх у стан неможливості використання за цільовим призначенням та відновлення, а під їх пошкодженням – приведення у стан, який дозволяє їх повноцінне використання за призначенням після відновлення, що є можливим.

Стосовно житла – і знищення, і пошкодження означає втрату однієї з його основних ознак, яка при знищенні є остаточною, а при пошкодженні – тимчасовою. Так, при визнанні майна знищеним першорядною умовою виступає неможливість його відновлення та повна непридатність для використання за основним цільовим призначенням. Натомість, при пошкодженні майна річ не перестає повністю існувати як майно, але відбувається погіршення її якості, зменшення цінності; вона переходить у стан тимчасової чи часткової непридатності для використання за цільовим призначенням [3, с. 56-57], [4, с. 12].

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 346 Цивільного кодексу України знищення майна є підставою для припинення права власності на нього [5]. Вітчизняне цивільне законодавство передбачає, що право власності на майно припиняється

у разі його знищення, а при знищенні майна, права на яке підлягають державній реєстрації – з моменту внесення за заявою власника змін до державного реєстру [5, ст. 349].

Ще на стадії опрацювання проекту Закону № 2923-IX виникли суперечки і щодо концепції відновлення порушених внаслідок бойових дій майнових прав громадян. Поштовхом слугували висновки Головного науково-експертного управління від 30.03.2022 р. № 16/03-2022/58251 [6] та результати експертизи законопроекту, викладені в зауваженнях Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України від 13.12.2022 р. № 07/2-2022/214441 [7], за якими застосування процедури компенсації замість відшкодування шкоди за пошкоджене або знищене нерухоме майно визнавалося хибним.

Вказуючи на історичну усталеність різних форм відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок воєнних дій, таких як контрибуція, репарації, конфіскація, реституція, субституція, які в той чи інший спосіб застосовувалися після завершення збройної агресії, правники підкреслюють, що вироблення механізму відшкодування шкоди у кожному конкретному випадку мало індивідуальні риси. Водночас, вони зауважують на необхідності удосконалення інструментарію відшкодування збитків від сучасної повномасштабної війни, що застосовувався раніше або ж пошуку інших підходів до відшкодування шкоди [8].

Зокрема, юристи-практики, констатуючи існуючу у побутовому вжитку тотожність понять «відшкодування» та «компенсація», зазначають, що відшкодування здійснюється за рахунок стягнення грошових коштів з винної сторони, у даному випадку – країни-агресора, а компенсацією вважається матеріальна підтримка, яка надається заявнику з державного, чи іншого – позаурядового, бюджету відповідно до сформованих бюджетних призначень [9].

Видається, що, запровадивши механізм саме компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, а не відшкодування майнової шкоди, законодавець обрав вірний підхід до захисту порушених майнових прав громадян в існуючих умовах. Дійсно, за своїм цивільно-правовим змістом відшкодування шкоди характеризується неправомірністю дій особи, яка її завдала, наявністю її вини та відшкодуванням шкоди у повному обсязі саме винною особою. Компенсація ж може застосовуватись без встановлення вини особи у неправомірних діях та не в повній відповідності обсягу втраченого як за згодою сто-

рін у встановлених ними обсягах, що передбачено положеннями ст.ст. 358 і 364 ЦК України, так і в обсягах, визначених суб'єктами владних повноважень [5, ч. 2 ст. 1177].

Логічність подібного підходу обумовлюється й тією обставиною, що пошкодження або знищення об'єктів нерухомого майна, у тому числі і житлових приміщень, внаслідок бойових дій може викликатись не лише конкретними актами збройної агресії загарбника, а й діями Збройних Сил України, спрямованими на відсіч таким актам, збройний захист населення, або звільнення захопленої противником території, що є наслідком дій агресора. Крім того, він виключає необхідність тривалої процедури встановлення і доведення вини нападника у пошкодженні чи знищенні конкретного об'єкта нерухомості та забезпечення зобов'язання його відшкодувати заподіяну шкоду правоохоронюваним інтересам.

Тим самим, запроваджуючи з власної ініціативи компенсацію за пошкодження та знищення, перш за все, житлових об'єктів внаслідок бойових дій, держава забезпечує першочерговий захист одного з основоположних прав громадян, яким є право на житло.

Можливість отримання компенсації за пошкоджені чи знищені об'єкти нерухомості за прийнятим Верховною Радою Законом обумовлюється їх спричиненням бойовими діями, терористичними актами та диверсіями в ході збройної агресії Російської Федерації проти України. Згідно з абз. 25 ст. 1 Закону України «Про оборону України» бойові дії визначаються як форма застосування з'єднань, військових частин, підрозділів (інших сил і засобів) Збройних Сил України, інших складових сил оборони, а також поліції особливого призначення Національної поліції України для вирішення бойових (спеціальних) завдань в операціях або самостійно під час відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту, виконання інших завдань із застосуванням будь-яких видів зброї (озброєння) [10]. Виходячи з цього визначення, вони ведуться як при безпосередньому зіткненні з противником, так і при відсічі повітряних атак, ракетних ударів, інших актів ураження, що можуть завдаватись на відстані від лінії фронту. Пошкодження або знищення житлових об'єктів нерухомості внаслідок таких дій буде охоплюватись підставами для отримання компенсації їх власниками.

Поряд з цим, категорії «терористичний акт» та «диверсія» мають кримінально-правовий

зміст. Вони передбачені кримінальним законодавством України [11, ст.ст. 113, 258] як суспільно-небезпечні протиправні діяння, за які встановлена кримінальна відповідальність, і покарання за які включають конфіскацію майна, що є обов'язковою в умовах воєнного стану. Але факти вчинення цих злочинів підлягають обов'язковому встановленню у процесуальних документах, остаточними з яких є судовий вирок або постанова про закриття кримінального провадження за nereабілітуючих обставин. Зазначена обставина, з огляду на необхідність для таких рішень встановлення конкретної особи, чи осіб, які вчинили ці злочини, та доведення їх вини, значно ускладнює процедуру компенсації за пошкоджені або знищені об'єкти нерухомості внаслідок терористичного акту і диверсії.

Оскільки зазначені суспільно-небезпечні діяння, про які йдеться у прийнятому Законі, пов'язані з бойовими діями і вчиняються в ході збройної агресії проти України, було б доречним обумовити компенсацію за пошкоджене або знищене майно лише бойовими діями, виключивши з причин такого пошкодження чи знищення вчинення терористичних актів та диверсій.

Цивільний кодекс України у ч. 1 ст. 383 закріплює право власника житлового будинку, квартири на використання помешкання для власного проживання або ж для проживання членів своєї сім'ї чи інших осіб. Але у ситуації, пов'язаній з веденням бойових дій у місці їх розташування, далеко не завжди наявна можливість реалізувати це право. Згідно з повідомленням Міністерства оборони Великобританії, за оцінками ООН, 6,3 мільйона українців є біженцями і більше п'яти мільйонів внутрішньо переміщеними особами. Це свідчить про те, що чверть довоєнного населення України була змушена залишити свої будинки в результаті вторгнення Росії. Тільки з Донецької, Харківської та Херсонської областей, які опинилися в зонах бойових дій, за період з липня 2022 року було евакуйовано 139000 мешканців [12].

Суб'єктивні житлові права цих біженців, незважаючи на те, що житло значної частини з них на час евакуації не було знищене чи пошкоджене, вже є порушеними. В силу об'єктивних причин, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я, вони не можуть користуватись житловими приміщеннями, якими володіють на праві власності.

Із змісту Закону, який передбачає компенсацію за пошкодження або знищення окремих

категорій нерухомого майна вбачається, що він не поширюється не тільки на житло, що перебувало на тимчасово окупованій території України на момент повномасштабного збройного вторгнення, а й на пошкоджені чи знищені житлові приміщення, які знаходяться на території, окупованій після 24 лютого 2022 року і на даний час не звільненій. Це ставить у нерівне правове становище громадян, які змушені були через збройну агресію залишити своє житло та позбавлені можливості користуватися ним. При забезпеченні в умовах воєнного стану житлом тимчасово переміщених осіб державою та органами місцевого самоврядування фактично реалізується їх право на житло, як соціально незахищених осіб, що передбачено ч. 2 ст. 47 Основного Закону України [13]. Тим більше, що евакуація, особливо громадян з дітьми, з окремих територій, що піддавались масованим артилерійським та ракетним обстрілам з боку агресора, проводилась в обов'язковому порядку.

Як видається, забезпечення житлом вимушених переселенців, особливо з категорії соціально незахищених верств населення, у тому числі і за рахунок компенсаційних виплат для придбання чи будівництва житлових приміщень, повинно відбуватись не лише у разі встановлення факту знищення чи пошкодження належного їм житла внаслідок бойових дій. Воно повинно поширюватись і на випадки неможливості біженців користуватись своїм житлом, що перебуває на анексованих територіях. Враховуючи, що забезпечення житлових прав таких громадян прямо пов'язане з цивільно-правовими відносинами власності на житлові приміщення, воно могло б реалізуватись шляхом надання їм житла або компенсації для його придбання чи будівництва в обмін на передачу на договірній основі власниками житла, що залишилось на окупованій території до державного житлового фонду.

Вироблення відповідного механізму дозволило б задовольнити потребу в житлі українців, які найбільше потерпіли від збройного вторгнення у найближчій перспективі.

Висновки. Таким чином, прийняття нового Закону України, що регламентує підстави та порядок надання компенсації за пошкодження та знищення, насамперед, житлових об'єктів внаслідок бойових дій, викликаних збройною агресією Російської Федерації проти України, є важливим кроком у забезпеченні державою захисту права громадян на житло. Водночас, Закон не позбавлений недоліків,

пов'язаних з відсутністю регулювання житлових правовідносин громадян, помешкання яких знаходяться на анексованих територіях та які позбавлені реальної можливості реалізувати закріплені за ними суб'єктивні житлові права.

Список використаної літератури:

1. Касіян В. КСЕ оцінила збитки житлового фонду від війни: десятка найбільш постраждалих областей. ЛІГА.net : веб-сайт. URL : <https://biz.liga.net/ua/all/nedvizhimost/novosti/kse-otsenilascherb-jilischного-fonda-ot-voynu-desyat-naibolee-postradavshih-oblastey> (дата звернення: 17.06.2023)
2. Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України : Закон України від 23 лютого 2023 р. № 2923-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 33. Стор. 7. Ст. 1751.
3. Боднарчук Р.О. Поняття, критерії та ознаки знищення чужого майна (статті 194 та 196 КК України). *Форум права*. 2011. № 3. С. 53-61.
4. Семенюк-Прибатень А.В. Кримінально-правова характеристика знищення та пошкодження майна за Кримінальним кодексом України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2016. 23 с.
5. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.
6. 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» від 30 березня 2022 р. № 16/03-2022/58251 / Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1251060> (дата звернення: 17.06.2023)
7. Зауваження до проекту Закону України про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України від 13 грудня 2022 р. № 07/2-2022/214441 / Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1580088> (дата звернення: 17.06.2023)
8. Валендюк О., Гнатюк М. Окремі аспекти відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок військової агресії російської федерації проти України. *Юридична практика : веб-сайт газети*. URL : <https://pravo.ua/okremi-aspekty-vidshkoduvannia-shkody-zavdanoi-vnaslidok-viiskovoi-ahresii-rosiiskoi-federatsii-proty-ukrainy/> (дата звернення: 17.06.2023)
9. Кузнєцов О. Відшкодування збитків, завданих воєнними діями: який механізм компенсації є найбільш вірогідним? MIND UA : веб-сайт. URL : <https://mind.ua/openmind/20251842-vidshkoduvannya-zbitkiv-zavdanih-voennimi-diyami-yakij-mehanizm-kompensaciyi-e-najbilsh-virogidnim> (дата звернення: 17.06.2023)
10. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
11. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.
12. Кобзар Ю. Кожен четвертий українець покинув дім через війну – британська розвідка. UNIAN UA: веб-сайт. URL : <https://www.unian.ua/war/bizhenci-z-ukrajini-nazvano-kilkist-tih-hto-pokinuv-sviy-dim-novini-vtorgnennya-rosiji-v-ukrajinu-amp-12315165.html> (дата звернення: 17.06.2023)
13. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Porodko V. V. Problems of realization of the right of ownership of housing in the conditions of martial law

The article is devoted to the study of current problems faced by the owners of housing damaged as a result of military aggression. The author analyzed the provisions of the new Law of Ukraine on compensation for damage and destruction of certain categories of immovable property as a result of hostilities, acts of terrorism, sabotage caused by the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine, which establishes the legal and organizational principles for awarding compensation to citizens whose homes were partially destroyed or were completely destroyed as a result of military operations conducted by Russia on the territory of Ukraine.

Both the destruction and damage of residential objects mean, first of all, the loss of the habitability of housing. In the event of the destruction of the dwelling, this feature is lost completely and forever, while in case of damage to the dwelling, its intended purpose may be lost partially or for a certain time until the moment of restoration.

The author of the article notes the appropriateness of the legislator's use of the mechanism of compensation in today's conditions, rather than compensation for damage. After all, under such conditions, the very procedure of compensation for housing losses suffered by citizens as a result of hostilities is simplified due to the absence of the need to establish the fault of their perpetrator, the participation of the state, which undertakes the obligation to compensate these losses, is allowed, and the possibility of partial coverage is introduced, which is more realistic under modern conditions.

The article points out the ineffectiveness of using the commission of terrorist acts and sabotage as a basis for compensation, since they are criminal law categories and their fact is related to the criminal procedural evidence procedure. In essence, during an armed confrontation, both a terrorist act and sabotage are covered by the concept of «combat operations», since they are committed in the course of their conduct.

The study focuses on the need to resolve at the legislative level the problem of protecting subjective housing rights of those citizens who were forced to leave the annexed territories and do not have the opportunity to exercise their right to use their own housing, as well as on the need to work out the algorithm for realizing the right to housing of such persons in the conditions of martial law.

Key words: *objects of immovable property, ownership of housing, martial law, destruction and damage to property, compensation for damage.*