

Аналітична записка: жовтень, 2022

Експрес-оцінка потреб: захист прав власності під час та після війни в Україні¹

Повномасштабна війна Російської Федерації проти України триває вже більше півроку і втрати від неї величезні. Загинуло тисячі мирних жителів і десятки тисяч військових. Близько 14 мільйонів українців були вимушені покинути свої оселі. Зафіксовано пошкодження або руйнування понад 1.2 мільйонів домівок. Загалом, втрати майна включають не лише фізичне знищення та пошкодження будівель і земельних ділянок, але й пограбування, примусове позбавлення майна, забруднення вибухонебезпечними речовинами. Крім того, пошкодження критичної інфраструктури (об'єкти водо-, електро-, теплопостачання, дороги та соціальна інфраструктура) унеможливило повноцінне використання майна. Можливості захистити права власності на окупованих територіях і в зоні бойових дій також зводиться нанівець знищенням і розграбуванням державних установ та архівів, втратою офіційних документів, що підтверджують майнові права, переміщенням і депортацією правовласників, створенням паралельної системи управління майном окупаційними адміністраціями зокрема на територіях, що перебувають під окупацією з 2014 року.

Станом на червень 2022 року витрати на реконструкцію та відновлення оцінюються як мінімум у 349 мільярдів доларів США (Світовий банк, 2022 рік ²), включно з реконструкцією пошкодженого житлового фонду (що становить близько 40% від загальної суми витрат). Більше того, величезні масштаби збитків вимагають нарощування спроможності органів державної влади щодо розгляду великої кількості майбутніх запитів про відшкодування збитків та відновлення прав власності. Міжнародна та громадська підтримка цього процесу значною мірою буде залежати від здатності уряду запровадити швидкий, прозорий та справедливий процес надання таких відшкодувань. Від такої здатності буде також залежати швидкість і масштаб процесу післявоєнної відбудови.

Оцінка потреб уряду у межах цього проекту була проведена в липні-вересні 2022 року на основі аналізу статистичних даних та адміністративних звітів, нормативно-правових актів, а також інтерв'ю з представниками ключових центральних органів влади включно з Міністерством юстиції, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру, Міністерством розвитку громад і територій, Міністерством інфраструктури, Міністерством аграрної політики та продовольства. Результати та рекомендації цього проекту були обговорені із більш широким колом зацікавлених сторін під час онлайн семінару, який було проведено 27 вересня 2022р.

У наступних шести розділах ця аналітична записка:

1. Окреслює стан інфраструктури регулювання та захисту прав власності в Україні безпосередньо перед вторгненням у лютому 2022 року;
2. Надає огляд шкоди, яка була заподіяна нерухомому майну через вторгнення станом на сьогоднішній день;

¹ Авторський колектив: Денис Нізалов (для подальших контактів nizalov@kse.org.ua), Global Land Alliance (GLA) / Університет ДеМонфорту; Марія Богонос, Агроцентр Київської Школи Економіки (АКШЕ); Малькольм Чайлдрес, GLA; Андрій Мартин, Національний університет біоресурсів і природокористування України; Павло Мартишев, АКШЕ; Роман Нейтер, АКШЕ; Юлія Панфіл, New America; Пол Претітор, Світовий банк.

²Світовий банк (2022). Україна. Швидка оцінка збитків і потреб. Серпень 2022 р.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099445209072239810/pdf/P17884304837910630b9c6040ac12428d5c.pdf>

3. Надає огляд дій уряду України в сфері захисту майнових прав після початку вторгнення;
4. Презентує огляд законодавства щодо відшкодування збитків та рекомендації щодо його вдосконалення;
5. Окреслює потреби уряду щодо розвитку спроможності в сфері захисту майнових прав; і
6. Визначає термінові потреби України, щодо стабілізації ситуації та початку процесу відновлення пошкодженого нерухомого майна.

1. Базовий аналіз інфраструктури забезпечення земельних і майнових відносин та управління майном до початку вторгнення

Процес компенсації та реституції прав власності залежатиме від стану держаних інститутів у цій сфері до початку повномасштабного вторгнення. За часи незалежності України починаючи з 1991 року, система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно неодноразово реформувалася. До 2013 року основним підтвердженням прав на земельні ділянки були спеціальні правовстановлюючі документи – державні **акти** на право власності на земельні ділянки, а також **свідоцтва** про право власності на нерухоме майно (на будинки та споруди). Права на житло, набуті за радянських часів та перших років незалежності України, також підтверджуються реєстрацією в спеціальних комунальних підприємствах – **бюро технічної інвентаризації (БТІ)**. Після 2013 року офіційне визнання та підтвердження державою фактів виникнення, переходу або припинення прав на нерухоме майно здійснюється шляхом внесення відповідного запису до електронного **Державного реєстру прав на нерухоме майно (Реєстр прав)**. Однак реєстр наповнений лише на **40%**, оскільки переважна більшість майнових прав, які були набуті до 2013 року, до Реєстру прав не внесена. Для територій, які були окуповані з 2014 року, ця частка є значно меншою.

Дані про право власності та оренди землі, що виникли до 2013 року, зберігаються в **Державному земельному кадастрі**. До цієї бази внесені скан-копії державних актів на право власності та оренди земельних ділянок, які були видані до 2013 року. Наповненість Земельного кадастру становить **71%** (42,7 млн га).

Однак наявні записи в реєстрах містять помилки. Так, приблизно **200 тисяч земельних ділянок мають невідповідності** між інформацією що міститься у Земельному кадастрі та у Реєстрі прав. Крім того, певні помилки в даних Земельного кадастру такі як накладки меж земельних ділянок виникли через невідповідності в первинних паперових документах на земельні ділянки, що призводять до затримки у процесі реєстрації ділянок у кадастрі.

Низка установ залучена до регулювання правовідносин на землю та нерухоме майно до та під час вторгнення. Серед них:

- i) **Міністерство юстиції** серед іншого здійснює контроль за державною реєстрацією речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Воно також регулює та контролює діяльність нотаріусів;
- ii) **Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру** (Геокадастр) реалізує державну політику у сфері земельних відносин та землеустрою, у тому числі реєстрацію земельних ділянок у Державному земельному кадастрі;
- iii) **Міністерство розвитку громад і територій** (Мінрегіон) регулює процес будівництва та обслуговування житлового фонду. Міністерство також регулює процес розвитку населених пунктів та створення містобудівних кадастрів для окремих населених пунктів та регіонів України. Крім того, міністерство регулює діяльність БТІ;
- iv) **Міністерство цифрової трансформації** відповідає за впровадження електронного документообігу. Під час війни, Міністерство через **додаток «Дія» збирає**, опрацьовує та веде облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації;
- v) **Міністерство інфраструктури** проводить оцінку вартості будівництва та реконструкції об'єктів інфраструктури. Спільно з Міністерством цифрової трансформації та Мінрегіоном – відповідальне за запуск **Реєстру пошкодженого та знищеного майна**;
- vi) **Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій** відповідає за реінтеграцію тимчасово окупованих територій та їх населення, включно із забезпеченням майнових прав населення на окупованих територіях, внутрішньо-переміщених осіб і біженців;

- vii) **Міністерство аграрної політики та продовольства** координує діяльність Держгеокадастру та контролює використання та охорону земель усіх категорій і форм власності. У воєнний період до його компетенції входить оцінка витрат на рекультивацію земель, збитків власників (користувачів) сільськогосподарських угідь, витрат на розмінування.

Крім того, **суди, нотаріуси, оцінювачі, геодезисти** та деякі інші суб'єкти державного та приватного секторів підтримують функціонування ринків землі та нерухомості та беруть участь у захисті прав власності.

Спроможність вищезазначених інституцій підтримувати функціональність ринку землі та нерухомості, а також захищати відповідні майнові права можна оцінити за кількістю ринкових операцій у довоєнний період. Згідно з даними за 2021 рік, протягом року було укладено 200 000 угод що стосуються прав на земельні ділянки та 570 000 угод стосовно інших об'єктів нерухомості. До того ж, у 2016 році, під час пікового навантаження, система опрацювала близько **2,1 мільйона угод** (з них близько 1,4 мільйона угод було зареєстровано на право оренди сільськогосподарських земель). З цих 2,1 мільйона угод, менше ніж **250 000 було укладено на територіях, постраждалих від війни**. Загальна кількість судових проваджень щодо землі та нерухомості у 2020 році становила близько 170 тис. справ.

Однак спроможність системи зазнала значних втрат внаслідок руйнування та пограбування місцевих відділень органів влади і переміщенням персоналу. У результаті варто очікувати, що **спроможність держави в цій сфері послабиться приблизно на 20% на національному рівні**, включаючи майже повну втрату спроможності виконувати функції на окупованих і деокупованих територіях. Такій системі доведеться впоратися з додатковим навантаженням із розгляду мільйонів звернень про відшкодування збитків від руйнування та пошкодження нерухомого майна.

Проблема обмеженої спроможності буде загострена ще й тим, що частина власників та користувачів пошкодженого майна втратили документи, що підтверджують їх речові права, а відповідна інформація не зареєстрована в Реєстрі прав або не може бути відновлена за допомогою місцевих архівів.

2. Огляд оцінок пошкоджень і руйнувань

Збитки, **завдані житловим та адміністративним будівлям**, наразі оцінюють Національна рада з питань реконструкції України, Світовий банк та Програма ООН із супутникових спостережень (UNOSAT), система само-звітності у порталі «Дія» при Міністерстві цифрової трансформації та проект RebuildUA.

Орієнтовна кількість домогосподарств, чия житлова нерухомість була знищена або пошкоджена, станом на 1 вересня 2022, вже перевищила **1.2 млн одиниць житла**, було порушено права 3.0 млн осіб. Серед найбільш постраждалих областей – Донецька, Луганська, Харківська та Київська області. Понад 85% усіх відомих пошкоджених будівель розташовані саме в цих регіонах. Лише в цих регіонах понад 800 000 сімей постраждали та потребуватимуть компенсації. Проте є міста та села (наприклад, Маріуполь, Лисичанськ), де рівень пошкоджень перевищує 70% від усіх будівель.

Пошкодження **сільськогосподарських угідь**, які спричинені мінним забрудненням та нерозірваними боєприпасами, пошкодженнями верхнього шару ґрунту (воронки, фортифікаційні споруди, сліди від важкої техніки), оцінюються **непрямими методами** Агроцентром **KSE** спільно з **Міністерством аграрної політики та продовольства**. Альтернативним підходом є дистанційне зондування на підставі **супутникових знімків**, однак загальнодоступних результатів під час дослідження знайдено не було.

Понад **5 мільйонів земельних ділянок** (13,5 мільйонів гектарів) знаходяться під загрозою мінного забруднення, з яких, за оцінками, 1,3 мільйона ділянок потребуватимуть рекультивації, а також технічної перевірки, перш ніж ці землі можна буде безпечно використовувати.

3. Огляд реакції органів державної влади у сфері земельних відносин та нерухомості на вторгнення

Із початком війни, Уряд запровадив кілька змін у законодавстві, процедурах та роботі інфраструктури, з метою посилення захисту прав власності та підвищити стійкість інфраструктури ринку нерухомості. Ці зміни включають:

- **Тимчасове закриття** доступу до державних реєстрів і кадастрів із лютого до середини травня 2022 року та продовження обмежень для окупованих територій і територій у зоні бойових дій;
- **Обмеження переліку суб'єктів нотаріату** та реєстрації, які мають право виконувати свої обов'язки, на період воєнного стану;
- Створення інфраструктури для надання **повідомлень про пошкодження та руйнування майна**, включно з:
 - Запровадженням системи самостійного повідомлення про пошкодження майна та руйнування за допомогою **державного онлайн-сервісу «Дія»** (діє з кінця лютого 2022 року);
 - Адміністративні звіти **Місцевих військових адміністрацій** за результатами візуального огляду пошкоджених будівель (з березня 2022 року);
 - Державний реєстр пошкодженого та знищеного майна (з вересня 2022).
- Законопроект **№7198 «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації»** Верховна Рада України ухвалила у першому читанні 1 квітня 2022 року.

Підсумовуючи, **права власності** на підконтрольних уряду територіях практично не зазнали обмежень, за винятком запровадження можливості експропріації майна для потреб Збройних Сил України (яка використовується переважно в регіонах, де ведуться активні бойові дії). Однак права власності на окупованих територіях і в зоні бойових дій зазнали істотних втрат. Уряд України зробив ряд кроків для запуску процесу відшкодування таких втрат.

4. Законодавство щодо відшкодування збитків та рекомендації щодо його вдосконалення

Ключовою складовою інфраструктури відшкодування пошкодженого майна та відновлення майнових прав є **законопроект №7198** (Закон про компенсацію). Цей проект закону пропонує визначити порядок компенсації громадянам, чиє майно було пошкоджено або знищено у результаті військових дій. Для набуття чинності цей закон має бути прийнятий в цілому, та підписаний Головою Верховної Ради та Президентом України. Наразі правки до законопроекту перед другим читанням збираються авторами.

Проте, запропонований законопроект має **суттєві обмеження** щодо змісту та реалістичності запропонованого підходу. Ключовими обмеженнями є:

1. Закон залишає за Кабінетом Міністрів повноваження щодо розробки **порядку виплати компенсації** за пошкоджене та зруйноване майно. Однак масштаби втрат виходять за рамки безпосередніх можливостей Уряду щодо їх компенсації. Така ситуація вимагатиме політичних рішень щодо встановлення ключових принципів і пріоритетів у порядку компенсації. Такі пріоритети мають обговорюватися відкрито та бути визначені законом включно з встановленням чітких груп правовласників, типів майна, населених пунктів та пошкоджень, та відповідних підходів до виплати компенсації для кожної з таких груп.

2. Проект не включає пошкодження і втрати кількох **значних категорій нерухомого майна**: наприклад, пошкодження сільськогосподарських земель; нерухомого майна, що належить юридичним особам (житлові та виробничі фонди, у тому числі інфраструктура зروшення, комерційну нерухомість). Законопроект також не передбачає можливості відшкодування втрат постійним користувачам і довгостроковим орендарям земель, будинків чи іншої нерухомості.

3. Не визначено реалістичної процедури **підтвердження права на отримання компенсації** для значної частини постраждалого населення, які втратили правовстановлюючі документи. Електронний Реєстр прав містить записи лише про приблизно 40% майнових прав (переважно тих, які виникли після 2013 року). Ця

частка є значно меншою для окупованих територій Донеччини, Луганщини та Криму, оскільки реєстр працював у цих регіонах лише з 2013 по 2014 роки. Паперові оригінали правовстановлюючих документів, ймовірно, будуть недоступні для тих, чиї будинки були зруйновані (іноді разом з документами), а архіви на окупованих територіях - розграбовані чи знищені. Закон має визначити перелік доказів законних прав володіння або користування, які можна розглядати за відсутності оригінальних документів на підтвердження майнових прав, а також процедуру визнання законних прав та надання компенсації на підставі таких доказів. Такі докази можуть включати, але не мають бути обмеженими такими як: архівні копії правочинів від державних та приватних нотаріусів, реєстраційні документи житлових кооперативів та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, виписки із реєстрів територіальних громад, постачальників комунальних послуг, свідоцтва повноправних сусідів. Додатковим доказом можуть слугувати електронні копії замовлень на доставку товарів, історія геолокації та інформація із соціальних мереж.

Так само закон має визначати, в яких випадках майнові права, які виникли на окупованих територіях з 2014 року, можна вважати законним.

4. Запропонований **пооб'єктний порядок розгляду** заяв про компенсацію не є реалістичним для територій із великими масштабами руйнувань. Органам влади доведеться розглядати велику кількість заяв про відшкодування (деякі із значними затримками), покладаючись на зруйновану місцеву інфраструктуру органів влади. Запропонована процедура також є вразливою до корупції, яка може викликати розчарування та конфлікти серед постраждалих осіб. Натомість, класифікація збитків і масове оформлення відшкодування можуть вирішити цю проблему (наприклад, розгляд всіх правовласників зруйнованого багатоквартирного будинку як один випадок або розгляд усіх земельних ділянок, які обробляє одне фермерське господарство). На щастя Україна має успішний досвід масового (пакетного) оформлення прав на приватизовані земельні ділянки та реєстрації прав оренди земель сільськогосподарського призначення який може стати у нагоді.

5. Судова система буде не спроможна опрацювати потенційно велику кількість справ щодо **вирішення спорів** які виходять за межі запропонованої процедури компенсації втрат. Це може призвести до тих самих проблем, які було зазначено вище. Визначення чітких правил щодо розгляду випадків із недостатніми правовстановлюючими документами та визначення системи позасудового вирішення спорів може зменшити навантаження на судову систему та пришвидшити вирішення більшості спірних випадків.

6. Компенсація повинна враховувати вартість ремонту, здійсненого власниками або користувачами нерухомості, місцевими підприємствами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами, за власний рахунок та включати передачу (регрес) від окремого власника до установи, яка фінансує відновлення або держави права вимагати відшкодування від країни-агресора.

5. Рекомендації та потреби держави щодо забезпечення спроможності відшкодування втрат та відновлення майнових прав

Успіх із практичною реалізацією Закону про компенсацію залежатиме від **спроможності уряду впровадити норми цього закону** та темпів підготовки до виконання цих норм. Під час інтерв'ю з представниками центральних органів державної влади, що були проведені у серпні 2022 року, респонденти зазначили такі потреби держави щодо відновлення зазначеної спроможності:

1. Розробка та запровадження регулювання прозорості та захищеної від корупції **системи накопичення та управління коштами** на реконструкцію та розвиток, які збираються шляхом експропріації в Україні та за кордоном активів Російської Федерації та осіб, відповідальних за російську агресію; репарації; міжнародної допомоги та з інших джерел фінансування.
2. Прийняття **законодавства**, яке визначає чіткі та справедливі принципи розподілу відшкодування включно з:
 - а. Прийняття закону Про відшкодування збитків (7198) із зазначеними вище змінами;

Швидка оцінка потреб: захист прав власності під час та після війни в Україні

- b. Продовження ключових реформ у сфері земельних відносин та нерухомості, які було розпочато до початку вторгнення (антикорупційні, децентралізація розпорядження земельними ресурсами, євроінтеграційні, тощо);
 - c. Встановлення повноважень органів місцевого самоврядування щодо реконструкції та управління земельним та житловим майном у випадках, коли законний правовласник не може бути встановлений;
 - d. Інтеграція процесу компенсації та реституції з більш широким планом реконструкції постраждалих від війни територій, включаючи реконструкцію громадської інфраструктури.
3. Підвищення **технічної спроможності уряду** у сфері регулювання та захисту прав власності, а саме:
- a. Оцифрування всіх архівів місцевих БТІ для забезпечення їх електронної обробки та резервного копіювання;
 - b. Забезпечення інтеграції всіх ключових державних реєстрів, кадастрів і сервісів, включаючи Реєстр збитків, Містобудівний кадастр, Реєстр прав, Земельний кадастр та системи «Дія»;
 - c. Сприяння розробці планів реконструкції громад для населених пунктів із значною кількістю пошкоджень, таких як Маріуполь, Северодонецьк, Попасна, у партнерстві з міжнародними донорами та провідними міжнародними експертами;
 - d. Створення нормативно-правової бази, національної інфраструктури та місцевих електронних містобудівних кадастрів для всіх населених пунктів;
 - e. Забезпечення доступу до супутникових знімків високої роздільної здатності для фіксації пошкоджень земель та інфраструктури за весь період війни та для всіх постраждалих територій;
 - f. Розробка методології та нормативно-правової бази для обліку, оцінки та реалізації проектів рекультивації сільськогосподарських земель, які зазнали пошкоджень під час війни;
 - g. Створення персональних рахунків та віртуальних робочих кабінетів для землевпорядників, що спростить надання послуг на деокупованих територіях;
 - h. Оновлення топографічної основи для полегшення процесу реконструкції та розвитку громад;
 - i. Реалізація інформаційно-роз'яснювальної кампанії щодо повідомлення про пошкодження та руйнування нерухомого майна та добровільної реєстрації майнових прав які виникли до 2013 року, в тому числі на окупованій території. Інформаційна кампанія має бути доповнена створенням зворотного зв'язку та інфраструктури підтримки для тих, хто подає запит на компенсацію.

6. Нагальні потреби населення України та органів влади щодо відбудови житла та захисту майнових прав

Нагальні потреби населення України та органів влади у сфері відшкодування втрат та захисту майнових прав потребують окремої уваги. До таких потреб належать:

- a. Мобілізацію міжнародної допомоги з постачання критичних **будівельних матеріалів** (наприклад, віконне скло, покрівельні матеріали, двері, індивідуальне опалювальне обладнання) до початку зимового сезону щонайменше для 33 тисяч житлових будинків;
- b. Підтримка **розмінування** земельних ділянок та інфраструктури (приблизно 1,7 млн га);
- c. **Відновлення та переобладнання місцевих офісів з надання ключових державних послуг**, таких як центри надання адміністративних послуг, суди, управління державного земельного кадастру, органів місцевого самоврядування. Створення можливостей надання **мобільних державних послуг** (у тому числі реєстраторів та нотаріусів) для громадян, які проживають за межами районних та обласних центрів;
- d. Розробка нормативної бази та **модернізація сервісу «Дія»** з реєстрації пошкоджень щодо запровадження можливості завантаження електронних копій правовстановлюючих документів та інших доказів законних майнових прав на пошкоджене майно, а також для добровільного внесення інформації до Реєстру прав, щодо прав, які виникли до 2013 року;
- e. Модернізація **серверів та потужностей** для зберігання даних для забезпечення зберігання цифрових копій документів та резервних копій для ключових державних систем та послуг

Швидка оцінка потреб: захист прав власності під час та після війни в Україні

(Геокадастр, Мін'юст, Міністерство розвитку громад та територій, Міністерство цифрової трансформації)

Заходи, що були зазначені у цьому звіті та ряд додаткових кроків, допоможуть відновити та модернізувати інфраструктуру ринку нерухомості та землі в Україні за відносно короткий час та дозволять запобігти розчарування та незадоволення процесом відшкодування серед населення.