



Фото: Associated Press

НАЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ: ДОСВІД ГРОМАД

Аналітична записка

2026

Автор: Софія Косаревич

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду “Відродження” у рамках проєкту «#Compensation4UA/Відшкодування воєнних збитків для України. Фаза V: проміжні репарації для постраждалих від російської агресії проти України – вивчення підходів, потреб та рішень».

Керівник проєкту: Іван Городиський, адвокат, директор Центру Дністрянського.

Проектна експертна група: Маркіям Бем, Софія Косаревич, Анастасія Онопрійчук, Андрій Хімяк.

© ГО “Центр Дністрянського”

Більше матеріалів про відшкодування воєнних збитків



 info@dc.org.ua

 dc.org.ua

Зміст

Вступ.....	4
Елемент перший - Адміністративний механізм.....	5
Елемент другий – відшкодування збитків за рахунок іноземної допомоги.....	9
Елемент третій - Практики відшкодування шкоди на рівні місцевого самоврядування (досвід громад).....	10
Висновки.....	21
Подальші кроки.....	23

Вступ

Виклики відбудови та компенсації постраждалим від російської агресії постали перед Україною неочікувано, різко та у великих масштабах. Повномасштабна війна призвела до безпрецедентних руйнувань, поставивши державу перед колосальними викликами відбудови та компенсації постраждалим. Внаслідок бойових дій 13% загального житлового фонду зазнало збитків, що вплинуло на понад 2,5 млн домогосподарств. Руйнувань зазнали понад 250 тис. будинків, включно з 27 тис. багатоквартирних будинків, 2 тис. об'єктів сфери житлово-комунального господарства (ЖКГ). За словами Президента України Володимира Зеленського, станом на кінець 2025 року, війна проти РФ завдала Україні втрат на \$800 млрд. Цифри продовжують зростати.

В умовах таких масштабів наслідків війни, відновлення пошкоджених та зруйнованих об'єктів, особливо житлового фонду та об'єктів сфери ЖКГ, найбільшим тягарем лягло саме на територіальні громади. Це зумовлено їхньою територіальною близькістю до постраждалих об'єктів та наявністю відповідних повноважень місцевого самоврядування (МС). Місцева влада стала первинним суб'єктом процесу, виконуючи функції з фіксації та оцінки завданих збитків, а також з організації та управління процесами відбудови та відшкодування.

Враховуючи обмеженість місцевих бюджетів та колосальний обсяг завданої шкоди, питання відшкодування збитків та забезпечення ефективної компенсації постраждалим є одним із ключових пріоритетів як на центральному, так і на місцевому рівнях.

За час повномасштабного вторгнення РФ Україна створила доволі широку політику в сфері відшкодування збитків та відновлення. Оцінка ефективності цієї політики є як ніколи актуальною.

Від нормативного регулювання - до практики відшкодування збитків

Існуючий механізм відшкодування наслідків руйнувань та пошкоджень майна можна поділити на три структурних елементи:

- 1** Адміністративний механізм - вироблений в результаті створення нормативного регулювання питання відшкодування.
- 2** Відшкодування збитків за рахунок іноземної допомоги.
- 3** Практики відшкодування шкоди на рівні місцевого самоврядування.

На практиці всі три елементи функціонують автономно, хоча за потреби доповнюють одне одного. Така схема механізму спричинена тим, що перший елемент – адміністративний, розроблений на основі нормативного регулювання питань відшкодування та компенсації на загальнонаціональному рівні - створює найширшу рамку регулювання. Третій елемент ґрунтується на повноваженнях місцевого самоврядування саме на локальному рівні, наданих, зокрема, в ході децентралізації. Другий же є важливим елементом відшкодування збитків в умовах збройного конфлікту.

Елемент перший - Адміністративний механізм

Він передбачений у рамках нормативного регулювання, виробленого на загальнонаціональному рівні. Наразі питання відшкодування руйнувань, завданих збройною агресією Російської Федерації проти України, врегульоване Законом “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” (Закон № 2923-IX).

Фактично ним визначена архітектура надання компенсації жертвам.

Крок перший визначення ключових суб’єктів, на яких поширюється дія закону, хоча перелік не є вичерпним. Так, отримувачами компенсації за об’єкти нерухомого майна можуть бути:

1. фізичні особи (громадяни України, включно з власниками, власниками спеціального майнового права на об’єкти незавершеного будівництва, інвесторами будівництва до 2011 року, членами житлово-будівельних кооперативів тощо);
2. юридичні особи (ОСББ, управителі, житлово-будівельні кооперативи тощо) у разі пошкодження спільного майна багатоквартирного будинку.

Крок другий процедура надання відшкодування.

Для розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об’єкти нерухомого майна відповідним органом місцевого самоврядування - місцевою радою чи військовою адміністрацією - створюється Комісія з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об’єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій (далі - Комісія).

Процедура подання заяви на компенсацію за знищене нерухоме майно передбачає, що вона подається під час воєнного стану та протягом року після його скасування, окремо на кожен об’єкт, в електронній або паперовій формі (через ЦНАП, нотаріуса).

Законом визначено три способи отримання компенсації:

1. надання грошових коштів за спеціальною процедурою;
2. фінансування придбання об’єкта житлової нерухомості з використанням житлового сертифіката;
3. передачі у власність отримувачу компенсації відновленого об’єкта нерухомого майна.

Згідно з нормою Статті 8 одночасно з наданням грошової компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна отримувач компенсації укладає договір про відступлення державі/територіальній громаді права вимоги до Російської Федерації щодо відшкодування збитків за знищений об'єкт нерухомого майна в обсязі отриманої компенсації.

Реєстр пошкодженого та знищеного майна

Законом визначено порядок створення і ведення Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України. Тобто він є єдиною державною базою даних для фіксації завданих руйнувань та обліку вже наданих компенсацій - Стаття 1 Закону.

Джерела здійснення відшкодування

Ключовими джерелами визначено:

1. Кошти державного та місцевих бюджетів.
2. Кошти інвесторів та кредиторів.
3. Допомога міжнародних організацій.
4. Репарації від Російської Федерації.

Доповненням до Закону слугує низка підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють окремі питання відшкодування. До них належать:

1 Порядок використання коштів з рахунку "Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури, затверджений Постановою КМУ від 29 липня 2022 р. № 879.

Порядок визначає, як використовуються кошти з державного рахунку Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури. Цей фонд поповнюється добровільними внесками від фізичних та юридичних осіб. Отримувати кошти з фонду можуть центральні та місцеві органи влади, а також державні підприємства, відповідальні за відновлення пошкоджених об'єктів.

Кошти фонду спрямовуються на відновлення різноманітної інфраструктури та майна, що постраждали від російської агресії.

Постанова уповноважує Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінрозвитку) та Міністерство цифрової трансформації України (Мінцифри) бути відповідальними за надання фінансування.

Для отримання фінансування, суб'єкти владних повноважень спрямовують

офіційні звернення з відповідним обґрунтуванням виділення коштів: інформацією про пошкодження, докази, обґрунтування необхідної суми тощо.

Розгляд цих звернень та прийняття рішень щодо розподілу коштів здійснює спеціальна міжвідомча комісія, створена при уповноважених міністерствах. На основі рішень комісії Мінрозвитку готує проект постанови Кабінету Міністрів України про розподіл коштів між конкретними об'єктами та отримувачами.

2 **Порядок використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії, затверджений Постановою КМУ від 10 лютого 2023 р. № 118.**

Порядок визначає основні засади використання коштів спеціального фонду державного бюджету, створеного для ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України.

Основним джерелом його надходжень є кошти державного бюджету. Залишки коштів попередніх бюджетних періодів, що надходили до фонду, зберігаються та можуть бути спрямовані на завершення розпочатих проєктів за рішенням Кабінету Міністрів.

Основним напрямком використання коштів фонду є компенсація за знищені/пошкоджені об'єкти нерухомого майна житлового призначення, що постраждали внаслідок бойових дій. Однак у порядку передбачена можливість спрямування коштів на відновлення комунального майна.

Встановлена процедура подання звернень органами місцевого самоврядування через обласні державні (військові) адміністрації. Звернення про виділення коштів на завершення проєктів подаються до Мінрозвитку центральними та місцевими органами влади. Виділення коштів фонду здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів.

У підсумку, компенсація надається громадянам України відповідно до окремих порядків, зокрема щодо відновлення пошкодженого майна ("еВідновлення") та компенсації за знищене майно.

Крім того, кошти фонду можуть спрямовуватися на завершення проєктів, які фінансувалися з цього ж фонду в попередніх бюджетних періодах, що стосується створення, приросту, оновлення, придбання основних фондів комунальної або державної власності (за певними винятками, пов'язаними з відновленням/будівництвом житла).

3 **Порядок надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги "еВідновлення", затверджений Постановою КМУ від 21 квітня 2023 р. № 381.**

Порядок визначає механізм надання компенсації громадянам України, які є власниками окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених

внаслідок збройної агресії Російської Федерації після 24 лютого 2022 року:

- одноквартирні будинки, заблоковані будинки, котеджі, дачні та садові будинки;
- квартири у багатоквартирних будинках (за умови непошкодження або відновлення місць загального користування).

Компенсація надається з використанням електронної публічної послуги “єВідновлення” через Портал Дія.

Компенсація надається за пошкодження, завдані після 24 лютого 2022 року на території України (за винятком тимчасово окупованих територій та територій активних бойових дій, для яких не визначена дата завершення), за умови наявності відомостей про право власності в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та якщо обсяг пошкоджень не перевищує встановлені суми компенсації. Компенсація надається у формі грошових коштів для проведення ремонту або відшкодування за виконаний ремонт.

Для розгляду заяв утворюються комісії при уповноважених органах (виконавчих органах сільських, селищних, міських рад, військових адміністраціях). Порядок містить норми про типові повноваження, склад та порядок діяльності відповідної комісії.

Документом передбачений процедура оскарження рішень, дій чи бездіяльності комісії до уповноваженого органу та в судовому порядку.

4 Порядок надання компенсації за знищені об’єкти нерухомого майна, затверджений Постановою КМУ від 30 травня 2023 р. № 600.

Порядок визначає механізм надання та використання компенсації за знищені об’єкти нерухомого майна відповідно до згаданого закону про компенсацію за пошкодження та знищення нерухомого майна.

Заява подається до спеціально створеної Комісії при органі місцевого самоврядування в електронній або паперовій формі.

Згідно з приміткою до Додатку 2 Постанови, у разі здійснення компенсації за рахунок місцевого бюджету право вимоги до Російської Федерації щодо відшкодування збитків за знищений об’єкт нерухомого майна набуває територіальна громада, а в разі здійснення компенсації за рахунок коштів державного бюджету - держава.

Розмір компенсації визначається за встановленими формулами, що враховують ринкову вартість житла, необхідні коефіцієнти, площу та характеристики знищеного об’єкта. Встановлено мінімальний рівень компенсації, що не може бути нижчим за вартість спорудження аналогічного житла.

Заявник має право оскаржити рішення Комісії до уповноваженого органу та в судовому порядку.

Елемент другий – відшкодування збитків за рахунок іноземної допомоги

Окрім нормативного регулювання, за час повномасштабного вторгнення українська влада долучилася до розвитку низки ініціатив, спрямованих на відшкодування збитків постраждалим.

Однією з них є Програма Відновлення України. Це частина реформи публічних інвестицій, спрямованої на відновлення критично важливої інфраструктури та покращення якості життя у громадах. 17 лютого 2025 року Уряд затвердив порядок використання коштів у рамках Програми Відновлення України III. На програму було виділено €100 млн на чотири напрями:



Енергетична стійкість громад – диверсифікація теплопостачання та розвиток розподіленої генерації.



Будівництво житла – створення комунального житлового фонду для внутрішньо переміщених осіб, працівників громад та інших категорій.



Модернізація водопостачання та водовідведення – оновлення мереж у громадах.



Реконструкція медичних закладів – зокрема кластерних лікарень та перинатальних центрів.

Також у співпраці з Європейським Союзом для центральних органів державної влади України, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стали доступними Програма з відновлення України та Надзвичайна кредитна програма для відновлення України (ПВУ/НКПВУ).

Відповідно до угод між Урядом України та Європейським інвестиційним банком (ЄІБ), Європейським Союзом, метою ПВУ/НКПВУ є подолання наслідків війни в Україні, включно з вирішенням потреб внутрішньо переміщених осіб та підтримкою, полегшенням і прискоренням швидкого відновлення інфраструктури в районах, що перебувають під контролем уряду України. Програми також спрямовані на відновлення та покращення надання комунальних послуг, ремонт інфраструктури тощо.

Хоча ці кредитні програми були розпочаті до повномасштабного вторгнення РФ, через війну програми були реструктуризовані, і починаючи з 2022 року вони також є одним із інструментів відновлення постраждалих територій. Відповідальним за їх реалізацію є Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури).

Обсяг фінансування НКПВУ складає €200 млн. ПВУ - €320 млн. Станом на березень 2024 року в рамках «Надзвичайної кредитної програми для відновлення України» успішно реалізовано 97 проєктів, серед яких навчальні заклади, медичні центри та соціальне житло, а ще 66 проєктів заплановано до реалізації у 2024-2025 роках

Елемент третій - Практики відшкодування шкоди на рівні місцевого самоврядування (досвід громад)

Адміністративний механізм створює національну рамку нормативного регулювання відшкодування збитків. За задумом, він покликаний бути універсальним. Однак, на практиці, застосування уніфікованої моделі виявляється не завжди ефективним, зокрема через масштаби руйнувань, природу запитів постраждалих і, чи не найважливіше, швидкість здійснення самого відшкодування. Для репрезентативності, доцільно проаналізувати досвід громад щодо відшкодування збитків від війни. Вибірку в даному випадку становлять громади областей: Запорізької, Київської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Сумської, Харківської, Херсонської.

Аналіз імплементації політики відшкодування демонструє використання гібридної моделі, що поєднує адміністративний механізм з власними локальними програмами соціальної та матеріальної підтримки.

Запоріжжя



Фото: поліція Запорізької області

У Запоріжжі активно імплементується адміністративний механізм. Зокрема, була створена Комісія для розгляду компенсацій за пошкоджене майно (Постанова № 381, "єВідновлення"). Також здійснюється видача житлових сертифікатів за знищене житло (Постанова № 600).

Станом на 2025 рік уповноваженою Комісією прийнято рішення про видачу житлових сертифікатів за 111 заявами, фінансування яких здійснюється з державного бюджету. Відповідно, отримувачі компенсації за знищене житло

уклали договір про відступлення права вимоги саме з державою, а не з територіальною громадою міста Запоріжжя.

Локально - з фонду міського бюджету - відшкодування збитків забезпечується низкою заходів.

Для тих, чиє житло стало непридатним для проживання внаслідок обстрілів, передбачена щомісячна фінансова підтримка у розмірі 10 тисяч гривень, яка виплачується з місяця руйнування. Окрім цього, пільгові категорії населення, чиє житло зазнало пошкоджень, можуть отримати одноразову адресну допомогу у розмірі 15 тис. гривень.

Крім того, в межах Міської комплексної програми соціального захисту населення міста Запоріжжя на 2025-2027 роки передбачено надання адресної матеріальної допомоги на ремонт покрівель окремих категорій нерухомого майна, пошкодженого внаслідок ракетних обстрілів, диверсій тощо, спричинених військовою агресією Російської Федерації, розмір якої становить двадцять прожиткових мінімумів на місяць - 60 тис. гривень.

Київ



Фото: ДСНС Києва

У Києві процедура відшкодування здійснюється механізмом "єВідновлення" (Постанова КМУ № 381). Крім того, утворено окрему Комісію для розгляду компенсацій за знищені об'єкти нерухомого майна відповідно до вимог Закону № 2923-IX.

Також діє міська цільова програма «Турбота. Назустріч киянам» на 2025-2027 роки. В рамках програми функціонує захід «Забезпечення надання одноразової адресної матеріальної допомоги малозабезпеченим киянам, які опинилися в складних життєвих обставинах та адресної матеріальної допомоги окремим категоріям населення міста Києва».



Реалізація заходу здійснюється відповідно до Порядку надання одноразової адресної матеріальної допомоги, затвердженого наказом Департаменту соціальної та ветеранської політики Київської міської державної адміністрації від 24 січня 2025 року № 28. На підставі цього Порядку, районні в місті Києві державні адміністрації формують списки заявників, які постраждали, і передають їх на розгляд Комісії з питань надання матеріальної допомоги Київської міської ради.

У випадках, коли пошкодження житла сталося у 2024 році, а особа не мала змоги звернутися за допомогою впродовж того року - передбачена можливість звернення у 2025 році. Так, згідно з наказом Департаменту соціальної та ветеранської політики №93, передбачено надання одноразової адресної допомоги тим мешканцям Києва, які з об'єктивних причин не змогли подати заяви у 2024 році, але постраждали внаслідок збройної агресії.

Після розгляду заяв і документів відповідна комісія ухвалює рішення, яке оформлюється у вигляді протоколу. На підставі цього протоколу видається наказ про надання допомоги, а виплати здійснює Київський міський центр по нарахуванню та здійсненню соціальних виплат за рахунок бюджетних коштів, передбачених на реалізацію програми «Турбота» на відповідний рік.

Загалом процедура включає подання заяви до районної адміністрації, підтвердження факту руйнування чи пошкодження житла, розгляд заяв Комісією, прийняття рішення відповідним органом виконавчої влади, затвердження списку отримувачів і безпосереднє проведення виплат. Усі етапи проходять у межах правових норм Закону України «Про адміністративну процедуру», що гарантує прозорість, обґрунтованість і правовий захист заявників.

Львів



Фото: Telegram Володимира Зеленського

У Львівській громаді єдиним доступним механізмом відшкодування збитків фізичним особам за пошкодження житла є програма «Відновлення» за згадану Постановою КМУ №381. Важливо зазначити, що якщо мешканці вже самостійно здійснили ремонтні роботи, ця програма не передбачає компенсації понесених витрат.

Сама ж Львівська територіальна громада не отримує відшкодування за кошти, витрачені на ліквідацію наслідків руйнувань. Процес відновлення пошкоджених об'єктів відбувається шляхом визначення замовників відповідних послуг, якими, як правило, виступають районні адміністрації. Міська рада Львова виділяє кошти з резервного фонду на рахунки цих адміністрацій, які потім проводять тендерні процедури та залучають підрядні організації для виконання необхідних робіт.

Існують випадки, коли замовником робіт виступають об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). У таких ситуаціях відповідний підрозділ Львівської міської ради виконує роль розпорядника коштів вищого рівня. Замовник (ОСББ) укладає прямий договір з генеральним підрядником, який виконує необхідні роботи, а фінансування здійснюється головним розпорядником безпосередньо на рахунок замовника.

Фінансування витрат, пов'язаних із відновленням пошкодженого майна та наданням допомоги постраждалим, здійснюється з резервного фонду міського бюджету Львова, оскільки окремої статті витрат на ці цілі в бюджеті громади не передбачено.

Серед основних статей витрат, які несе Львівська громада, є: оплата тимчасового проживання (оренда житла для постраждалих), компенсація вартості пошкоджених вікон та дверей, ремонт квартир, компенсація ремонтних робіт для таких установ, як Академія сухопутних військ та Політехнічний інститут, а також надання фінансової допомоги у вигляді ваучерів приватному бізнесу, який постраждав внаслідок обстрілів.



Фото: Telegram Володимира Зеленського

Щодо відновлення місць загального користування у багатоквартирних будинках, ці витрати повністю покриваються за рахунок коштів місцевого бюджету Львова. У випадку повного знищення житлового будинку розглядається можливість надання повної компенсації мешканцям у розмірі 60 тисяч гривень плюс компенсація за кожен квадратний метр втраченої площі, а також списання зруйнованого майна. Львівська міська влада також вивчає можливість залучення коштів з державного бюджету для компенсації цих витрат.

Львівською громадою була здійснена спроба ініціювати судовий позов з метою стягнення коштів на відшкодування збитків за рахунок арештованого російського майна за кордоном, однак ця ініціатива зіткнулася з проблемою нестачі кваліфікованих експертів, оскільки більшість фахівців наразі залучені до оцінки збитків у східних регіонах України.

Інформація про укладення договорів про відступлення державі права вимоги відшкодування до РФ у міській раді відсутня.

Одеса



Фото: Укрінформ

Міською територіальною громадою адміністративний механізм відшкодування збитків реалізується через діяльність відповідних комісій, утворених на підставі Закону № 2923-IX та підзаконних актів.

Таких наразі утворено дві: комісія з розгляду питань щодо надання компенсації за пошкоджені об'єкти нерухомого майна (Рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради від 25 травня 2023 року № 181) та комісія з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна (Рішення Виконавчого комітету Одеської міської ради від 08 вересня 2023 року № 293).

Комісія з розгляду питань щодо надання компенсації за пошкоджені об'єкти нерухомого майна за час свого існування прийняла 1331 рішення, з яких: 866 погодили компенсацію, 350 - відмовили, 115 - на розгляді.

Комісія, яка відає питанням компенсації за знищене майно, прийняла 209 рішень, з яких 24 апліканти отримали кошти, 105 відмовили, нерозглянутими залишилися 10 звернень.

Локальними інструментами в Одесі виступають розпорядчі документи місцевої влади, серед яких - Розпорядження міського голови № 04 від 03 січня 2025 року та Рішення Виконавчого комітету № 1054 від 26 грудня 2024 року. Ці акти затверджують Положення, яке встановлює єдиний системний підхід до надання матеріальної допомоги - в рамках Міської цільової програми

«Незламна Одеса» на 2024–2026 роки. Ця допомога виділяється постраждалим у безготівковій формі з бюджету Одеської міської територіальної громади.

Допомога надається для оплати або компенсації вартості ремонтних робіт (вікна, двері, покрівля). Допомогу можуть отримати не лише власники, а й наймачі, іноземці та ВПО.

Суми



Фото: AP Photo

У місті діє гібридний механізм відшкодування збитків, який поєднує пряму імплементацію адміністративного механізму із власними локальними актами, що забезпечує як системний розгляд заяв, так і оперативне реагування на надзвичайні ситуації.

Адміністративний механізм у Сумах реалізується через створення комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені та пошкоджені об'єкти нерухомого майна Рішенням виконкому Сумської МР № 210 від 19.05.2023 року.

Локальний механізм проявляється у здатності МС використовувати власні фінансові та адміністративні інструменти для швидкого й адресного реагування, доповнюючи державні програми.

Одним з ключових документів є рішення Виконавчого комітету Сумської міської ради № 100 від 16 квітня 2022 року. Цей документ визначає комплекс заходів, спрямованих на захист майнових прав власників нерухомості, яка була пошкоджена або знищена внаслідок бойових дій. Рішення охоплює широкий спектр питань, пов'язаних з фіксацією збитків, наданням консультаційної допомоги та можливими шляхами компенсації.

У місті діє програма “Милосердя” на 2025-2027 роки. Програмою передбачено надання матеріальної допомоги за самостійне відновлення житла, пошкодженого внаслідок збройної агресії, для ліквідації наслідків ракетних ударів, надання одноразової матеріальної допомоги мешканцям окремих домогосподарств, матеріальної допомоги за самостійне відновлення пошкоджених вікон та балконних блоків та інших, пов’язаних з агресією РФ форм збитків мешканцям територіальної громади.

Невідкладну фінансову допомогу після конкретних обстрілів забезпечують оперативні накази Сумської міської військової адміністрації (МВА). Таких наразі лише три - № 386, 388, 396, видані за наслідками ракетних ударів у 2024 році. В результаті постраждали отримали виплату за самостійне відновленням пошкоджених вікон та балконних блоків.

Харків



Фото: Telegram Ігоря Терехова

Загальна процедура відшкодування за пошкоджене майно здійснюється відповідно до Постанови КМУ № 381, тобто через електронну публічну послугу «єВідновлення».

Згідно з рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради від 27 вересня 2023 року № 491, Департамент житлово-комунального господарства визначено головним органом, уповноваженим розглядати питання надання

компенсації за повністю знищені об'єкти нерухомості. Це означає, що саме цей департамент відповідає за збір документів, розгляд заяв та нарахування виплат громадянам, чиє житло було зруйноване до стану непридатності для проживання.

Аналогічно, як в Одесі, міська рада створила дві профільні комісії, які відають питаннями надання компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна. У 2024 році комісіями було сформовано 3 577 сертифікатів на компенсацію за знищене майно у 36 територіальних громадах Харківщини.

В ОВА повідомили, що станом на 1 січня 2024 року коштом Фонду ліквідації наслідків збройної агресії відновлено 32 багатоквартирні житлові будинки, шість медичних закладів. Понад 1,3 тисячі об'єктів відновлено за кошти міжнародних донорів. Більшість з них – приватні будинки, але також є багатопверхівки, заклади освіти та медицини. Місцеві бюджети профінансували відновлення 153 багатопверхівок.

На відміну від більшості розглянутих громад, у Харкові немає функціонуючої соціальної програми підтримки постраждалих чи адресної допомоги.

Херсон



Фото: Суспільне Херсон

Про імплементацію адміністративного механізму відшкодування місто не говорить нічого. Натомість місто активно підтримує постраждалих через міську комплексну програму «Соціальний захист» від 26.01.2021. Нею передбачене надання одноразової адресної грошової допомоги мешканцям населених пунктів Херсонської міської територіальної громади.

Програма охоплює лише фінансову допомогу постраждалим і не передбачає надання допомоги на відшкодування збитків за пошкодженій/знищеній об'єкт нерухомого майна.

Схожі тенденції

Більшість міст (Запоріжжя, Київ, Одеса, Суми, Херсон) мають власні міські цільові програми соціальної підтримки населення, які включають заходи з надання допомоги постраждалим від збройної агресії, хоча не завжди ці програми прямо спрямовані на відшкодування збитків за нерухомість (наприклад, у Миколаєві та Херсоні акцент робиться на допомозі пораненим, сім'ям загиблих тощо). Ці програми є основним місцевим інструментом для надання різного виду допомоги постраждалим.

У багатьох випадках існують окремі положення та порядки, які деталізують механізми надання матеріальної допомоги, визначають категорії отримувачів, умови та розміри виплат (Запоріжжя, Київ, Миколаїв, Одеса).

У той час як Запоріжжя, Одеса та Суми мають досить розгалужені місцеві нормативні акти та програми, спрямовані на відшкодування як пошкодженого, так і знищеного житла, Київ та Харків більше покладаються на загальнодержавну програму "єВідновлення" для пошкодженого майна. Львів переважно використовує "єВідновлення" для фізичних осіб, а власні кошти спрямовує на відновлення комунальної інфраструктури та надання першочергової допомоги. Миколаїв та Херсон на момент аналізу більше зосереджені на соціальній підтримці постраждалих, а не на прямому відшкодуванні збитків за нерухомість.

Таким чином, кожне місто розробляє власну стратегію підтримки постраждалих мешканців, комбінуючи загальнодержавні механізми з місцевими ініціативами. Наявність та спрямованість місцевих програм залежить від багатьох факторів, включно з фінансовими можливостями громади, інтенсивністю бойових дій на території, а також пріоритетами місцевої влади. Загальною тенденцією є використання постанови КМУ № 381 для компенсації пошкодженого майна та механізму житлових сертифікатів за зруйноване житло. Проте підходи до надання прямої фінансової допомоги з місцевих бюджетів та відновлення об'єктів нерухомості значно різняться, що, беручи до уваги принцип децентралізації, є виправданою тенденцією.

Ефективність процесу

На державному рівні моніторинг ситуації здійснює Рахункова палата України. У звіті за 2023-2024 роки Палата надала вичерпні зауваги, які зокрема і стосуються відшкодування збитків та відновлення. Ось кілька з них.

Загалом аудит Рахункової палати засвідчив, що питання фінансування відшкодування та відновлення майна в громадах зіткнувся з нормативними, процедурними та фінансовими труднощами. Зокрема, проблемою визнано відсутність нормативного регулювання відновлення інфраструктури та житла на державному рівні. Рахункова палата рекомендувала прийняти Закон

України «Про засади відновлення України», план відновлення та розвитку регіонів. Учасники процесу, як зі сторони Кабміну, так і територіальні громади, не дотримувалися належним чином затверджених критеріїв пріоритетності відбору проєктів, а уніфікована методологія пріоритезації фінансування проєктів не застосовувалась.

Зокрема, механізм використання коштів Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури було визначено Порядком № 118, однак його ухвалили у лютому 2023-го, а Методичні рекомендації, передбачені цим порядком – лише у жовтні, вже після розподілу всіх коштів.

Відтак, ключову роль у розподілі коштів відігравали центральні органи виконавчої влади та Міжвідомча робоча група, що створило високі ризики впливу чинника дискреції на цей процес, - йдеться у звіті.

Порядок № 118 не містить чітких критеріїв пріоритетності відбору поданих Заявниками проєктів, які мають фінансуватися за рахунок коштів Фонду, натомість передбачає застосування для цього затверджених наказом Мінінфраструктури Методичних рекомендацій. Водночас цієї вимоги не дотримано, а під час пріоритезації Мінінфраструктури та Міжвідомчою робочою групою використовувався незатверджений проєкт Методики оцінки і пріоритезації проєктів, що реалізуються для забезпечення потреб відновлення та відбудови для ліквідації наслідків збройної агресії, напрацьований Коаліцією громадських організацій RISE Ukraine.

Висновки

Проаналізовані заходи компенсації збитків ілюструють лише одну з граней відновлення України і не можуть замінити собою повноцінний процес відшкодування шкоди та відбудови зруйнованих територій, який має здійснюватися за рахунок Російської Федерації. Такі кроки показують проміжні варіанти вирішення нагальних питань, однак не можуть замінити інтегральних репарацій від РФ. Практика відшкодування збитків на рівні громад показує одну дуже промовисту тенденцію: масштаби руйнувань та супутні виклики є настільки великими, що, вочевидь, складна процедура, продумана через закон і підзаконні акти, не встигає швидко і ефективно відповідати на запити, які постають в громадах практично щодня.

Тому громади через механізм децентралізації, через більшу фінансову автономію вирішили вдатися до того, що от тепер вони, окрім інструментів загальнонаціональної політики, ще й залучають власні ресурси, бюджет, для того, щоб максимально швидко і ефективно або відновити постраждалі об'єкти, або надати громадянам компенсацію.

Необхідність забезпечення оперативності та територіальної близькості управлінських рішень у сфері відшкодування збитків військової агресії відтворює класичний в місцевому самоврядуванні принцип субсидіарності. Він передбачає, що рішення мають ухвалюватися на максимально низькому (близькому до громадян) рівні компетенції.

Поки тривають процедури узгодження на центральному регуляторному рівні (Кабінет Міністрів України, інші уповноважені органи), територіальні громади зіштовхуються з кризовими гуманітарними викликами. Питання забезпечення базових засобів для життя та житла постраждалого населення - осіб, що залишилися без даху над головою, засобів для існування та документів - вимагає невідкладного реагування.

Відтак, тягар першочергової відповідальності за усунення наслідків кризових ситуацій лягає саме на органи місцевого самоврядування. З огляду на це, громади не можуть очікувати тривалого адміністративного циклу отримання відповіді від центру. Для забезпечення такого швидкого реагування залучаються фінансові ресурси місцевих бюджетів та резервні фонди громад. Це підкреслює критичну роль децентралізованих механізмів у забезпеченні життєдіяльності та стійкості постраждалих територій.

Аналіз досвіду громад виявляє різні підходи до відшкодування та відновлення, однак спільною рисою є брак системного моніторингу ефективності місцевих програм та використання місцевих бюджетних коштів. Згадка про моніторинг розгляду заяв "єВідновлення" групою підтримки є позитивним моментом, але потребує розширення на інші аспекти та рівні.

Різноманіття підходів на місцевому рівні може ускладнювати створення єдиної національної системи обліку завданих збитків, наданої допомоги та ефективності відновлювальних робіт, що є необхідною умовою для комплексного моніторингу.

Існуючий процес відшкодування збитків та відновлення в Україні перебуває на етапі становлення та стикається зі значними викликами. Ефективність цього процесу потребує поліпшення. Для її підвищення необхідна комплексна робота над удосконаленням законодавства, забезпеченням належного бюджетного фінансування, створенням ефективної системи моніторингу та активізацією міжнародної співпраці. Лише злагоджені та системні дії на всіх рівнях дозволять забезпечити справедливе відшкодування збитків та ефективне відновлення постраждалих громад.

Подальші кроки

Ключовою проблемою процесів відновлення, відшкодування завданих збитків є їхня злагодженість та ефективність. Не налагодивши внутрішні процедури, йти далі на міжнародний рівень та вимагати відшкодування безпосередньо від агресора буде складно. Тому внутрішні процеси потребують особливої уваги.


Важливим завданням є належне та всебічне фіксування фактів руйнувань, як матеріальних, так і нематеріальних, що стане основою для оцінки збитків, формування вимог до агресора та функціонування майбутнього міжнародного компенсаційного механізму.

Загалом, процес оцінки завданих збитків, їхнього відшкодування, відновлення постраждалих об'єктів є складним через велику кількість факторів, які впливають на кінцеву суму компенсації. Існує нагальна потреба у спрощенні існуючих процедур, визначених Постановами КМУ. Оперативне відновлення житла для постраждалих є пріоритетним завданням, оскільки затримки у відновленні призводять до необхідності оплати оренди житла та інших витрат. Чи не найбільшою проблемою є те, що громади використовують власні кошти, часто нецільові або резервні, для відшкодування збитків. Це свідчить про непристосованість загальнонаціонального механізму до швидкої відповіді на запит постраждалого. Додатковий тягар лягає на плечі органів місцевого самоврядування, однак без додаткового фінансування. Для масштабного відновлення зруйнованого житла та інфраструктури необхідне залучення ширшого пулу коштів, який би дозволив розвантажити місцеві бюджети.

Оперативне відновлення житла та відшкодування збитків має залишатися пріоритетом не лише для місцевої влади, але й для уряду. Ситуація на місцях вказує на те, що потрібно спростити існуючі механізми, розширити повноваження місцевого самоврядування та створити ефективний моніторинг процесу відшкодування. Зрештою, уніфікувати процес відшкодування не видається ані можливим, ні доцільним. Оскільки наслідки руйнувань та запити населення диктують вимогу саме підходу, орієнтованого на жертву: конкретну особу та громаду, які потерпають від війни.

**Більше матеріалів
про відшкодування воєнних збитків**



 info@dc.org.ua

 dc.org.ua