

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
БУДІВНИЦТВА І АРХІТЕКТУРИ**

Факультет урбаністики та просторового планування

Допущено до захисту:
завідувач кафедри права
та публічного управління,
д. ю. н. Нікітін В. В.

(підпис)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти

зі спеціальності 281 “Публічне управління та адміністрування” на тему:

**“МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОМПЕНСАЦІЄЮ
ШКОДИ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ’ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА,
ЗАВДАНОЇ ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ”**

Виконала:
студент групи зДУМ-24
Липова Тетяна Ігорівна

(підпис)

Керівник:
професор кафедри права та
публічного управління,
д. держ. упр., проф. Андреев С.
О.

(підпис)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ’ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ	9
1.1. Сутність та принципи державного управління у сфері компенсації шкоди власникам житлових об’єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту	9
1.2. Місце механізму державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об’єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, серед механізмів державного управління. Його цілі, завдання, функції та ресурси.....	16
1.3. Міжнародний досвід державного управління у сфері компенсації шкоди внаслідок збройних конфліктів.....	25
Висновки до першого розділу.....	30
РОЗДІЛ 2. СТАН МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ’ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ.....	32
2.1. Нормативно-правове забезпечення процесу компенсації шкоди власникам житлових об’єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту	32
2.2. Суб’єкти державного управління, місцевого самоврядування та інші учасники механізму державного управління компенсації шкоди, завданої власникам житлових об’єктів нерухомого майна внаслідок збройного конфлікту.....	41

2.3. Взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання в механізмі державного управління у сфері компенсації шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту.....49

Висновки до другого розділу.....60

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОМПЕНСАЦІЄЮ ШКОДИ ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ЗБРОЙНИМ КОНФЛІКТОМ.....62

3.1. Напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання в сфері державного управління компенсацією шкоди.....62

3.2. Використання технічних і аналітичних інструментів для прогнозування потреб у компенсаціях та удосконалення механізму цивільного захисту.....78

Висновки до третього розділу.....87

ВИСНОВКИ.....89

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....92

ДОДАТКИ.....100

ВСТУП

Актуальність теми. Повномасштабний збройний конфлікт в Україні продовжує спричиняти значні наслідки для держави та населення. Масові руйнування житлових об'єктів внаслідок обстрілів, диверсій та терактів позбавляють житла тисячі громадян, що призводить до економічних втрат і зростання соціальної напруги.

За даними Звіту про прямі збитки інфраструктури від KSE Institute, станом на кінець 2023 року пошкоджено або зруйновано близько 250 тис. житлових об'єктів, з яких 222,6 тис. є приватні будинки, 27 тис. – багатоквартирні, та 0,53 тис. гуртожитки. Підрив Каховської ГЕС поставив під ризик затоплення ще близько 36 тис. будинків, переважно у Херсонській області [17, с.7].

Також за інформацією Міністерства розвитку громад та територій України, станом на початок 2025 року в Реєстрі пошкодженого та знищеного майна зареєстровано 247 819 об'єктів, з них 222 424 житлових будівель. Подано 138 тис. заяв про пошкоджене та понад 43 тис. – про зруйноване майно [51].

Сукупність цих чинників і показників демонструють масштабність проблеми, підкреслюють стратегічно важливе місце політики відновлення житла у системі публічного управління та необхідність комплексного її вивчення. Незважаючи на наявність значної кількості досліджень, присвячених проблемам відбудови, постконфліктного відновлення, житлової політики та управління ризиками, питання правових, організаційних, кадрових та фінансових механізмів реалізації компенсаційної політики залишаються недостатньо узагальненими. Особливо актуальним є визначення правових прогалин та спроможностей державних інституцій забезпечувати реалізацію компенсаційних

механізмів у масштабах, адекватних масштабам завданих руйнувань. У зв'язку з цим виникає потреба у науковому аналізі існуючих інструментів компенсації, оцінці їх ефективності, обґрунтуванні напрямів удосконалення державної політики у сфері відшкодування шкоди, завданої житловим об'єктам внаслідок збройної агресії.

Теоретичну основу дослідження цієї роботи склали праці науковців, зокрема, Бакуменко В.Д. [1], Вавренюк С.А.[2], Дроздова Н.Г.[3], Карпа М.І. [4], Коротич О.Б.[5], Лазор О.Д., Лазор О.Я., Юник І.Г.[6], Малиновський В.Я.[7], Назарчук Т.В., Косіюк О. М. [8], Нижник Н.Р., Машков О.А.[9], Ортіна Г.В.[10], Приходченко Л.[11], Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. [12], Скакун О.Ф. [13], Ярмолинська І.В.[14] та ін., численні наукові роботи яких присвячені аналізу механізмів державного управління, їх практичному значенню та впливу на розвиток суспільних і політичних процесів.

У роботі досліджено природу, зміст та принципи функціонування механізмів державного управління процесами компенсації шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту. Проаналізовано чинну нормативно-правову базу, визначено компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері відшкодування. Розкрито структуру та логіку управлінських механізмів, зокрема їхні цілі, функції, завдання, інструменти та ресурсне забезпечення. Окрему увагу приділено практичним проблемам реалізації компенсаційних процедур, включно з викликами цифровізації, кадровими, фінансовими та технічними обмеженнями.

Метою кваліфікаційної роботи є дослідження сучасного стану механізмів державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, та науково-практичне обґрунтування пропозицій щодо шляхів удосконалення відповідних механізмів.

Для досягнення мети роботи визначено такі завдання дослідження:

- 1) проаналізувати сучасний стан правового регулювання компенсації шкоди власникам житлових об'єктів унаслідок збройного конфлікту та визначити основні нормативно-правові акти, що регулюють відповідні відносини;
- 2) дослідити організаційно-правові механізми державного управління у сфері компенсації шкоди, їхню структуру, принципи, цілі, функції, інструменти та ресурси;
- 3) оцінити ефективність реалізації компенсаційного механізму на прикладі практики окремих громад;
- 4) виявити основні проблеми, недоліки, прогалини у законодавстві та практичному застосуванні механізмів компенсації;
- 5) розробити пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази та організаційно-правових механізмів державного управління у сфері компенсації шкоди, спрямовані на підвищення їх ефективності, прозорості та доступності для громадян.

Об'єкт дослідження – державне управління у сфері компенсації шкоди особам, постраждалим унаслідок збройного конфлікту.

Предмет дослідження – механізми державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети у роботі використано такі методи: 1) *аналіз нормативно-правових актів та метод систематизації* – дозволив детально вивчити існуюче законодавство щодо компенсації шкоди, яке регулює питання відшкодування збитків, завданих внаслідок збройного конфлікту, а також визначити недоліки та прогалини в правовій базі; 2) *порівняльний аналіз* – застосовано задля порівняння українського досвіду відшкодування шкоди з практиками інших країн, що стикалися з подібними проблемами (наприклад, країни, постраждалі від війни або терористичних актів); 3) *інтерв'ю з експертами* – дало змогу отримати оцінку процесів компенсації шкоди з практичної точки зору; 4) *метод*

прогнозування – з його допомогою було здійснено прогноз розвитку ситуації на майбутнє, враховуючи можливі зміни у правовій та суспільно-політичній ситуації в країні.

Інформаційною базою кваліфікаційної роботи виступають чинні нормативно-правові акти України, що регулюють сферу відшкодування шкоди та організацію державного управління в умовах збройного конфлікту, зокрема закони та/або їх проєкти, постанови Кабінету Міністрів України, підзаконні акти та методичні документи. У формуванні фактичної основи дослідження також відіграли офіційні дані Міністерства розвитку громад та територій України та інформація Харківської міської ради, що дозволило забезпечити комплексність та достовірність проведеного аналізу.

У *першому розділі* досліджено теоретико-методологічні аспекти державного управління у сфері компенсації шкоди, завданої житловим об'єктам нерухомого майна внаслідок збройного конфлікту. Розкрито сутність, принципи, цілі та функції механізмів державного управління, визначено їх організаційно-правові характеристики, інструменти й ресурси.

У *другому розділі* проаналізовано нормативно-правову базу, інституційну спроможність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, особливості реалізації компенсаційних процедур, включаючи цифрові реєстри, порядок фіксації шкоди, роботу комісій та проблемні аспекти практичного застосування законодавства. Вивчено досвід окремих громад, зокрема міста Харкова, а також міжнародні підходи та стандарти.

У *третьому розділі* сформульовано пропозиції щодо удосконалення державної політики та організаційно-правових механізмів у сфері відшкодування шкоди, а також запропоновано усунення прогалин у нормативно-правовому регулюванні компенсаційної системи.

Практичне значення роботи полягає в тому, що її результати можуть бути безпосередньо використані у нормотворчій діяльності центральних органів

виконавчої влади при вдосконаленні нормативно-правового регулювання компенсації шкоди, завданої житловому фонду. Напрацьовані дослідження можуть слугувати методичною та аналітичною основою для вдосконалення процедур фіксації збитків, розгляду заяв та прийняття рішень у межах функціонування Реєстру пошкодженого та знищеного майна.

Отримані результати також мають практичну цінність для органів місцевого самоврядування, які забезпечують прийом і опрацювання заяв, оцінювання втрат, формування пакетів документів та взаємодію з державними інституціями у сфері відновлення. Крім того, положення роботи можуть бути використані при підготовці аналітичних, методичних та стратегічних документів у сфері післявоєнного відновлення, а також у подальших наукових дослідженнях, що стосуються розвитку інструментів компенсаційної політики та вдосконалення публічного управління.

Апробація результатів. Автором були опубліковані тези доповіді на тему: «Система нормативно-правових актів з питань компенсації шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту» у науковому збірнику щорічної Міжнародної науково-практичної конференції «БУД МАЙСТЕР КЛАС 2025» 26 – 28 листопада 2025, м. Київ [16].

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

1.1. Сутність та принципи державного управління у сфері компенсації шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту

Конкретні механізми управління (зокрема державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень. Це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети. Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління [5, с.220].

Механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли йдеться про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями). Механізм управління охоплює: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, діяння в інтересах досягнення цілей, методи впливу,

матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали. Реальний механізм завжди конкретний, оскільки спрямований на досягнення конкретних цілей за допомогою впливу на конкретні фактори і цей вплив здійснюється через використання конкретних ресурсів [9, с.160].

Механізм державного управління – це штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [12, с.28].

Класифікація механізмів державного управління, запропонована низкою науковців, зокрема Сизоненко О.В., передбачає їх упорядкування залежно від: 1) суб'єктами управління (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, Президентом, органами місцевого самоврядування); 2) об'єктами управління (загальнодержавні, регіональні, галузеві, територіальних громад, окремих підприємств та організацій).

У наукових джерелах механізми державного управлінського впливу розглядаються як способи реалізації правових інструментів державою. Зокрема, їх класифікують як організаційно-правові, адміністративно-правові, інформаційно-правові та нормативно-правові. Хоча ці механізми взаємопов'язані та утворюють єдину систему, однак, кожен із них має свої особливості, як у теоретичному визначенні, так і в практичному застосуванні. Ця ж робота зосереджена на загальному підході, розглядаючи їх через поняття «вплив», тобто як сукупність способів, за допомогою яких державні органи реалізують свої функції та досягають поставлених цілей.

Державно-управлінський вплив є дією органів державної влади та управління як суб'єктів державно управлінських відносин щодо реалізації державного управління, прийняття та здійснення державно управлінських рішень [1]. Організаційний механізм розглядається, як сукупність різноманітних за своєю природою конкретних організаційних дій, покликаних організувати

ефективну діяльність організації [8, с. 560]. Разом з цим механізм правового регулювання є процесом переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів учасників [13, с. 525].

Система адміністративно-правових заходів, котрі впливають на відносини в суспільстві та функціонують відповідно до завдань держави та суспільства. Характеризується використанням інструментарію правового механізму для регулювання відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління (використання примусу, заборони, дозволів, переконання)... Розробка та встановлення норм, котрі будуть регламентувати діяльність суб'єктів та об'єктів державного управління, де в якості гарантів виступає система діючих законів та нормативних актів у відповідній галузі [2, с. 54-58].

Сукупність форм, методів та інструментів управління, організаційних структур, а також правових норм, що визначають засади реалізації функцій державного управління. Розподіл на правову (суб'єкти державного управління, їх статус, функції і компетенції, структури і характер взаємовідносин; порядок формулювання мети, цілей та завдань державної політики; принципи побудови та функціонування управлінської системи; форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами та об'єктами системи державного управління; сукупності правових інструментів для гарантування реалізації суб'єктами державного управління своїх прав та інтересів; правові засоби, які визначають юридичні заборони, терміни, процедури та інше; методи адміністрування та засоби впливу, заходів відповідальності та заходів з заохочення тощо) та організаціну (проектування функціональної структури управління системою та регламентації взаємодії її учасників; упорядкування повноважень суб'єктів управління, а також розмежування та уникнення дублювання їх функцій; формування кадрового забезпечення (підготовка

фахівців); організації державного та громадського контролю; забезпечення матеріальними і технічними ресурсами) складові [3, с. 150-153].

Механізми державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту є невід'ємною частиною системи державного управління у сфері захисту прав власників житлових об'єктів. Вони виступають специфічним інструментом реалізації державних цілей, оскільки поєднують у собі правові норми, адміністративні процедури та організаційні структури, що забезпечують ефективне виконання політики компенсації.

Місце таких механізмів у системі державного управління визначається їх здатністю трансформувати загальні управлінські завдання із забезпечення соціальної стабільності, захисту майнових прав та відновлення житлового фонду, в конкретні дії та процедури. Вони формують каркас, через який держава впливає на об'єкт управління (постраждалих власників житла), забезпечує координацію між центральними та місцевими органами влади, контролює дотримання законності та цільового використання ресурсів. З теоретичної точки зору, такі механізми поєднують у собі цілі управління, методи впливу, організаційні ресурси та нормативне забезпечення, що дозволяє державі не лише реагувати на наслідки конфлікту, а й формувати передумови для відновлення житлового фонду та соціальної довіри.

Принципами державного управління у загальному сенсі слід вважати комплексну систему стандартів, що відображає цінності та поведінку, яких громадяни та підприємства очікують від сучасного державного управління. До основоположних сучасних принципів всього механізму державного управління слід віднести: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права; забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; забезпечення балансу загальнодержавних,

регіональних та місцевих інтересів; відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування та інші.

Враховуючи загально визнані принципи державного управлінського механізму, а також враховуючи профільну нормативно-правову основу Закону України від 23.02.2023 № 2923-IX «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» (далі за текстом – Закон № 2923-IX) та ряду постанов Кабінету Міністрів України: від 21.04.2023 № 381, від 30.05.2023 № 516, від 30.05.2023 № 600, **принципи державного управління у сфері компенсування шкоди** (виділено мною – *прим. авт.*) пропонується умовно поділити на дві групи (*див. Таблицю А.1.1*). На практиці зазначені принципи виявляються у запровадженні спеціальних механізмів, таких як Реєстр пошкодженого та знищеного майна; створення таких електронних сервісів, як «Відновлення» та «Знищене»; розроблення та прийняття відомчих порядків і процедур проведення обстежень, стандартизації механізмів оцінки; та прийняття рішень за участю уповноважених комісій.

Досліджуючи питання механізмів державного управління компенсації шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, можна навести їх слідуєчі *характеристики*: **комплексність** (виділено мною – *прим. авт.*), оскільки механізм охоплює нормативно-правові, організаційні, фінансові, інформаційні та контрольні складові, що взаємодіють між собою з метою забезпечення ефективного процесу компенсації; **системність** (виділено мною – *прим. авт.*) – його реалізація передбачає узгоджені дії різних суб'єктів публічного управління (центрального

органів виконавчої влади, місцевих органів влади, комісій, реєстрів, електронних платформ), які функціонують у межах єдиної державної політики; **цільова спрямованість** (виділено мною – *прим. авт.*), де головною метою є відновлення порушених майнових прав громадян, забезпечення соціальної справедливості та підтримка постраждалих осіб через реалізацію компенсаційних програм; **соціальна орієнтованість** (виділено мною – *прим. авт.*), оскільки процес компенсації першочергово спрямований на захист вразливих категорій населення, гарантування права на житло та гідні умови проживання; **інституційна взаємодія** (виділено мною – *прим. авт.*), полягає в тому, що ефективність механізму забезпечується координацією між різними органами державної влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними партнерами, експертними установами та громадськістю тощо.

Складові механізму державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, утворюють цілісну систему взаємопов'язаних елементів, спрямованих на досягнення соціально значущої мети. До ключових складових цього механізму можна віднести: 1) **нормативно-правова складова** (виділено мною – *прим. авт.*) – це сукупність законів, підзаконних актів, нормативно-методичних документів, що визначають правові засади, порядок, умови, процедури та критерії надання компенсації; 2) **інституційна (організаційна) складова** (виділено мною – *прим. авт.*), що охоплює систему органів державної влади та місцевого самоврядування, уповноважених установ і комісій, які здійснюють управлінські функції у сфері компенсації; 3) **процедурно-адміністративна складова** (виділено мною – *прим. авт.*), яка включає встановлені державою адміністративні процедури, порядок реєстрації пошкодженого чи знищеного майна, фіксацію факту руйнувань, проведення технічного обстеження, оцінку шкоди, прийняття рішення про компенсацію та контроль за його виконанням; 4) **інформаційно-цифрова складова** (виділено

мною – прим. авт.), яка реалізується через впровадження сучасних цифрових технологій та електронних сервісів, що забезпечують прозорість, швидкість і зручність подання документів та контролю процесу; 5) **фінансово-економічна складова** (виділено мною – прим. авт.), охоплює джерела фінансування компенсацій (державний і місцеві бюджети, міжнародну допомогу, донорські програми), порядок формування фондів, розподіл коштів і контроль за їх цільовим використанням; 6) **комунікаційна та роз'яснювальна складова** (виділено мною – прим. авт.), спрямована на інформування громадян про порядок отримання компенсацій, права та гарантії, взаємодію органів влади з населенням, громадськими організаціями, засобами масової інформації та міжнародними партнерами; та 7) **кадрово-професійна складова** (виділено мною – прим. авт.), що передбачає наявність кваліфікованих фахівців, підготовлених до роботи в умовах кризового управління, із знанням механізмів оцінки шкоди, управління даними, правового регулювання та взаємодії з громадянами.

Таким чином, механізм державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів, завданої внаслідок збройного конфлікту, є специфічним управлінським інструментом, який поєднує правове регулювання, організаційні структури, адміністративні процедури та фінансово-матеріальні ресурси для реалізації державної політики у сфері соціального захисту та відновлення майнових прав. Його комплексність проявляється у включенні всіх необхідних ресурсів та складових, що забезпечує цілісність процесу компенсації. А системність механізму визначається здатністю координувати діяльність різних інституцій, від центральних органів влади до місцевих комісій і електронних платформ, в межах єдиної державної політики.

Важливою характеристикою є цільова спрямованість, оскільки механізм орієнтований на відновлення порушених майнових прав, соціальної стабільності та забезпечення справедливості для постраждалих громадян. Соціальна

орієнтованість підкреслює пріоритетність захисту вразливих категорій населення та гарантування права на житло. Інституційна взаємодія забезпечує ефективність через координацію між державними, місцевими, громадськими та міжнародними структурами.

Отже, сутність досліджуваного механізму полягає у здатності держави трансформувати нормативно-правові та управлінські інструменти у конкретні, соціально значущі дії, які відновлюють майнові права, підтримують постраждалих громадян і забезпечують соціальну довіру до державних інституцій. Це робить його не лише елементом державного управління, а ключовим інструментом реалізації політики відновлення і захисту прав у кризових умовах збройного конфлікту.

1.2. Місце механізму державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, серед механізмів державного управління. Його цілі, завдання, функції та ресурси

Масштабна збройна агресія Російської Федерації проти України спричинила значні руйнування житлової інфраструктури, поставивши перед державою комплексне завдання щодо формування ефективної політики відшкодування завданої шкоди. Ця політика не обмежується суто правовим регулюванням компенсаційних процедур, а інтегрується у ширший контекст публічного управління в умовах надзвичайної ситуації, гуманітарної кризи та постконфліктного відновлення. У її основі закладені принципи соціальної справедливості, рівності доступу до компенсацій і гарантування реалізації конституційних прав громадян.

Збройний конфлікт, відповідно до положень статті 2 Кодексу цивільного захисту України набуває ознак **надзвичайної ситуації** (виділено мною – *прим.*

авт.), оскільки створює небезпеку для життя та здоров'я населення, спричиняє значні матеріальні збитки, порушує нормальні умови життєдіяльності людей та призводить до неможливості проживання у пошкоджених або зруйнованих житлових будинках. Фактичний масштаб руйнувань та соціальних наслідків повністю відповідає характеристикам надзвичайної ситуації, наведеної в статті 2 Кодексу: це небезпечна, непередбачувана подія, що паралізує життєдіяльність територій і суб'єктів господарювання [19].

У такій ситуації на державу та органи місцевого самоврядування покладається комплекс завдань, визначених статтями 4, 6 та 8 Кодексу, зокрема захист населення і територій від наслідків небезпечних подій; організація ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; забезпечення соціального захисту постраждалих, зокрема їхнього права на відшкодування шкоди; та забезпечення людей житлом у разі його руйнування або непридатності [19].

Особливе значення має норма пункту 6 частини 1 статті 21 Кодексу, яка прямо гарантує громадянам право на відшкодування шкоди, заподіяної їхньому майну внаслідок надзвичайної ситуації. У свою чергу, стаття 86 деталізує обов'язки держави щодо забезпечення житлом постраждалих та надання грошової компенсації у випадку втрати або пошкодження житла [19].

Таким чином, правова природа наслідків збройної агресії як надзвичайної ситуації формує обов'язок держави забезпечити системний, інституційно оформлений механізм компенсації. Це не є добровільною соціальною програмою, а впливає безпосередньо із законодавчо визначених функцій держави у сфері цивільного захисту. Саме тому виникає логічна потреба у створенні та реалізації механізму державного управління компенсацією шкоди, від реєстрації пошкодженого майна та оцінки збитків, до надання грошової компенсації або забезпечення альтернативного житла. Такий механізм є продовженням та конкретизацією обов'язків держави, визначених Кодексом

цивільного захисту, та інтегрується у ширшу систему управління наслідками надзвичайної ситуації, спричиненої збройною агресією.

Механізм державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, посідає комплексне й міжгалузеве місце в системі державного управління України. Його структура та функціональне наповнення формуються на перетині декількох ключових напрямів державних політик, що зумовлено багатовимірною природою проблеми відшкодування завданих збитків.

За суб'єктами управління (виділено мною – *прим. авт.*) цей механізм займає проміжне, координаційне місце між центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та спеціальними інституціями у сфері цивільного захисту й відновлення. На центральному рівні механізм інтегрований у діяльність Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України, Міністерства цифрової трансформації, а також Державного агентства відновлення, які формують державну політику, затверджують нормативні процедури та забезпечують фінансування програм компенсації. На регіональному та місцевому рівнях його реалізацію забезпечують військові адміністрації, органи місцевого самоврядування та їхні виконавчі органи, відповідальні за реєстрацію пошкодженого майна, первинне документування, комунікацію з населенням та організацію житлових рішень для постраждалих.

У свою чергу, спеціалізовані суб'єкти у сфері цивільного захисту, наприклад комісії з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та комісії з розгляду питань надання компенсації, забезпечують первинне реагування, фіксацію фактів руйнування та координацію робіт з ліквідації наслідків небезпечних подій. Важливу роль також відіграють суб'єкти цифрової інфраструктури, відповідальні за функціонування Реєстру пошкодженого та знищеного майна, що є ключовим інформаційним модулем механізму.

Таким чином, механізм займає перехресне інституційне положення, оскільки він не належить винятково жодній окремій галузі управління, а функціонує як інтегрована система взаємодії різних суб'єктів, що забезпечує реалізацію конституційного права громадян на відшкодування шкоди та відновлення житлових умов після збройної агресії.

За об'єктами управління (виділено мною – *прим. авт.*) механізм охоплює декілька ієрархічних рівнів державної системи, що зумовлено масштабністю наслідків збройної агресії та необхідністю координованих рішень на різних управлінських ланках.

Базовим об'єктом є **загальнодержавний рівень** (виділено мною – *прим. авт.*), на якому формуються стратегія компенсації шкоди, визначаються принципи, стандарти, джерела фінансування, цифрова інфраструктура та нормативно-правова база. На цьому рівні механізм забезпечує інтеграцію компенсаційної політики у державні програми відновлення, бюджетне планування, національну систему цивільного захисту та міжнародні механізми підтримки.

Другим об'єктом виступає **регіональний рівень** (виділено мною – *прим. авт.*), де обласні державні (або військові) адміністрації координують реалізацію державної політики з урахуванням територіальної специфіки руйнувань, ресурсних можливостей та рівня безпекових ризиків. На цей рівень спрямовано управлінський вплив, пов'язаний із моніторингом масштабів втрат, організацією роботи комісій, розподілом фінансових ресурсів між громадами та контролем за реалізацією компенсаційних програм.

Найбільш практично значущим об'єктом є **рівень територіальних громад** (виділено мною – *прим. авт.*), оскільки саме в громадах здійснюється подання заяв, первинна фіксація пошкоджень, робота комісій, формування потреб у відновленні та взаємодія з громадянами. На цьому рівні механізм спрямований на організацію житлових рішень, забезпечення прозорих процедур,

ведення локальних реєстрів, комунікацію з населенням і супровід процесу фактичного відновлення житла.

Окремим об'єктом є **рівень суб'єктів господарювання, установ і організацій** (виділено мною – *прим. авт.*), які залучаються до оцінки пошкоджень, проведення будівельно-технічних експертиз, виконання ремонтів, будівництва та управління технічними аспектами компенсаційних програм. Управлінський вплив на цьому рівні полягає у встановленні стандартів, контролі якості, укладенні договорів, забезпеченні цільового та ефективного використання ресурсів.

У сукупності ці рівні формують багаточарову структуру об'єктів управління, що дозволяє механізму компенсації функціонувати як цілісна система, спрямована на відновлення житлової інфраструктури та захист прав громадян, які постраждали внаслідок збройної агресії.

Механізм державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, займає **комплексне та міжгалузеве місце** (виділено мною – *прим. авт.*) у системі державного управління, оскільки інтегрує правові, соціальні, економічні, житлові, фінансові та інформаційно-цифрові інструменти державної політики. Його функціонування не обмежується рамками однієї галузі управління. Навпаки, цей механізм діє на перетині кількох ключових секторів, забезпечуючи цілісну координовану реакцію держави на наслідки збройної агресії.

У галузі **соціальної політики** (виділено мною – *прим. авт.*) механізм виконує завдання відновлення і захисту життєвих прав громадян, постраждалих від руйнування житла, забезпечуючи реалізацію соціальних гарантій та права на належні житлові умови. У цьому контексті він виступає складовою системи соціального забезпечення, спрямованої на мінімізацію негативних соціальних наслідків війни.

У **житловій політиці** (виділено мною – *прим. авт.*) механізм посідає центральне місце як інструмент відновлення житлового фонду та забезпечення громадян житлом у випадку його втрати або пошкодження. Він регулює процеси обліку пошкодженого майна, призначення компенсацій, будівництва нового житла та організації тимчасового проживання. Саме житлова політика формує практичний контекст для реалізації цього механізму.

У системі **національної безпеки та цивільного захисту** (виділено мною – *прим. авт.*) механізм виконує функцію реагування на наслідки надзвичайної ситуації воєнного характеру. Він забезпечує ліквідацію наслідків руйнувань, відновлення базових умов життєдіяльності населення та посилення стійкості територій. У межах цивільного захисту цей механізм є логічним продовженням функцій, визначених Кодексом цивільного захисту України.

У площині **фінансової політики** (виділено мною – *прим. авт.*) механізм проявляється як система управління компенсаційними фондами, бюджетними програмами, механізмами грошових компенсацій та залученням міжнародної допомоги. Він формує спеціалізовані фінансові інструменти, що дозволяють забезпечити стабільне та прозоре фінансування відбудови житлової інфраструктури.

У сфері **цифрової трансформації** (виділено мною – *прим. авт.*) механізм інтегрується через розвиток Реєстру пошкодженого та знищеного майна, цифрових сервісів подання заяв, електронних процедур оцінки збитків та прийняття рішень про компенсацію. Його цифрова складова забезпечує прозорість, уніфікацію процедур, доступність інформації й скорочення корупційних ризиків.

У підсумку механізм компенсації шкоди формується як багатовекторний галузевий інструмент, що синхронізує дії держави у соціальній, житловій, фінансовій, безпековій та цифровій політиках. Саме цим визначається його унікальне місце у системі державного управління, оскільки він є одночасно і

спеціалізованим, і інтегрованим елементом, без якого неможливо забезпечити ефективне відновлення житлової сфери та реалізацію прав громадян у постконфліктний період.

Цілі механізму (виділено мною – *прим. авт.*) формують його стратегічний зміст і відображають державний підхід до відновлення порушених прав громадян та забезпечення стійкості соціально-економічних процесів на постраждалих територіях. Основними пропонується визначити такі цілі:

1) відновлення порушених майнових прав громадян, зокрема реалізація права на житло як фундаментального соціального права, гарантованого Конституцією України та міжнародними нормами.

2) забезпечення виконання державної політики у сфері післявоєнного відновлення, включаючи повернення населення до належних умов проживання, відновлення житлового фонду та інфраструктурних мереж.

3) створення ефективної та підзвітної системи управління компенсаційними процесами, що гарантує прозорість, справедливість і неупередженість у прийнятті рішень.

4) формування єдиного правового та організаційного підходу до оцінки шкоди, визначення порядку та способу компенсації, уникнення дублювання або суперечливості рішень на різних рівнях влади.

5) забезпечення координації між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що включає субсидіарність, партнерство та чіткий розподіл повноважень.

6) залучення та раціональне використання фінансових ресурсів, у тому числі коштів державного та місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги, донорських і кредитних механізмів.

7) інституційне зміцнення державної спроможності, у тому числі вдосконалення кадрового потенціалу, управлінських процедур, цифрових інструментів і систем моніторингу.

8) підвищення довіри громадян до державних інституцій, шляхом забезпечення відкритості, доступності інформації та справедливого розподілу ресурсів.

9) забезпечення соціальної стабільності та попередження конфліктів, що можуть виникати через нерівність доступу до компенсацій або затримки в їх наданні.

10) створення умов для сталого розвитку громад, включно з відновленням житлового фонду, стимулюванням економічної активності та зміцненням соціальної згуртованості населення.

Ключові завдання механізму (виділено мною – *прим. авт.*) державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту формуються як комплекс заходів, спрямованих на захист конституційних прав громадян, відновлення житлової інфраструктури та забезпечення соціальної стабільності. Вони ґрунтуються на принципах верховенства права, прозорості та ефективності державного управління, а також на стратегічних цілях державної політики у сфері житлового забезпечення та соціального захисту населення. Враховуючи специфіку положень профільного Закону № 2923-IX, що і є базовим інструментом реалізації механізму компенсування, пропонується виокремити його завдання (*див. Схему Б.1.1*).

Функції механізму (виділено мною – *прим. авт.*) державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, відображають його практичну спрямованість і визначають основні напрями реалізації державної політики у цій сфері. В цій роботі пропонується навести кілька функцій, а саме організаційна, координаційна, регуляторна, наглядова, інформаційно-аналітична, комунікаційна, інноваційна та прогностична.

Кожний механізм державного управління передбачає наявність певного набору інструментів та ресурсів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт управління та реалізуються визначені цілі. У сфері компенсації шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, такими інструментами є закони, підзаконні акти, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі накази, методичні рекомендації, що регламентують порядок оцінки шкоди, прийняття рішень та виплат компенсацій; алгоритми прийому, обробки та розгляду заяв громадян, реєстрації пошкодженого майна; порядок оцінки вартості збитків; формування комісій та ухвалення рішень про компенсацію; державні реєстри пошкодженого та знищеного майна, електронні сервіси, онлайн-платформи для подачі заяв та моніторингу процесу виплат; бюджетні кошти, цільові програми, гранти, державні компенсаційні виплати, міжнародна фінансова допомога; консультаційні центри, гарячі лінії, міжвідомчі робочі групи, координаційні наради, інформаційні кампанії, які забезпечують прозорість процесів та взаємодію суб'єктів управління.

Ресурси механізму (виділено мною – *прим. авт.*) державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту слід розглядати такі: 1) кошти державного бюджету, місцевих бюджетів, грантові та донорські надходження для забезпечення виплат компенсацій та будівництва або закупівлі житла; 2) житлові приміщення з державного фонду, будівельні матеріали, обладнання для відновлення житлових об'єктів; 3) дані державних реєстрів, статистичні та аналітичні бази, результати обстежень та оцінок майна, інформаційні системи моніторингу та контролю; 4) фахівці з оцінки майна, юристи, адміністратори електронних сервісів, співробітники уповноважених органів та місцевих комісій; 5) програмне забезпечення для електронної обробки заяв, інструменти автоматизації процесів обстеження та оцінки майна, платформи для інтеграції міжвідомчої взаємодії тощо.

Таким чином, сформульовані завдання, функції та ресурси і є тим самим управлінським впливом у сфері компенсації шкоди власникам житла, який відбувається через сукупність інструментів, методів та способів, які забезпечують реалізацію цілей державного управління. Тобто це не абстрактне «впливання», а конкретний процес, який реалізується через канали правових інструментів, організаційних засобів, фінансових та матеріально-технічних ресурсів, комунікації та методів управління (адміністративні процедури, контроль за виконанням рішень, застосування санкцій або заохочень, координація між суб'єктами управління, аналіз і планування дій для підвищення ефективності тощо).

1.3. Міжнародний досвід державного управління у сфері компенсації шкоди внаслідок збройних конфліктів

Оцінюючи міжнародний досвід державного управління у сфері компенсування шкоди, завданої житловим об'єктам внаслідок збройних конфліктів, слід визнати, що такі процеси мають глибоку правову, інституційну та соціальну складову. Питання відновлення втраченого чи пошкодженого житла, а також реалізація права постраждалих на справедливу компенсацію, потребують системного підходу з боку держави, який має враховувати як національне законодавство, так і міжнародні стандарти у сфері прав людини, гуманітарного права та постконфліктного врегулювання. У світовій практиці існують різні моделі вирішення проблеми компенсації за зруйноване чи пошкоджене майно. Розглянемо деякі з них, що мають найбільшу релевантність для сучасного українського контексту.

1.3.1. Боснія і Герцеговина (виділено мною – *прим. авт.*). Після завершення збройного конфлікту на початку 1990-х років (1992 – 1995 рр.) у Боснії і Герцеговині було створено Комісію з розгляду претензій на нерухоме

майно (Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees – CRPC), яка діяла відповідно до Дейтонської мирної угоди. Комісія з питань претензій щодо нерухомого майна в Боснії (1995-2003) була першим органом, який успішно масово врегулював претензії щодо нерухомого майна та була створена Дейтонськими угодами для сертифікації майнових прав численних біженців та переміщених осіб під час Боснійської війни (1992-1995), щоб вони могли повернутися до своїх домівок, здавати їх в оренду або продавати. CRPC розробила ефективні процеси збору та реєстрації претензій, збору доказів та прийняття рішень, зокрема на основі комп'ютерного зіставлення даних. Вона також створила правову базу для виконання своїх рішень та контролювала цей процес. До 2003 року було винесено близько 310 000 рішень, а 202 207 об'єктів нерухомості було фактично повернуто у власність [52].

Ця інституція мала на меті розгляд індивідуальних заяв громадян щодо втрати або незаконного привласнення житла під час конфлікту. Важливо, що CRPC була незалежним квазісудовим органом із широкими повноваженнями, а її рішення мали пряму юридичну силу та визнавались усіма державними структурами.

1.3.2. **Хорватія** (виділено мною – *прим. авт.*). У Хорватії уряд після завершення воєнної фази конфлікту реалізував державну програму реконструкції житла (Program of Reconstruction), яка охоплювала як пряме фінансування відновлення зруйнованих будинків, так і компенсаційні виплати. Особливістю хорватського підходу стала спроба поєднати компенсацію з політикою реінтеграції та захисту прав меншин зокрема, етнічних сербів, які зазнали дискримінації у доступі до житла після повернення з переміщення. Міжнародні організації, зокрема УВКБ ООН, активно співпрацювали з урядом для забезпечення прозорості програм.

Як зазначають офіційні інтернет джерела, між січнем 2004 року та січнем 2006 року уряд Хорватії відбудував 4139 будинків, 120 з яких більшість

належали етнічним сербам. Однак політика реконструкції не була беззастережним успіхом. Станом на лютий 2006 року понад три тисячі заяв на реконструкцію все ще очікували на рішення першої інстанції від місцевих відділень Міністерства морських справ, транспорту, туризму та розвитку, хоча кінцевий термін подання заявок минув 30 вересня 2004 року. Процес розгляду апеляцій для тих, чиї заявки були відхилені, також був «надзвичайно повільним». Між січнем 2004 року та січнем 2006 року відділення міністерства видали негативні рішення щодо 22 528 запитів порівняно з 12 830 позитивними.

Головний офіс міністерства в Загребі розглядав апеляції, і це створило величезну перешкоду. Менше п'яти посадовців міністерства розглядали апеляційні скарги. На практиці потенційному репатріанту, доводилось роками чекати на отримання остаточного рішення про схвалення реконструкції його будинку. У 2005 році уряд Хорватії оголосив, що відшкодує збитки, і ухвалив письмовий «висновок» з цього приводу. Впровадження нової політики мало на практиці повільний початок. Регіональні відділення Управління у справах вигнаних осіб, осіб, що повернулися, та біженців складали списки бенефіціарів програми, а технічні групи проводили оцінку збитків. На основі їхніх оцінок Міністерство морських справ, дорожнього руху, туризму та розвитку надавало обладнання та інші матеріали для реконструкції [53].

Хорватський приклад показує, наскільки важливо інтегрувати соціальні аспекти до політики компенсації щоб забезпечити не лише матеріально – технічне відшкодування, а й відновити довіру та гарантувати недискримінаційний підхід.

1.4.3. Грузія (виділено мною – *прим. авт.*). Після збройного конфлікту у Південній Осетії у 2008 році уряд Грузії впровадив комплексну політику підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО), яка включала й механізми компенсації житлових втрат. Відповідно до Звіту про ситуацію з правами людини в районах, що постраждали від конфлікту в Грузії – Другий звіт

Генерального секретаря ООН (квітень – червень 2009 р.) однією з глобальних проблем в Грузії було питання масового переміщення людей в безпечніші регіони. Внутрішньо переміщені особи в Грузії поділяли на три основні групи: 1) Люди, які були переміщені внаслідок попередніх конфліктів 1990-х років, яких зазвичай називають «старими» ВПО, що налічує близько 220 000 осіб; 2) Люди, які були переміщені під час бойових дій у серпні 2008 року, але пізніше повернулися до місць проживання, так звані «репатріанти», загальною кількістю понад 100 000 осіб; 3) Люди, які були переміщені після конфлікту в Грузії у серпні 2008 року, яких називають «новими» ВПО, загальною кількістю 25 000 осіб [54].

Отже, після збройного конфлікту у 2008 році, Грузія стикнулася з масштабною внутрішньою міграцією, понад 320 тисяч осіб були вимушені покинути свої домівки. Для вирішення цієї гуманітарної кризи, держава запровадила комплексну політику підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО), яка, хоч і не завжди прямо називалася «компенсацією», але фактично виконувала її функції через надання житла, одноразової допомоги та доступу до соціальних послуг шляхом прийняття Закону Грузії про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії (№ 1982-ІІІ від 2014 року) [55].

Відповідно до запровадженої Законом політики основними інструментами компенсації та житлового забезпечення у Грузії були створені:

- 1) Житлові програми для ВПО шляхом будівництва нових поселень за рахунок державного бюджету та підтримки міжнародних партнерів (UNHCR, USAID, EU), викупу та приватизації існуючого житла в колективних центрах для ВПО (багатоквартирні будинки, гуртожитки, тощо) та виплат грошової допомоги для самостійного придбання житла у вигляді одноразових грантів переважно у сільській місцевості.

- 2) Обмежений механізм індивідуальної компенсації майнових втрат. У більшості випадків Грузія не здійснювала повної фінансової компенсації за

зруйноване або втрачене майно на окупованих територіях, посилаючись на те, що доступ до цього майна є тимчасово втрачений. Натомість фокус зміщувався на забезпечення альтернативного житла та інтеграцію.

Таким чином, політика Грузії зосереджувалась не на класичній грошовій компенсації втрат, а на альтернативному забезпеченні житлом, іноді у формі безоплатної передачі, а іноді – через програми фінансування придбання. Це дозволило зменшити навантаження на держбюджет, а також інтегрувати ВПО у нові громади. Варто зазначити, що проблема прав власності на майно в Абхазії та Південній Осетії й досі не розв'язана, і Грузія продовжує відстоювати ці питання на міжнародному рівні.

Порівняльна таблиця державної політики у сфері компенсації житлових втрат внаслідок збройних конфліктів (*див. Таблицю А.1.2*) в якій наведені вищезазначені приклади, свідчать про те, що ефективна державна політика у сфері компенсування шкоди внаслідок збройних конфліктів має базуватися на чіткому правовому регулюванні, інституційній спроможності, прозорості, забезпеченні прав людини та міжвідомчій та міжнародній координації. Для України, яка сьогодні сформувала власну архітектуру компенсаційної системи, ключовими є такі показники:

- 1) Створено інституційний механізм управління компенсаційним процесом;
- 2) Закладено рівний доступ до компенсації для всіх категорій постраждалих, включаючи вразливі групи;
- 3) Впроваджено інструменти цифровізації реєстрів, забезпечено прозорість процедур та громадський контроль;
- 4) Закріплені процедури оскарження рішень;
- 5) Досягнуто партнерство з міжнародними організаціями для мобілізації фінансів, технічної допомоги та контролю якості політики.

Ці підходи не лише підвищують легітимність політики відновлення, а й мають забезпечити її відповідність міжнародним стандартам сталого розвитку, захисту прав людини та дотримання принципів верховенства права.

Висновки до першого розділу

Проведений аналіз теоретичних положень щодо механізмів державного управління дозволяє дійти висновку, що вони не мають абстрактного характеру, а безпосередньо матеріалізуються у конкретних управлінських рішеннях і практичних процедурах компенсації шкоди власникам житлових об'єктів, зруйнованих або пошкоджених унаслідок збройного конфлікту. Зазначені механізми функціонують як складна багаторівнева система, в межах якої управлінські впливи трансформуються у нормативні приписи, адміністративні процедури, фінансові інструменти та цифрові сервіси, спрямовані на реалізацію права громадян на житло та відшкодування завданих збитків.

Нормативно-правове забезпечення механізму компенсації формує цілісний комплекс взаємопов'язаних актів, що регламентують порядок фіксації шкоди, верифікації даних, прийняття управлінських рішень та здійснення виплат або надання альтернативних форм відновлення житла. Такий комплекс охоплює не лише правові норми, а й цифрові, фінансові, організаційні та технічні компоненти, що свідчить про перехід державного управління у цій сфері від фрагментарних рішень до системного та інтегрованого підходу.

Узагальнюючи, механізм державного управління компенсацією шкоди житловому фонду постає як інтегрований інструмент публічної політики, який поєднує правові, соціальні, житлові, фінансові та цифрові ресурси держави. Його стратегічна спрямованість полягає не лише у відшкодуванні матеріальних втрат, а й у відновленні соціальної стабільності, забезпеченні житлової безпеки

населення та реалізації конституційних гарантій прав людини. Сукупність цілей, завдань, функцій і ресурсів формує систему управлінського впливу, здатну забезпечити координацію дій центральних, регіональних та місцевих органів влади, а також інтеграцію державних і недержавних акторів у процесі повоєнного відновлення.

Аналіз міжнародного досвіду свідчить, що ефективна політика компенсації шкоди базується на поєднанні чіткого правового регулювання, інституційної спроможності органів влади, прозорості процедур прийняття рішень та соціальної орієнтованості механізмів відшкодування. Особливого значення набувають цифрові інструменти управління, які забезпечують облік втрат, зменшують корупційні ризики та підвищують довіру громадян до держави. Для України врахування цих підходів є принципово важливим у контексті вдосконалення національної системи компенсацій, забезпечення рівного доступу постраждалих до механізмів відшкодування та формування стійкої, прозорої й соціально справедливої моделі державного управління у сфері відновлення житлової інфраструктури.

РОЗДІЛ 2

СТАН МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

2.1. Нормативно-правове забезпечення процесу компенсації шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту

Процес компенсування шкоди, завданої житловим об'єктам нерухомості внаслідок збройного конфлікту, ґрунтується на багаторівневій системі нормативно-правового регулювання, яка охоплює акти різної юридичної сили, від норм Конституції України до підзаконних актів органів виконавчої влади та локальних програм органів місцевого самоврядування.

Загальний огляд державної програми компенсації шкоди завданої власникам житлових об'єктів нерухомого майна внаслідок збройного конфлікту подано на *Рисунку В.1.1.*

Попри основні положення Кодексу цивільного захисту України все ж центральне місце у нормативному полі займає Закон 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 23 лютого 2023 року № 2923-ІХ, що став базовим інструментом реалізації механізму компенсування через цифрову платформу «Дія» [25]. Цей законодавчий акт заклав підвалини нової моделі державного управління, орієнтованої на цифровізацію процедур, стандартизацію підходів до оцінки шкоди, а також запровадження автоматизованих рішень на основі даних, отриманих у процесі воєнного обстеження об'єктів.

Разом із тим, механізм компенсації функціонує не ізольовано, а в тісному взаємозв'язку з іншими елементами правового поля, серед яких норми цивільного, житлового, містобудівного, бюджетного, адміністративного та податкового законодавства. Далі подано умовні, функціональні блоки (групи) підзаконні нормативно – правових актів, що забезпечують єдиний процес реалізації компенсаційного механізму в Україні (*див. Таблицю А.2.1*).

Перший блок (виділено мною – *прим. авт.*) передбачає аналіз нормативно-правових актів групи забезпечення реалізації компенсаційного механізму. Ця група включає підзаконні нормативно-правові акти, що становлять безпосередню правову основу функціонування механізму компенсації житла, пошкодженого або знищеного внаслідок збройної агресії. Системоутворюючими актами цієї групи є:

- 1) постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку 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 “єВідновлення”» від 21 квітня 2023 р. № 381 (далі за текстом роботи – Порядок № 381), який регламентує функціонування

електронної публічної послуги «Відновлення», запроваджує заявний принцип доступу до державної підтримки, визначає категорії осіб, які мають право на компенсацію, а також етапи проходження заявки від подання до отримання коштів [28].

2) постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна» від 30 травня 2023 р. № 600 (далі за текстом – Порядок № 600) стосується іншого типу втрат – знищених об'єктів житлової нерухомості. Він регулює процес компенсації у випадках, коли об'єкт не підлягає відновленню, та передбачає надання грошової компенсації у формі житлового сертифіката з можливістю його використання для купівлі нового житла, а також коштів на відбудову об'єкта [29].

Характерною рисою цієї групи актів є те, що вони формують загальний процедурний каркас компенсаційного механізму. Зокрема, в них реалізується концепція цифрової подачі заяв, запроваджується принцип особистої відповідальності за достовірність поданих даних, визначаються правила участі комісій при органах місцевого самоврядування, механізми контролю та перевірки інформації, а також встановлюються терміни ухвалення рішень та особливості нарахування і виплати компенсаційних сум.

Другий блок (виділено мною – *прим. авт.*) являє собою аналіз нормативно-правових актів організаційно-управлінської групи для органів місцевого самоврядування. Базовим актом цієї групи виступає постанова Кабінету Міністрів України від 19 травня 2023 р. № 516 «Деякі питання організації роботи комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна» (далі за текстом роботи Порядок № 516) [30]. Вона закладає нормативні засади для створення та функціонування спеціальних комісій при органах місцевого самоврядування, відповідальних за розгляд заяв, перевірку поданих відомостей та ухвалення рішень про надання чи відмову у компенсації.

До **третього блоку** (виділено мною – *прим. авт.*) віднесено аналіз нормативно-правових актів, що регулюють порядки фіксації збитків та обстеження об'єктів. Ключовою умовою для прийняття рішення про надання компенсації є документально підтвержене обстеження стану майна, обставин його пошкодження, а також визначення категорії пошкодження. Відповідна група нормативно-правових актів регламентує технічні, процедурні та інституційні аспекти такої фіксації, а саме:

1) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд» від 19 квітня 2022 р. № 473 (далі за текстом – Порядок № 473) визначає механізми термінового реагування на події надзвичайного характеру та проведення аварійно-відновлювальних робіт [31].

2) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва» від 12 квітня 2017 р. № 257 (далі за текстом – Порядок № 257) застосовується для оцінки технічного стану об'єктів та зазнали ушкоджень. Він регулює участь сертифікованих фахівців, методики оцінки технічного стану об'єкта, класифікацію рівня пошкоджень та визначення подальшої придатності об'єкта до експлуатації [44].

3) Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі» від 27 жовтня 2023 р. № 1185 (далі за текстом – Порядок № 1185) впроваджує інноваційний підхід до дистанційної фіксації пошкоджень об'єктів, розташованих на окупованих територіях та територіях активних бойових дій, за допомогою супутникових зображень та геоінформаційних систем [33].

4) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обліку пожеж та їх наслідків» від 26 грудня 2003 р. № 2030 (далі за текстом – Порядок № 2030) є важливим у випадках, коли пошкодження житла пов’язане з виникненням пожеж, спричинених влученням снарядів або інших обставин бойових дій [34].

5) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення окремих видів робіт на об’єктах культурної спадщини в умовах воєнного стану» від 15 листопада 2022 р. № 1342 (далі за текстом – Порядок № 1342) надає нормативну основу для фіксації шкоди об’єктам культурної спадщини, які потребують особливого підходу через свою історико-культурну цінність [35].

У сукупності, акти цієї групи формують єдиний простір фіксації втрат, де документальне оформлення шкоди набуває юридичного значення. Їх функція полягає не лише у створенні підстав для компенсації, а й у збереженні доказової бази для міжнародних судових процесів, планування відновлення, страхового відшкодування та обліку збитків у національних реєстрах.

До **четвертої групи** (виділено мною – *прим. авт.*) пропонується віднести нормативно-правовий акт з питань оцінки шкоди. Ключовим нормативно-правовим актом у цій сфері є Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації» [36]. Цей акт є базовим нормативом, що визначає загальні підходи до ідентифікації, документування та оцінювання збитків, завданих як фізичним особам, так і юридичним особам, територіальним громадам і державі в цілому. Він встановлює: 1) класифікацію збитків (прямі, непрямі, втрачені вигоди тощо); 2) порядок збору та верифікації первинних даних; 3) загальні принципи використання нормативно-методичних документів у процесі оцінювання.

Окрім цього, постанова створює правові передумови для ведення статистики завданої шкоди в рамках формування державного та міжнародного реєстрів, використання отриманих даних у зовнішній політиці України, зокрема в питанні міжнародної репарації та відшкодування збитків за рахунок конфіскованих російських активів відповідно до Розширеної часткової угоди стосовно реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, СМ/Res(2023)3 від 12 травня 2023 р.

П'ятий блок (виділено мною – *прим. авт.*) являє собою групу нормативно-правових актів фінансового забезпечення механізму компенсацій (фінансова та бюджетна група), до якої слід віднести два фундаментальні нормативно - правові акти:

1) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії» від 10 лютого 2023 р. № 118 (далі– Порядок № 118) є документом, який визначає процедуру використання коштів спеціального цільового фонду державного бюджету за рахунок бюджетних асигнувань, грантів міжнародних партнерів, конфіскованих російських активів, а також інших джерел, не заборонених законодавством [37].

2) Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування робіт з відновлення зруйнованого майна та інфраструктури» від 29 липня 2022 р. № 879 (далі в тексті – Порядок № 879) орієнтована на реалізацію програм відновлення на місцях, у громадах, містах, селищах і селах. Основні напрями фінансування охоплюють: 1) виконання аварійно-відновлювальних робіт; 2) фінансування обстеження технічного стану об'єктів; 3) проведення будівельно-ремонтних робіт; 4) механізм субвенцій місцевим бюджетам [38].

До **шостого блоку** (виділено мною – *прим. авт.*) віднесено нормативно-правові акти групи цифрового забезпечення компенсаційного процесу (цифрові інструменти та регламенти їх застосування), а саме:

1) Постанова Кабінету Міністрів України «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» від 26 березня 2022 р. № 380 (далі за текстом – Порядком № 380) започатковано формалізований механізм оперативної цифрової фіксації пошкодженого або знищеного майна. Цей документ визначає категорії даних, що підлягають обліку; регламентує використання єдиної цифрової системи для збору інформації; встановлює порядок подання відомостей через портал «Дія» або ЦНАП [39].

2) Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» від 13 червня 2023 р. № 624 (далі за текстом – Порядок № 624) є правовою основою особливостей та вимог функціонування Державного реєстру пошкодженого і знищеного майна [40].

Таким чином, група актів, що регулюють цифрову складову компенсаційного процесу, забезпечує інституційну й технічну базу для автоматизованого, прозорого та масштабованого управління даними. Порядки № 380 та № 624 визначають фундаментальні механізми обміну, фіксації та зберігання інформації, без яких компенсаційний механізм не може функціонувати в умовах великого обсягу заяв та необхідності швидкої обробки даних.

Сьомий блок (виділено мною – *прим. авт.*) передбачає аналіз нормативно-правових актів у сфері ведення майнових реєстрів (реєстраційно-інформаційна група). Функціонування системи компенсації неможливе без актуальної, достовірної та централізованої інформації про права на нерухоме майно. Саме ведення майнових реєстрів, їхня інтеграція та технічна

інвентаризація створюють основу для юридичної визначеності, прозорості власності та реалізації механізмів компенсації.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» від 26 жовтня 2011 р. № 1141 (далі за текстом – Порядок № 1141 встановлює ключові правила щодо функціонування Державного реєстру речових прав, зокрема визначає порядок внесення, зміни, актуалізації записів про права власності та інші речові права; вимоги до внесення відомостей про нові об'єкти та зміну характеристик; врегулювання технічних і процедурних питань інтеграції з іншими реєстрами. Цей документ має ключове значення для компенсаційної системи, оскільки реєстр підтверджує право власності, яке є базою для погодження заяв на відшкодування [41].

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення технічної інвентаризації» від 12 травня 2023 р. № 488 (далі за текстом – Порядок № 488) врегульовує процедуру технічної інвентаризації об'єктів нерухомості, що є особливо актуальним у ситуації коли інформація про об'єкт відсутня або неповна, чи у випадках, коли майно не було зареєстроване в установленому порядку до початку воєнних дій та ін. Цей документ є важливим у контексті легалізації майна для подальшої компенсації, в тому числі в питаннях відновлення втрачених документів на об'єкт нерухомості, оскільки він дозволяє зафіксувати технічний стан і характеристики об'єкта до його втрати [42].

Таким чином, реєстраційно-інформаційна група актів формує юридичну та інформаційну основу компенсаційного процесу, а також визначає правові рамки і структуру власності, та забезпечує фактичну деталізацію та облік фізичного стану об'єктів.

І на останок, пропонується **восьмий блок** (виділено мною – *прим. авт.*) аналізу нормативно-правових актів у сфері будівництва та проектування в умовах післявоєнного відновлення. Ця група актів визначає правила реалізації

фізичного процесу відбудови від демонтажу руїн до прийняття новозбудованих об'єктів в експлуатацію.

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» від 24 червня 2022 р. № 722 (далі за тестом – Порядок № 722) спрощує дозвільні процедури, щоб прискорити відновлення зруйнованої інфраструктури (окремі житлові будинки – дачні, садові тощо), дозволяє здійснювати подання документів в електронній формі, а також у деяких випадках розпочинати роботи без очікування всіх дозволів та передбачає тимчасові рішення, які діють лише у період воєнного стану, але мають вагомий вплив на швидкість і ефективність будівництва [43].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів» від 19 квітня 2022 р. № 474 (далі за текстом – Порядок № 474) визначає процедуру демонтажу об'єктів, які непридатні до ремонту та дає підстави для набуття майном статусу знищеного [44].

А постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів», є основною для оформлення результатів будівництва, яка зокрема встановлює вимоги до акту введення об'єкта в експлуатацію, регулює процедуру для об'єктів різних класів наслідків (відповідальності), та деталізує відповідальність виконавців робіт, контроль з боку ДАБІ/ДІАМ. Цей документ залишається фінальною точкою у процесі відбудови, оскільки без прийняття в експлуатацію об'єкт не може бути заселений або використаний [45].

Окремо варто відзначити, що відновлення зруйнованого житла є не лише питанням компенсації, а й складовою державної політики у сфері житлової безпеки, відбудови та соціальної інтеграції постраждалих громадян. У зв'язку з

цим, нормативно-правове забезпечення формується не лише у відповідь на руйнівні наслідки війни, а й із врахуванням довгострокових стратегій сталого розвитку та регіонального планування. Тож на державному рівні в доповнення комплексного підходу ліквідації наслідків збройної агресії Верховною Радою України було розроблено ряд законів «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» 20 жовтня 2014 року № 1706-VII (в редакції № 4158-IX від 18.12.2024) [23], «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» 15 серпня 2022 року № 2518-IX [24], програм, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення приватним акціонерним товариством “Українська фінансова житлова компанія” доступного іпотечного кредитування громадян України» від 2 серпня 2022 р. № 856 (єОселя) [46], проекти законів «Про основні засади житлової політики» № 4229-IX від 11.02.2025 (внесено на розгляд Верховної ради України) [26] та «Про засади відновлення України» (в процесі напрацювань та обговорень) [27] та інші ініціативи часто стають підґрунтям для формування загальнонаціональних практик і підтверджують важливість правового забезпечення процесу відновлення та захисту прав постраждалих осіб.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення сфери компенсування шкоди є динамічною системою, що постійно оновлюється, доповнюється під впливом практичних викликів, нових воєнних обставин та запитів суспільства. Ефективність реалізації права на компенсацію прямо залежить від узгодженості нормативної бази, її доступності для громадян та здатності оперативно реагувати на реалії воєнного часу.

2.2. Суб'єкти державного управління, місцевого самоврядування та інші учасники механізму державного управління компенсацією шкоди,

завданої власникам житлових об'єктів нерухомого майна внаслідок збройного конфлікту

Державне управління у сфері компенсації шкоди, завданої житловим об'єктам нерухомого майна внаслідок збройного конфлікту, є складною багаторівневою конструкцією, яка охоплює як центральні органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування, а також низку спеціалізованих установ та електронних сервісів. Її функціонування відбувається на перетині правових, технічних, соціальних і цифрових механізмів, що зумовлює необхідність чіткого розмежування повноважень між суб'єктами управління.

З метою узагальнення та впорядкування суб'єктного складу механізму компенсування шкоди, враховуючи багаторівневність структури державного управління та значний обсяг нормативно-правового регулювання, здійснено систематизацію відповідних органів та установ та наведено у *Таблиці А.2.2*.

Загальний огляд системи державного управління у відносинах компенсування шкоди, ієрархії уповноважених органів та інших учасників механізму подано на *Рисунку В.1.2*. Вона демонструє складну, але впорядковану систему взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, професійних структур і приватних партнерів у процесі реалізації державної політики з компенсації шкоди, завданої внаслідок збройної агресії.

Верховна Рада України (виділено мною – *прим. авт.*). Положення профільного законодавства механізму компенсування шкоди прямо не визначають участь Верховної Ради України в механізмі компенсації, проте її повноваження щодо: 1) законодавчого забезпечення, 2) контролю за фінансуванням; 3) парламентського нагляду закріплені в Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 року [18]. Відповідно до пунктів 3, 4, 33 статті 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, затверджує Державний бюджет та здійснює контроль за його виконанням, а також

забезпечує парламентський контроль. Крім того, згідно зі статтею 98 Конституції України, Рахункова палата здійснює від імені Верховної Ради України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Відповідно до статті 11 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР саме Комітети Верховної Ради України здійснюють законопроектну, організаційну та контрольну функції [20, ст. 11]. У межах зазначених повноважень ще 24 березня 2022 року Комітет з питань економічного розвитку вніс на розгляд Верховної Ради України проєкт 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» № 7198, який у подальшому став основою формування правового механізму компенсування шкоди особам, житлова нерухомість яких постраждала внаслідок бойових дій.

Кабінет Міністрів України (виділено мною – *прим. авт.*) здійснює ключові виконавчі функції у сфері реалізації механізму компенсації шкоди, зокрема формує державну політику. Як визначено у пункті 1 статті 116 Конституції України [18, п.1 ст. 116] та статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII, Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямовує і координує діяльність міністерств, інших органів виконавчої влади [21, ст. 19].

Відповідно до умов профільного компенсаційного Закону № 2923-IX Кабінет Міністрів України: 1) Визначає додаткові категорії осіб, яким може надаватися компенсація за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна (п.2 ч.1 ст. 2); 2) Затверджує примірне Положення про Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації (ч.8 ст.3); 3) Встановлює перелік та обсяг відомостей, які зазначаються в заяві про надання компенсації за знищений об'єкт

нерухомого майна (ч.6 ст.4); 4) Визначає порядок комунікації та взаємодії інформаційно-комунікаційних систем в автоматичному режимі (ч.14 ст.4); 5) Визначає вартість 1 квадратного метра площі знищеного об'єкта нерухомого майна (ч.7 ст.8); 6) Визначає юридичних осіб для фінансування придбання об'єкта житлової нерухомості (у тому числі інвестування/фінансування його будівництва) (ч. 10 ст.8); 7) Визначає обсяг (граничний розмір) компенсації (ч. 18 ст.8); 8) Встановлює Порядок надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна (ч.21 ст.8); 9) Визначає Порядок надання компенсації за пошкоджені об'єкт нерухомого майна (ч. 2 ст.10); 10) Визначає розрахунок обсягу компенсації за пошкоджені/знищені (зруйновані) об'єкти нерухомого майна (ч. 2 ст. 13); 11) Забезпечує формування державної політики у сфері ведення та функціонування Реєстру пошкодженого та знищеного майна (ч.23 ст.14); 12) Забезпечує збір відомостей про пошкоджене та знищене майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації (п. 5 Прикінцевих та перехідних положень) [25].

Міністерствам (виділено мною – *прим. авт.*) в структурі державного управління у відносинах компенсування шкоди відведена роль координаторів процесу реалізації державної програми. Завдання, функції та повноваження міністерств безпосередньо передбачені у відповідних Положеннях, а також Порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України, що регулюють питання компенсації пошкодженого/зруйнованого майна.

Так, згідно з пунктом 1 Положення про Міністерство розвитку громад та територій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460 Міністерство є центральним органом виконавчої влади, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Відповідно до підпунктів 1, 3 пункту 3 Положення основними завданнями Мінрозвитку є забезпечення

формування та реалізація державної політики у сфері державної житлової політики і політики у сфері благоустрою населених пунктів, державної політики у сфері житлово-комунального господарства, надання послуги з управління побутовими відходами, будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, технічного регулювання у будівництві, державної політики ціноутворення у будівництві, зокрема щодо відновлення регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України та у сфері ведення та функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації проти України [47].

Відповідно до пунктів 15, 16, 18, 20, 21, 37, 55 Порядку № 600, Мінрозвитку: 1) Укладає договір з Мінфіном про інформаційну взаємодію; 2) Затверджує наказ про встановлення показника опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами відповідно до місцезнаходження такого майна; 3) Укладає договір про інформаційну взаємодію з АТ «Ощадбанк»; 4) Відкриває в Казначействі небюджетний рахунок для виплати отримувачам компенсації; 5) Є головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми для надання компенсації шляхом надання грошових коштів для фінансування будівництва будинку садибного типу, садового або дачного будинку; 6) Затверджує Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією [29].

Згідно з пунктами 2, 6, 11, 18 – 20, 23, 29 Порядку № 381, Мінрозвитку: 1) Створює групу підтримки «Відновлення», як консультативно-дорадчий орган; 2) Затверджує Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією; 3) Укладає договір про інформаційну взаємодію з Мінфіном; 4) Відкриває в Казначействі небюджетний рахунок; 5) Укладає договір про електронну інформаційну взаємодію з АТ

«Ощадбанк»; 6) Формує перелік отримувачів компенсації; 7) Подає в Казначейство платіжні інструкції на перерахування коштів для виплати компенсації; 8) За інформацією Мінцифри та АТ «Ощадбанк» інформує щомісяця до 5 числа Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Кабінет Міністрів України та Мінфін про використання бюджетних коштів; 9) Отримує від Групи підтримки «Відновлення звіт про аналіз даних Реєстру пошкодженого та знищеного майна, рішень комісії та уповноваженого органу, заперечень та скарг заявників, даних верифікації (якщо вони доступні на дату проведення моніторингу) та інших документів, що стосуються розгляду заяв [28].

До того ж, відповідно до пунктів 3, 7 Порядку № 624, Мінрозвитку є держателем Реєстру пошкодженого та знищеного майна, а також його програмного забезпечення [40, п.3, 7].

У процесі компенсації шкоди, завданої внаслідок збройної агресії Російської Федерації, важливу координаційну й операційну роль окрім Мінрозвитку (Мінвідновлення) відіграють також Міністерство фінансів, Міністерство цифрової трансформації та Міністерство закордонних справ. Кожне з них має специфічні, але критично важливі повноваження, які забезпечують повноцінне функціонування механізмів відшкодування втрат. Згідно пункту 15 Порядку № 600 та пункту 11 Порядку № 381 Мінфін укладає тристоронні договори з Мінрозвитком і АТ «Ощадбанк» щодо виплат компенсацій. Мінцифри, згідно з пунктом 8 Порядку № 624, є адміністратором Реєстру пошкодженого та знищеного майна є державне підприємство «Дія» [40, п. 8]. А МЗС забезпечує комунікацію з іноземними урядами, міжнародними організаціями (Рада Європи, ООН, ЄС) щодо створення фондів, інструментів збору доказів, міжнародної підтримки реєстра збитків.

Особливу роль у відносинах державної політики щодо компенсування шкоди за пошкоджене або знищене внаслідок бойових дій житло відіграють

органи місцевого самоврядування (виділено мною – *прим. авт.*) та в певних випадках місцеві державні (військові) адміністрації.

Відповідно до положень частини 1 статті 3 Закону № 2923-IX для розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна виконавчий орган сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради (далі - виконавчий орган ради), військова адміністрація населеного пункту або військово-цивільна адміністрація населеного пункту утворює Комісію з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України (далі - Комісія з розгляду питань щодо надання компенсації), як консультативно-дорадчий орган та затверджує положення про роботу такої Комісії. [26, ч.1. ст.3]

Саме Комісія з розгляду питань щодо надання компенсації виконує функцію ключової ланки в механізмі реалізації компенсаційного процесу, не лише ухвалюючи рішення про надання чи відмову у компенсації, а й координуючи взаємодію між усіма суб'єктами, залученими до цього процесу. Схематично організаційну структуру Комісії можна візуалізувати наступним чином (*див. Схему Б.1.3*).

Основні завдання Комісії в компенсаційному процесі більш детально втілені в умовах пункту 7 Порядку № 516, згідно з яким на місцевому рівні Комісія: 1) Здійснює розгляд заяв про надання компенсації; 2) Здійснює консультацій та надає вичерпну інформацію з питань отримання компенсації; 3) Забезпечує проведення обстеження об'єкта нерухомого майна; 4) Встановлює наявність/відсутність підстав для отримання компенсації за пошкоджений або знищений об'єкт нерухомого майна шляхом перевірки наявних документів та/або інформації; 5) Надає отримувачам компенсації допомогу в поновленні або отриманні документів, які не додано до заяви внаслідок їх втрати або у зв'язку з

необхідністю встановлення фактів, що мають юридичне значення; 6) Приймає рішення про зупинення/поновлення розгляду заяви, про надання/відмову в наданні компенсації; 7) Забезпечує підготовку рішень для їх затвердження уповноваженим органом; 8) Здійснює верифікацію цільового використання коштів компенсації [30, п. 7].

Саме Комісія в процесі здійснення своїх завдань, заслуховує на своїх засіданнях інформацію посадових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, експертів, оцінювачів, суб'єктів оціночної діяльності, виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, представників міжнародних організацій, інших осіб з питань, що належать до її компетенції. [30, пп.2 п.9]. Витребовує від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності документи та/або інформацію (зокрема з метою поновлення втрачених документів, необхідних для прийняття рішення про надання компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна) [30, пп.5 п. 9]. Утворює для виконання покладених на неї завдань тимчасові робочі групи [30, пп.6 п.9].

З поміж основних завдань передбачених Порядком № 516, відповідно до умов пунктів 8 Порядку № 381 Комісія проводить перевірку отримувача компенсації на предмет відсутності (наявності) судимості за вчинення кримінальних правопорушень, передбачених розділом I “Злочини проти основ національної безпеки України” Особливої частини Кримінального кодексу України та надсилає запити до структурних підрозділів апарату МВС [28].

Комісія здійснює стандартизовану оцінку збитків та виконує розрахунок суми компенсації, відповідно до пункту 10 Порядку № 381 [28, п. 10] та пункту 16 Порядку № 600 [29, п. 16]. Рішення, прийняті Комісією, підсумково розглядаються уповноваженим органом (виконавчим органом ради), який і затверджує такі рішення або відхиляє затвердження з одночасним надісланням

заяв на повторний розгляд Комісією, відповідно до умов п. 12 Порядку № 381 [28, п. 12] та підпункту 6 пункту 7 Порядку № 516. [30, пп.6, п. 7]

Інші учасники компенсаційного процесу, такі як **фахівці, експерти, оцінювачі, реєстратори, нотаріуси, банківські установи, громадські організації, волонтери, підрядні організації** (виділено мною – *прим. авт.*) тощо виконують допоміжну, але критично важливу функцію у забезпеченні об'єктивності, достовірності, ефективності прийняття рішень щодо компенсації та безпосередньо реалізації коштів державної допомоги. Їхня участь сприяє належному документуванню пошкоджень, підтвердженню прав заявників, фінансовому супроводу виплат, правовій та організаційній підтримці постраждалих, професійному відновленню домівок. Ці суб'єкти формують широке коло міжсекторальної взаємодії, без якої неможливе повноцінне функціонування механізму компенсації.

Таким чином, вся система механізму державного управління у сфері компенсації шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту нормативно вибудована за принципом багаторівневої взаємодії, в якій забезпечується поєднання державної ініціативи, місцевої відповідальності, професійної оцінки та приватного виконання. Її ефективність залежить від узгодженості рішень, прозорості процедур, цифровізації процесів та контролю за кожною ланкою механізму.

2.3. Взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання в механізмі державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту

Державне управління не може існувати без комунікації, як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний

режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. Комунікації інформують населення і владні структури та інститути громадянського суспільства, дозволяють видавати накази, ухвалювати законодавчі акти, переконувати людей.

Численні наукові публікації присвячені вирішенню проблем внутрішньодержавної взаємодії. Зокрема, взаємодії у системі органів державної виконавчої влади присвячені роботи В. Бакуменка [1], Рудніцької Р.М., Сидорчука О.Г., Стельмаха О.М. [12] та ін. Коли йдеться про систему державного управління, насамперед, розглядаються органи державної влади та управління, а також взаємодія між ними. Саме системні зв'язки визначають ефективність системи, її стійкість, характер взаємодії. Вони можуть бути зовнішніми та внутрішніми для відкритої соціальної системи, якою є держава й державне управління.

Міжрівнева взаємодія у системі державного управління між органами державної влади або управління може здійснюватися під управлінням іншого органу державної влади або управління, безпосередньо між ними та опосередковано з використанням органів чи організаційпосередників. Для її організації та здійснення можуть бути створені координаційні органи та комісії, робота яких носить постійний або тимчасовий характер. Складовими будь-якої взаємодії у системі державного управління є:

- 1) суб'єкти взаємодії, серед яких має бути хоча б один орган державної влади або управління;
- 2) середовище взаємодії (зовнішнє, регіональне, місцеве, галузеве, певна гілка влади, система місцевого самоврядування, система організацій громадянського суспільства тощо);
- 3) види взаємодії (в залежності від її спрямованості та задіяних механізмів: політична, економічна, соціальна, правова, організаційна, ресурсна тощо);

- 4) предмет взаємодії (стратегія, державна та регіональна політика, державний та місцевий бюджети тощо);
- 5) мета взаємодії (реалізація місії держави, соціально-економічний розвиток держави та територіальних утворень тощо);
- 6) форми взаємодії (правові – законодавчі та договірні, організаційні);
- 7) типи взаємодії (систематична, схоластична, підконтрольна, безконтрольна тощо);
- 8) термін взаємодії (постійно, тимчасово, епізодично);
- 9) схеми взаємодії (ієрархічна, комунікативна, дворівневі або багаторівнева тощо);
- 10) функціональна структура взаємодії (система державного управління, координаційні органи, комісії);
- 11) характер взаємодії (спільна діяльність, спільна участь, регулювання підпорядкування, зовнішній контроль, аудит і оцінювання, допомога, підтримка тощо);
- 12) принципи взаємодії (верховенство закону демократичність, об'єктивність, прозорість, стратегічне мислення, системність, комплексність, доцільність, інноваційність, послідовність, корпоративність, відповідальність, обов'язковість, компромісність, взаємоповага, плановість, звітність, субсидіарність та інші);
- 13) методи взаємодії (методи, процедури та методики спільної діяльності, участі, регулювання, організації, адміністрування, фінансування, контролю, аудиту, оцінювання, ведення переговорного процесу, узгодження тощо);
- 14) засоби взаємодії (державний бюджет, державна служба, менеджмент, інші управлінські та інформаційні технології, ресурсне забезпечення, інформація);

15) процеси взаємодії (дії з вирішення спільних проблем та завдань, керівництво, переговорний процес, комунікація, проведення консультацій, контролю, оцінювання, аудиту, наукові дослідження, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації фахівців тощо);

16) результати взаємодії (стійкий соціально-економічний розвиток держави та територіальних утворень, успішна реалізація та підвищення ефективності державної політики, ефективне вирішення державних, регіональних та місцевих проблем, розвиток та вдосконалення нормативно-правової бази в різних сферах суспільної діяльності та інші) [15].

Ефективна взаємодія між різними учасниками процесу компенсації шкоди є передумовою належної реалізації всієї державної програми. У цьому контексті все більшої ваги набуває «**принцип субсидіарності**» (виділено мною – *прим. авт.*), який передбачає, що рішення повинні прийматися на якомога нижчому рівні управління, найближчому до громадянина, якщо цей рівень спроможний впоратися із завданням.

Принцип субсидіарності проявляється у двох напрямках: 1) *Вертикальна субсидіарність (територіальна)* – взаємодія між державою, регіонами та місцевим самоврядуванням. Вона передбачає делегування повноважень згори донизу, від центральної влади до регіональних та місцевих органів влади, за умови їхньої спроможності реалізовувати політику на місцях; 2) *Горизонтальна субсидіарність (функціональна)* – взаємодія держави з громадянами, неурядовими організаціями, суб'єктами господарювання. Вона базується на принципі партнерства та спільної відповідальності для досягнення цілей політики.

У процесі компенсації шкоди ця логіка трансформується в *модель багаторівневої взаємодії*, де кожен рівень має чітко окреслені функції і повноваження. Згідно з положеннями Кодексу цивільного захисту України, а саме п. 22 ч. 1 статті 1 **ліквідація наслідків надзвичайної ситуації** (виділено

мною – прим. авт.) передбачає проведення комплексу заходів, що включає аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, які здійснюються у разі виникнення надзвичайної ситуації і спрямовані на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей та майна, а також на локалізацію зони надзвичайної ситуації [19, п. 22 ч. 1 ст. 1]. **Реагування на надзвичайні ситуації та ліквідація їх наслідків** (виділено мною – прим. авт.) - скоординовані дії суб'єктів забезпечення цивільного захисту, що здійснюються відповідно до планів реагування на надзвичайні ситуації, уточнених в умовах конкретного виду та рівня надзвичайної ситуації, і полягають в організації робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, припинення дії або впливу небезпечних факторів, викликаних нею, рятування населення і майна, локалізації зони надзвичайної ситуації, а також ліквідації або мінімізації її наслідків, які становлять загрозу життю або здоров'ю населення, заподіяння шкоди території, навколишньому природному середовищу або майну [19, п.37 ч.1 ст. 1].

Як наведено в частині 1 статті 6 коментованого Кодексу суб'єктами забезпечення цивільного захисту є центральні органи виконавчої влади, інші органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, громадські організації [19, ч. 1 ст. 6]. Взаємодія зазначених суб'єктів, відповідно до положень Кодексу, відбувається на рівні реалізації державної політики у сфері цивільного захисту через впроваджену єдину державну систему цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем [19, ч. 1 ст. 8].

Водночас слід зазначити, що взаємодія суб'єктів у процесі компенсації шкоди за пошкоджені або зруйновані об'єкти житлової нерухомості має свою специфіку, яка частково відрізняється від усталеної моделі, визначеної Кодексом цивільного захисту України. Якщо цивільний захист передбачає першочергову

реакцію на надзвичайні ситуації, локалізацію загроз і рятувальні заходи в межах чітко визначених процедур, то *процеси компенсації шкоди вимагають довгострокового міжсекторального співробітництва*, яке включає не лише реагування, але й відновлення, оцінку збитків, розробку механізмів фінансування та залучення широкого кола зацікавлених сторін від центральних органів до громад і самих постраждалих.

У цьому контексті принцип субсидіарності слугує *не лише управлінським орієнтиром*, а й *методологічною основою побудови багаторівневої узгодженої моделі взаємодії*, в якій чітко розмежовуються ролі держави, місцевого самоврядування, бізнесу, міжнародних партнерів і громадянського суспільства. Власне, бачення загальної системи взаємодії учасників компенсаційного механізму можна умовно розглянути на поданій схемі (*див. Схему Б.1.3*).

Як видно з поданої схеми у процесі компенсації шкоди логіка зв'язків трансформується в **модель багаторівневої взаємодії** (виділено мною – *прим. авт.*), де кожен рівень має чітко окреслені функції, інструменти і зону відповідальності. Цей процес вимагає *не лише формальної координації*, а й *створення механізмів співдії та взаємної довіри* між державою, місцевою владою, бізнесом і громадянами. У цьому контексті принцип субсидіарності стає *інструментом ефективного багаторівневого управління*, що дозволяє адаптувати державну політику до потреб конкретних громад і постраждалих осіб.

З врахуванням цього можна запропонувати класифікацію взаємодії за **тримірною системою координат** (виділено мною – *прим. авт.*). Така структура дасть змогу логічно та чітко запропонувати систематизувати складну систему взаємовідносин за такими вимірами:

1) *територіальний вимір*, що охоплює рівні, на яких відбувається реалізація політики та прийняття рішень;

2) *вертикальний вимір* взаємодії, який визначає розподіл ролей та повноважень в межах владної ієрархії;

3) *горизонтальний вимір* взаємодії, що відображає субсидіарну модель участі заінтересованих сторін.

Взаємодія між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в **територіальному вимірі** (виділено мною – *прим. авт.*) охоплює всі рівні адміністративно-територіального устрою, а саме національний, регіональний та місцевий, і забезпечує цілісність реалізації державної політики у сфері компенсації та відновлення (*див. Схему Б.1.4*).

1) На *національному рівні* відбувається формування політичних рішень, нормативно-правових засад, бюджетного планування та міжвідомчої координації.

2) На *регіональному рівні* забезпечується координація між центральними органами влади та місцевими структурами, поширення методичних рекомендацій, контроль за реалізацією заходів.

3) На *місцевому рівні*, який представлений органами місцевого самоврядування та (у разі воєнного стану) військовими адміністраціями в деяких випадках, відбувається безпосереднє надання послуг населенню, прийом та супровід заяв, локальна адаптація загальнонаціональних механізмів, взаємодія з громадянами, суб'єктами господарювання, волонтерами та партнерами.

Враховуючи зазначене, взаємодія в територіальному вимірі вибудовується як багаторівнева система, яка теоретично дозволяє забезпечити узгодженість дій, гнучкість у реалізації політики та максимальну наближеність до потреб постраждалих громад.

Взаємодія між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в **вертикальному вимірі** (виділено мною – *прим. авт.*) охоплює вертикальну (інституційну) субсидіарність, що передбачає чітке

розмежування повноважень і відповідальності між центральним рівнем (Кабінет Міністрів України, профільні міністерства, державні агентства), регіональним рівнем (обласні військові адміністрації, обласні ради) та місцевим рівнем (міські, селищні, сільські ради, виконавчі органи рад, військові адміністрації населених пунктів) (див. Схему Б.1.5).

Таким чином, на *стратегічно – управлінському рівні* встановлюється загальна рамка державної політики, здійснюється оцінка масштабів проблеми, розробляються бюджетні потреби та планування, формуються деталізовані Порядки, відповідно до яких має здійснюватись реалізація всього механізму з умовами та вимогами, забезпечується методичний супровід інших рівнів.

На *організаційно – операційному рівні* забезпечується розробка інструментів реалізації (типові форми, алгоритми, інформаційні системи, реєстри), організацію міжвідомчої взаємодії, забезпечення технічної, інформаційної та методичної підтримки для нижчих рівнів, узагальнення практик з місць, моніторинг, виявлення типових проблем і підготовку рішень щодо їх усунення.

Територіально-координаційний рівень – рівень безпосередньої реалізації державної політики на місцях. Його основними суб'єктами виступають військові адміністрації, органи місцевого самоврядування, які взаємодіють з населенням, приймають та супроводжують заяви, забезпечують доступ громадян до процедур, координують дії між місцевими структурами, а також сприяють оперативному вирішенню проблем на територіях. Саме тут відбувається трансформація нормативних механізмів у практичні інструменти з урахуванням контексту конкретної громади.

Виконавчо-практичний рівень забезпечує безпосереднє виконання заходів компенсації. На цьому рівні функціонують фахові виконавці, експерти, оцінювачі, нотаріуси, реєстратори, центри надання адміністративних послуг, бюро технічної інвентаризації тощо. Саме вони реалізують окремі етапи

механізму компенсації, а саме встановлюють факт настання події, проводять обстеження та визначають ступінь придатності пошкодженого об'єкта до експлуатації, оцінюють збитки, оформлюють документи, здійснюють реєстраційні дії тощо. Їхня діяльність є ключовою для досягнення матеріального результату, а саме відновлення порушених прав постраждалих осіб на власність, на справедливе відшкодування та на житло.

Як вбачається з наведеного, між усіма чотирма рівнями встановлюється вертикальна та горизонтальна взаємодія, що забезпечує цілісність і ефективність реалізації державної політики у сфері компенсації. Стратегічно-управлінський рівень задає напрям, формує політику та забезпечує нормативно-методичну основу. Організаційно-операційний рівень трансформує ці політичні рішення в конкретні інструменти, координує діяльність виконавців і накопичує зворотний зв'язок. Територіально-координаційний рівень адаптує загальні правила до місцевого контексту, організовує процес взаємодії з населенням та інституціями на місцях. Виконавчо-практичний рівень забезпечує реалізацію кожного кроку компенсаційного механізму, безпосередньо взаємодіючи із заявниками.

Узгодженість між цими рівнями, чіткий розподіл ролей, постійна координація та зворотний зв'язок має забезпечувати ефективну реалізацію права постраждалих на компенсацію, уникати дублювання функцій, оперативно реагувати на виклики та адаптувати механізм до змінюваних умов.

Взаємодія між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та заявниками, суб'єктами господарювання, міжнародними і недержавними партнерами в **горизонтальному вимірі** (виділено мною – *прим. авт.*) демонструє рівень субсидіарності, який проявляється у формуванні партнерств, налагодженні діалогу, розподілі ролей і відповідальності у питаннях компенсації, відновлення та розвитку. Важливим тут є врахування інтересів і можливостей кожного учасника, зокрема бізнесу, представників громадських організацій, як рушія відновлення, та громадян, як безпосередніх отримувачів

компенсації (див. Схему Б.1.6). Таким чином, горизонтальний вимір забезпечує всебічну залученість усіх учасників процесу, підвищує ефективність реагування на потреби постраждалих, сприяє формуванню довіри між владою та громадянами, а також відкриває можливості для *інноваційних підходів* у реалізації політик відновлення. Він ґрунтується на принципах партнерства, прозорості, субсидіарності та розподілу відповідальності між усіма учасниками від громадянина до міжнародної організації.

Горизонтальна взаємодія є критично важливою складовою ефективною системи компенсації та відновлення, оскільки дозволяє максимально повно врахувати локальний контекст, ініціативу знизу, професійний потенціал бізнесу та підтримку міжнародної спільноти. Вона створює основу для сталої, інклюзивної та прозорої моделі розвитку, у якій кожен учасник виконує свою роль у досягненні спільної мети – відновлення і зростання.

Окремої уваги в системі взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання в процесі компенсації шкоди заслуговує її форма, оскільки саме інституційна й процесуальна організація взаємодії визначає ефективність механізму компенсації, ступінь залучення учасників та результативність реалізації політик. Такі форми взаємодії можна запропонувати у різних уявних моделях (див. Таблицю А.2.3). Форми взаємодії мають відповідати принципам відкритості, прозорості, підзвітності та орієнтації на потреби отримувачів компенсації, а також бути гнучкими до змін середовища та масштабу завдань.

Звітування (виділено мною – *прим. авт.*) є однією з ключових форм взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання в процесі компенсації шкоди, особливо в умовах багатогранної системи задіяної в цьому механізмі. Її можна виділити як окрему, наскрізну форму, яка:

1) *забезпечує прозорість*, дозволяє громадськості, донорам, партнерам і органам контролю відстежувати хід реалізації заходів, використання коштів, бачити досягнуті результати;

2) *підсилює підзвітність*, створює механізм відповідальності для кожного суб'єкта взаємодії, формалізує виконання зобов'язань і ролей;

3) *є інструментом координації*, оскільки узгоджене звітування надає змогу бачити загальну картину, виявляти прогалини, дублювання або затримки в реалізації;

4) *сприяє прийняттю рішень* дані звітності використовуються для аналізу ефективності механізмів, формування нових політик, прогнозування і коригування дій.

Види звітування як форми взаємодії можна запропонувати наступні:

1) *внутрішньоінституційне*, що здійснюється між структурними підрозділами одного органу; 2) *міжвідомче*, яке передбачає взаємодію наприклад, між органами місцевого самоврядування, центральними органами виконавчої влади і державними (військовими) адміністраціями; 3) *перед донорами та партнерами*, зокрема, звітування щодо використання коштів міжнародної допомоги; 4) *перед громадськістю*, що здійснюється в форматі публічних звітів, пресконференцій, відкритих даних чи дашбордів; 5) *оперативне звітування*, яке проявлене у вигляді періодичного інформування в рамках кризового управління або реалізації конкретних завдань чи доручень.

Для прикладу обов'язку щодо звітування саме в сфері відносин механізму державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту, наведемо умови пункту 5 Порядку № 516, згідно з яким інформація за результатами засідань Комісії (кількість розглянутих заяв, прийнятих комісією рішень тощо) розміщуються на веб-сайті уповноваженого органу [30]. Таким чином, звітування є не лише формою контролю, а й інтеграційним механізмом, що

підтримує довіру, забезпечує сталість партнерств і дозволяє адаптувати політики до реальних потреб.

Незважаючи на багаторівневу структуру взаємодії, на практиці слабкими місцями механізму є обмежена формалізація процесів координації, розподілу ролей та звітування між усіма рівнями і суб'єктами, що знижує оперативність реагування на зміни. Недостатній рівень систематизації горизонтальних зв'язків та партнерств може обмежувати залучення локальних ініціатив і професійного потенціалу бізнесу та громадських організацій. Крім того, інструменти контролю та моніторингу не завжди ефективно забезпечують оцінку результатів і коригування політик, що створює ризики для досягнення цілей компенсаційного механізму.

Часто спостерігається дублювання функцій між різними рівнями управління, що призводить до неефективного використання ресурсів та затримок у реалізації механізму компенсації. Крім того, відсутність ефективних каналів зворотного зв'язку обмежує можливість оперативного коригування політик відповідно до потреб конкретних громад. Також нормативно-правова база іноді виявляється недостатньо гнучкою, що ускладнює адаптацію механізмів компенсації до специфічних умов відновлення.

До того ж механізм взаємодії є вразливим через значну залежність від спроможності місцевих органів влади та суб'єктів господарювання у виконанні делегованих функцій, що ускладнює реалізацію принципу субсидіарності. Горизонтальна взаємодія з громадянами, експертами, бізнесом та міжнародними партнерами потребує високого рівня довіри та прозорості, нестача яких може підірвати ефективність відновлювальних заходів. Також існує ризик інформаційних розривів і недостатньої інтеграції даних між різними рівнями управління та зацікавленими сторонами.

Висновки до другого розділу

Нормативно-правове забезпечення процесу компенсації шкоди житловим об'єктам нерухомого майна в Україні формує комплексну, багаторівневу систему, що поєднує положення спеціального закону 2023 року, підзаконних актів Уряду, галузевих нормативів та цифрових регламентів, забезпечуючи цілісність і узгодженість компенсаційного механізму. Уся сукупність нормативно-правових актів, розподілена за функціональними блоками, створює єдиний процедурний та інституційний каркас, у межах якого забезпечуються фіксація збитків, оцінка шкоди, ухвалення рішень, фінансування та цифрова обробка даних, що дозволяє реалізувати прозорий і стандартизований механізм відшкодування в умовах збройного конфлікту.

Система суб'єктів державного управління у сфері компенсації шкоди за пошкоджене чи знищене житло функціонує як багаторівневий, нормативно та організаційно узгоджений механізм, у межах якого центральні органи виконавчої влади, парламент, органи місцевого самоврядування та спеціалізовані структури виконують взаємодоповнюючі повноваження. Їхня діяльність забезпечує нормативне регулювання, фінансову підтримку, технічне адміністрування процесів та безпосередній розгляд заяв громадян. У сукупності це формує цілісну систему реалізації державної політики у сфері компенсації, здатну забезпечувати ефективне відновлення житлового фонду, постраждалого внаслідок збройної агресії.

Попри формальне нормативне закріплення багаторівневої взаємодії у процесі компенсації шкоди, фактична узгодженість між державними органами, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання залишається недостатньою, що проявляється у фрагментарності управлінських рішень та затримках у проходженні процедур. Наявні механізми координації не забезпечують повного обміну інформацією між рівнями управління, унаслідок чого дані про пошкоджене майно, потреби громад та стан відновлення надходять несвоєчасно або в неповному обсязі. Крім того, тривала відсутність

уніфікованих підходів до оцінки збитків і документального супроводу призводить до розбіжностей у практиці застосування нормативно-правових актів, що ускладнює реалізацію компенсаційного механізму на місцях.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОМПЕНСАЦІЄЮ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ЗБРОЙНИМ КОНФЛІКТОМ

3.1. Напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання у сфері державного управління компенсацією шкоди

Упорядкування, коригування та доповнення нормативно-правового регулювання є ключовою передумовою ефективного функціонування системи компенсації шкоди, завданої об'єктам житлової нерухомості внаслідок збройного конфлікту. На сучасному етапі держава потребує системних змін, які мають охоплювати не лише технічне коригування окремих процедур, а й

загальну модернізацію підходів до публічного управління у цій сфері. Для цілісного підходу до вдосконалення запропоновано умовний розподіл напрямів реформування на три основні групи.

Перша група **нормативно-правове вдосконалення функціонування державного апарату** (виділено мною – *прим. авт.*). Цей напрям охоплює законодавче та організаційне забезпечення ефективної роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, відповідальних за реалізацію політики компенсації. Йдеться про необхідність уточнення повноважень, підвищення координації між установами, відповідальність, стандартизацію процедур розгляду заяв, строки виконання та порядки вирішення спорів тощо.

1. Так, ч. 1 ст. 3 Закону № 2923-IX [25, ч.1 ст. 3], п. 1 Порядку № 516 [30, п. 1], п. 7 Порядку № 381 [28, п. 7] передбачається, що для розгляду питань щодо надання компенсації виконавчий орган сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради (далі - виконавчий орган ради), військова адміністрація населеного пункту або військово-цивільна адміністрація населеного пункту утворює спеціальну Комісію з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені (пошкоджені) об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України (далі - Комісія), як консультативно-дорадчий орган.

Разом з тим, аналіз чинної нормативної бази свідчить про наявність колізій *по-перше*, в самому профільному законі, яким регламентовано створення спеціальних комісій лише у контексті знищеного майна, залишивши поза увагою повноцінне нормативне врегулювання аналогічних механізмів щодо пошкодженого (відновленого або втраченого) майна. І *по-друге*, згідно з частиною 6 статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, лише місцеві ради, а не їх виконавчі органи, уповноважені створювати консультативно-дорадчі органи для реалізації

своїх повноважень. Таким чином, покладення цього завдання саме на виконавчі органи суперечить чинному законодавству і потребує перегляду [22, ч.6, ст.10].

2. Вдосконалення функціонування державного апарату компенсаційного механізму потребує коригувань і щодо складу спеціальної Комісії. За умовами частини 3 статті 3 Закону № 2923-IX персональний склад Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації затверджується розпорядчим актом виконавчого органу ради, військової адміністрації населеного пункту або військово-цивільної адміністрації населеного пункту. У разі необхідності до складу Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації можуть залучатися (за згодою) представники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, експерти, оцінювачі, суб'єкти оціночної діяльності, виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, представники міжнародних організацій та інші особи [25, ч.3 ст.3].

Пункт 11 Порядку № 516 передбачає, що до складу комісії можуть за згодою залучатися представники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, експерти, оцінювачі, суб'єкти оціночної діяльності, виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, представники міжнародних та громадських організацій [30, п. 11].

Водночас, пункт 7 Порядку № 381 дещо суперечить вказаним вище вимогам, оскільки відповідно до нього кількість представників від громадськості не може бути меншою однієї третини загального складу комісії, а до складу комісії повинен входити фахівець, який здобув вищу освіту у галузі знань “Будівництво та архітектура”, крім спеціальності “Геодезія та землеустрій”, або особа, що має досвід роботи у сфері будівництва [28, п.7].

Отже, на сьогодні існує потреба у гармонізації підходів до формування складу Комісій, визначених різними нормативно-правовими актами, з метою

забезпечення єдності організаційно-правових засад їх діяльності. Узгодження положень Закону № 2923-IX та Порядку № 381 шляхом коригування єдиного Примірнього положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 2023 р. № 516, є необхідною умовою ефективного функціонування компенсаційного механізму та недопущення колізій при реалізації прав постраждалих осіб на отримання компенсації.

Крім цього, слід окремо зазначити, що в основу нормативно-правового регулювання компенсаційного механізму, крім інших закладені Порядок № 473 [31, п. 8¹] та Порядок № 1185 [33, п.7, 9]. Цими Порядками передбачено залучення фахівців, які здобули вищу освіту у галузі знань “Будівництво та архітектура”, крім спеціальності “Геодезія та землеустрій”, а фахівець - відповідальний виконавець окремих видів робіт (послуг), пов’язаних із створенням об’єктів архітектури; інженер-проектувальник з інженерно-будівельного проектування; інженер з технічного нагляду за будівництвом будівель і споруд; експерт з експертизи проектної документації у частині забезпечення механічного опору та стійкості; експерт з технічного обстеження будівель і споруд; архітектор; інженер-консультант.

Як наслідок, персональний склад комісій, що утворюються для реалізації різних етапів компенсаційного механізму, суттєво варіюється в залежності від конкретного нормативно-правового акта. Це створює ризики *невизначеності правозастосування*, дублювання функцій окремих комісій та неузгодженості в процедурі встановлення факту пошкодження або знищення майна, що, у свою чергу, може негативно позначитись на дотриманні прав заявників.

3. Порядок № 381 передбачає у складі спеціальної Комісії обов’язкову наявність представника від громадськості [28, п. 7], що формально забезпечує прозорість і підзвітність компенсаційного механізму. Разом з цим, ні положення Закону № 2923-IX, ні Примірне положення про Комісію, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 2023 р. № 516, не

містять вимог щодо залучення представників громадськості до складу комісій. Ця невідповідність породжує **регуляторну колізію** (виділено мною – прим. авт.), що може мати практичні наслідки зокрема, *відсутність єдиного стандарту прозорості процедур*, що здійснюються за участі комісій з розгляду заяв про надання компенсації.

4. Окремого акценту потребує розкриття **сутності консультативно-дорадчого органу** (виділено мною – прим. авт.), який створюється при місцевих радах для забезпечення реалізації компенсаційного механізму. Такий орган за своєю природою не є органом прийняття рішень, а виконує *допоміжну, аналітичну та рекомендаційну функцію*, забезпечуючи експертний супровід, прозорість і інклюзивність процесу розгляду заяв.

З огляду на складність та міждисциплінарність питань, пов'язаних із наданням компенсацій за знищене, пошкоджене, відновлене або втрачене майно, консультативно-дорадчий орган покликаний **об'єднати фаховий потенціал** (виділено мною – прим. авт.) різних сторін: архітекторів, оцінювачів, інженерів, представників громадськості, юристів, експертів з відбудови тощо. Його діяльність має ґрунтуватися на принципах *об'єктивності, незалежності, фаховості*, а рекомендації мають бути *доречними до прийняття органами місцевого самоврядування або уповноваженими органами рішень*. Проте в чинному законодавстві відсутнє чітке визначення єдиних функцій, меж повноважень, структури й регламенту такого органу, що *ускладнює його практичну реалізацію* та призводить до **різномірного впровадження на місцях** (виділено мною – прим. авт.) і, відповідно, **нерівномірного впровадження на місцях** (виділено мною – прим. авт.).

5. Як Законом № 2923-IX, так і підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, Порядком № 600, Примірним положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 травня 2023 р. № 516, та Порядком № 381, *не врегульовані питання відповідальності* за порушення

законодавства в цій сфері, зокрема за *бездіяльність, зловживання повноваженнями або неналежне виконання службових обов'язків* при здійсненні компенсаційних процедур. Така правова прогалина *створює ризики для недотримання принципів прозорості, своєчасності, достовірності, підзвітності та добросовісності*, які мають бути визначальними в умовах реалізації політики компенсації збитків, завданих повномасштабним збройним конфліктом.

6. Удосконалення потребує **нормативне регулювання процедур вирішення спорів** (виділено мною – *прим. авт.*), які виникають у процесі реалізації компенсаційного механізму. Згідно зі статтею 11 Закону № 2923-IX, визначено можливість захисту прав і законних інтересів заявників у судовому порядку. Водночас, пунктом 25 Порядку № 381 та пунктом 17¹ Порядку № 600 передбачені спрощені механізми оскарження актів обстеження та рішень спеціальних Комісій, на практиці їх застосування *ускладнюється неоднозначністю визначення «уповноваженого органу»*, до якого має подаватися скарга (чи то виконавчий орган місцевої ради, чи безпосередньо місцева рада). Така невизначеність створює перешкоди для реалізації права на оскарження та підірвати довіру до компенсаційного механізму як такого.

Отже, враховуючи зазначене можна запропонувати такі **напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання механізму державного управління в сисетмі відносин компенсації шкоди**:

1) Системне оновлення законодавчої бази шляхом удосконалення положень Закону № 2923-IX.

2) Усунення колізій у чинному законодавстві та розбіжностей між законами і підзаконними актами. Усунення протиріч між Законом № 2923-IX і Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо повноважень органу, який має створювати спеціальні Комісії.

3) Встановлення умов щодо відповідальності структур державного апарату, органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб та членів спеціальних Комісій за недотримання вимог законодавства в сфері компенсації шкоди. Забезпечення правовим визначенням процесів контролю за дотриманням вимог профільного законодавства.

4) Доповнення процедур оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного апарату, органів місцевого самоврядування, а також посадових осіб та членів спеціальних Комісій на законодавчому рівні.

Друга група **нормативно-правове регулювання вдосконалення механізму для постраждалих осіб** (виділено мною – *прим. авт.*). У центрі уваги – потреби громадян, які зазнали втрат. Необхідно забезпечити законодавче спрощення доступу до компенсацій, врегулювати порядок відновлення втрачених документів, передбачити реально дієві альтернативні форми подачі заяв (через ЦНАПи, нотаріусів тощо), впровадити у профільних Порядках механізм звернення до відшкодування нарахованих понад встановлену граничну межу надлишків а також підвищити прозорість, зрозумілість, прогнозованість та доступність процедур.

1. Така необхідність полягає у чіткому нормативному визначенні типів об'єктів, за руйнування або пошкодження яких передбачена компенсація. Пунктами 1, 4 та 6 частини 1 статті 1 Закону № 2923-IX передбачено, що об'єктами компенсації є знищені та пошкоджені (наразі впроваджується статус втрачених та відновлених за власний рахунок об'єктів): 1) будинки садибного типу - житлові будинки (у тому числі котеджі, зблоковані будинки), розташовані на присадибній земельній ділянці, які складаються із житлових та допоміжних (нежитлових) приміщень; 2) квартири та інші житлові приміщення в будівлі; 3) об'єкти будівництва (будинки садибного типу, садові та дачні будинки), в яких на момент знищення були зведені несучі та зовнішні огорожувальні конструкції (крім світлопрозорих конструкцій та заповнення дверних прорізів),

щодо яких отримано право на виконання будівельних робіт; 4) складові частини об'єктів будівництва (квартири, інші житлові приміщення в будівлі), які після прийняття в експлуатацію є самостійними об'єктами нерухомого майна. Окремим об'єктом за умовами цієї статті, є спільне майно багатоквартирного будинку, відмінне від земельної ділянки, компенсація за руйнації якого надається лише в тому разі, якщо майно пошкоджене [25, п.п. 1, 4, 6 ч.1, ст.1].

У пункті 16 Порядку № 600 зазначено, що розрахунок компенсації здійснюється за зруйновані об'єкти: 1) квартири, інші житлові приміщення в будівлі; 2) будинки, будинки садибного типу, садові або дачні будинки [29, п. 16]. Компенсація за пошкоджені або відновлені об'єкти, відповідно до абзацу 5 пункту 2 Порядку № 381 надається за окремі категорії об'єктів нерухомого майна. До таких об'єктів відносяться одноквартирні будинки, у тому числі відокремлені житлові будинки садибного типу, зблоковані будинки з окремими квартирами, що мають свій власний вхід з вулиці, котеджі та будинки одноквартирні підвищеної комфортності, будинки садибного типу, дачні та садові; квартири (житлові приміщення) у багатоквартирному будинку [28, абз. 5, п. 2]. Таким чином, наявні відмінності у формулюваннях типів об'єктів у законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах вимагають подальшого узгодження з метою уніфікації підходів до визначення об'єктів, які підлягають компенсації.

2. Оскільки Закон № 2923-IX визначає отримувачами компенсації фізичних осіб – власників, замовників будівництва об'єктів компенсації, а також власників спеціального майнового права на неподільні житлові об'єкти незавершеного будівництва, майбутні об'єкти житлової нерухомості або осіб, які сплатили часткову ціну такого об'єкта, і осіб, які здійснили інвестування чи фінансування будівництва житла [31, ч. 1 ст. 2], при цьому Порядки № 381 та № 600 спрямовані виключно на компенсування збитків фізичним особам – власникам житлових об'єктів. Тому **існує нагальна потреба в уточненні**

механізму отримання компенсації іншими передбаченими Законом категоріями осіб (виділено мною – *прим. авт.*).

Крім того, Закон № 2923-IX та підзаконні нормативні акти – Порядки № 381 і № 600, визначають виключно *громадян України* як отримувачів компенсації. Ані закон, ані згадані порядки не містять положень щодо надання компенсації іноземним громадянам, які на законних підставах перебувають на території України та є власниками зруйнованого чи пошкодженого житла. Це *суперечить частині третій статті 21 Кодексу цивільного захисту України*, яка передбачає, що *іноземці у разі виникнення надзвичайних ситуацій мають користуватися тими самими правами, що і громадяни України* [19, ч. 3 ст. 21].

3. Необхідно врегулювати *процедури отримання компенсації юридичними особами*, що здійснюють управління багатоквартирними будинками. Наразі існує потреба у нормативному визначенні процедур отримання компенсації для об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), управителів багатоквартирних будинків, житлово-будівельних (житлових) кооперативів, які здійснюють утримання відповідних об'єктів. Згідно з пунктом 2 частини першої статті 2 Закону № 2923-IX, *зазначені суб'єкти включені до переліку потенційних отримувачів компенсації в межах державної програми* [25, п.2 ч.1 ст. 2]. Водночас профільні підзаконні акти, Порядок № 381 та Порядок № 600, не містять положень щодо механізму реалізації права таких юридичних осіб на компенсацію. Це створює нормативну прогалину, що *унеможливорює або значно ускладнює реалізацію прав на відшкодування збитків, завданих об'єктам спільного майна багатоквартирних будинків у разі їх пошкодження або руйнації*.

4. Також, за часи функціонування державної програми компенсації великого масштабу набула *проблематика підтвердження прав власності на постраждалі об'єкти нерухомості*. Зазначена проблема обумовлена тим, що компенсаційний механізм потребує підтвердження реєстрації прав власності у

Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно впровадженого Порядком ведення реєстру затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1141 «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно». Відсутність реєстрації об'єкта нерухомості в реєстрі є підставою для відмови в наданні коштів компенсації. Оскільки, значна частина власників житла набула прав на нерухомість до дати впровадження Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, тобто до 01.01.2013 року, та потім втратила чи пошкодила правовстановлюючі документи на майно, то процес підтвердження права власності може затягуватись роками. Обтяжуючим фактором в цьому питанні є знищення або втрата технічної архівної документації Бюро технічної інвентаризації.

Отже, існує необхідність у вдосконаленні та спрощенні процедур з відновлення правовстановлюючих документів на об'єкт нерухомості. Хоча, статтею 3 Закону № 2923-IX та пунктом 9 Порядку № 516 передбачено право Комісій витребувати від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності документи та/або інформацію зокрема з метою поновлення втрачених документів, необхідних для прийняття рішення про надання компенсації за знищений об'єкт нерухомого майна, на сьогоднішній день для постраждалих осіб процедура відновлення документів досі лишається невизначеною.

5. Не менш важливого значення набуває й посиленна *цифровізація всього компенсаційного механізму*, орієнтована на заявників. Увесь процес від подання заяви, ідентифікації особи заявника та його майна, отримання повідомлень, рішень, коштів, інформування про проведені ремонти, закупівлі товарів, верифікацію цільового використання коштів, до генерування та обміну документами **здійснюється виключно засобами електронного порталу «Дія»** (виділено мною – прим. авт.). Проте на сьогоднішній день значна частина місцевого населення *не має належного технічного забезпечення* (зокрема,

смартфону або планшета), що *позбавляє їх можливості взяти участь у програмі компенсації*. Законодавчо визначені альтернативні шляхи подання заяв у паперовій формі через адміністраторів ЦНАП або нотаріусів, закріплені у статті 4 Закону № 2923-ІХ, пункті 13 Порядку № 381, пункті 8 Порядку № 600 та пункті 4 Порядку № 380, *є позитивним кроком і формально забезпечують доступність державної програми* для ширшого кола заявників. Однак на практиці навіть за умови подання документів у паперовій формі, заявники стикаються з тим, що перевірка та верифікація даних все одно здійснюються через портал «Дія», що ускладнює процедуру для осіб без цифрових навичок чи технічних засобів. Ба більше, банальна відсутність відкритого банківського рахунку унеможлиблює подання заяви на отримання коштів компенсації навіть через ЦНАП.

6. Інша проблема полягає в тому, що заявникам, аби отримати кошти компенсації, необхідно за власний рахунок замовляти технічну експертизу, оцінку збитків для отримання документального підтвердження щодо ступеня, категорії пошкодження об'єкта, а також матеріального вираження розміру завданих збитків. Такі послуги є високовартісними та часто недоступними для громадян, які й без того перебувають у скрутному матеріальному становищі внаслідок втрати житла. Під час реалізації компенсаційних коштів саме на власника покладаються витрати на фінансування ремонтних робіт, логістичних послуг із доставки будівельних матеріалів, оплату розробки проєктної, кошторисної, дозвільної документації, а також сплату державного мита, зокрема за нотаріальні дії. Отже, у поточному вигляді механізм компенсації не враховує реальних фінансових можливостей більшості постраждалих громадян і потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням соціального та економічного контексту післявоєнного періоду.

7. Необхідним є і впровадження на законодавчому рівні та у профільних Порядках механізму звернення за відшкодуванням нарахованих

понад встановлену граничну межу надлишків компенсаційних сум. Така потреба зумовлена тим, що Порядками № 381 та № 600 передбачено виплату коштів компенсації лише в межах визначених граничних сум. Абзац 17 пункту 14 Порядку № 381 прямо передбачає, що невідповідність умовам надання компенсації, зокрема перевищення обсягу пошкоджень над визначеною сумою компенсації, є підставою для відмови в її наданні [28, абз.17, п.14].

Порядок № 600 також містить обмеження: згідно з пунктом 16, сума компенсації за зруйновані об'єкти нараховується лише у випадках, коли площа знищеного об'єкта не перевищує 150 кв. м для квартири та 200 кв. м для будинку садибного типу, садового або дачного будинку [29, п.16]. Таким чином, у випадках, коли обсяг фактичних збитків перевищує встановлені граничні розміри, постраждалі особи залишаються поза межами державної підтримки. Це створює *дискримінаційні умови для власників більшого або суттєво пошкодженого житла та не відповідає принципам соціальної справедливості та рівного доступу до державної допомоги.*

У зв'язку з цим доцільно передбачити альтернативний механізм часткового або поетапного відшкодування таких надлишкових збитків, зокрема через можливість подання окремої заяви на відшкодування надлишку або за рахунок інших державних/міжнародних програм відновлення.

Враховуючи наведене, можна запропонувати наступні шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання механізму компенсації для постраждалих осіб:

- 1) Забезпечення альтернативної форми участі в програмі компенсації для осіб, які не мають технічної можливості користуватися електронними сервісами.
- 2) Запровадження державного або донорського фінансування технічної експертизи та оцінки збитків.

3) Надання безоплатної допомоги в оформленні та відновленні правовстановлюючих документів.

4) Передбачення механізмів попереднього фінансування аварійно – відновлювальних робіт. Можна запровадити авансові виплати або гарантії на здійснення ремонту, а також підтримку у вигляді будматеріалів чи логістичних послуг за рахунок держави.

5) Законодавче врегулювання механізму компенсації надлишкових збитків, які перевищують встановлені граничні суми, шляхом додаткових джерел фінансування або альтернативних звернень про часткове/етапне відшкодування, що забезпечить справедливість для осіб із більшими втратами (наприклад, звернення через репарації).

6) Впровадження ефективного моніторингу цільового використання коштів, без ускладнення доступу до програми. Це дозволить державі забезпечити контроль за результатами використання допомоги без створення надмірного адміністративного тиску на заявника.

Третя група **нормативно-правове вдосконалення для суб'єктів реалізації програми** (виділено мною – *прим. авт.*). Це стосується професійних учасників, які залучаються до реалізації компенсаційного механізму: будівельні підрядники, експерти, оцінювачі, державні реєстратори, нотаріуси тощо. Потребує нормативного врегулювання їх участі, відповідальності, критеріїв акредитації, вартості послуг, прозорості процедур та запобігання конфлікту інтересів. Важливим є також механізм контролю якості та ефективності виконаних робіт.

1. Участь технічних експертів, оцінювачів та інших фахівців у сфері архітектури та будівництва у відносинах компенсування шкоди передбачається, як Порядками № 473, № 257, № 326, № 1185, № 1342, так і профільними Порядками № 381 та № 516. Технічна експертиза пошкоджень об'єктів має важливе значення, оскільки дозволяє встановити обсяги та ступінь

пошкодження нерухомого майна, визначити масштаб руйнацій у відсотковому значенні, встановити можливість експлуатації об'єкта та категорію пошкодження. Результатом технічної експертизи є також здійснення спеціалістами дефектування постраждалих елементів та визначення видів і обсягів робіт. Оцінювачі ж в свою чергу, здійснюють в матеріальному вираженні розрахунок втрат, яких зазнала постраждала особа.

Якщо Порядки № 473, № 257, № 326, № 1185, № 1342 передбачають залучення фахівців власниками або управителями постраждалих об'єктів на договірній основі, або органами місцевого самоврядування шляхом включення зазначених спеціалістів до утворюваних комісій чи здійснення публічних закупівель на замовлення експертних послуг, то Порядки № 381 та № 516 передбачають обов'язкову участь вказаних фахівців в компенсаційному механізмі під час утворення спеціальних Комісій з розгляду питань надання компенсації. Водночас відсутність єдиних, чітко встановлених стандартів акредитації та професійних вимог до цих фахівців, відсутність регульованого цінового діапазону їхніх послуг, а також механізмів перевірки добросовісності та якості виконаних робіт створює ризики недобросовісної практики, завищення вартості, затягування процесів та зниження довіри до компенсаційної програми.

Крім того, не врегульоване питання відповідальності таких суб'єктів у разі надання неналежних або помилкових висновків, що може призвести до відмови у компенсації або до нецільового використання бюджетних коштів. Наявні також ризики конфлікту інтересів, коли експерти чи оцінювачі пов'язані з підрядними організаціями, що виконують відновлювальні роботи.

З огляду на зазначене виникає потреба у нормативно-правовому закріпленні: 1) чітких критеріїв допуску/акредитації таких фахівців до процедур компенсаційного механізму; 2) повноцінний запуск реєстрів сертифікованих експертів та оцінювачів, з відкритим доступом до інформації про них; 3) встановлення граничної вартості послуг (або компенсаційних механізмів їх

оплати за рахунок державного чи місцевого бюджету); 4) порядку перевірки якості наданих послуг та адміністративної і майнової відповідальності у разі порушення або недобросовісного виконання зобов'язань.

2. Компенсаційний механізм напряду залежить від участі в ньому суб'єктів, які здійснюють реєстраційні дії у сфері прав власності на нерухомість. Саме державні реєстратори, працівники бюро технічної інвентаризації (БТІ) та нотаріуси відіграють ключову роль у відновленні втрачених або знищених правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомості. Вони забезпечують юридичне підтвердження факту власності, що є обов'язковою умовою для участі в програмі компенсації. Зокрема, нотаріуси та державні реєстратори здійснюють записи в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, оформлюють припинення права власності на знищені об'єкти (відповідно до положень Порядку № 600), а також посвідчують довіреності, згоди співвласників на використання компенсаційних коштів, завіряють копії документів та нотаріальних перекладів. Однак на практиці існує низка проблем: 1) всі ці *послуги є платними*; 2) відсутній спрощений або пільговий порядок реєстраційних дій у разі втрати документів внаслідок збройної агресії (як для заявників, так і для самих фахівців); 3) відсутній механізм державного або місцевого фінансування витрат на реєстраційні послуги для заявників, які втратили житло; 4) не уніфіковані процедури та строки відновлення документів, що призводить до затягування процесу оформлення компенсації.

Таким чином, існує потреба врегулювання у *впровадженні пільгового або безоплатного порядку реєстраційних дій* для постраждалих осіб; передбачення механізмів компенсації або відшкодування витрат на нотаріальні та реєстраційні послуги за рахунок державного чи місцевого бюджету; *розробка типових процедур відновлення втрачених правовстановлюючих документів* на об'єкти, знищені чи пошкоджені внаслідок воєнних дій; встановлення пріоритетності розгляду таких заяв у Державному реєстрі речових прав. Це дозволить знизити

бар'єри для участі в компенсаційній програмі, зробити її доступною, особливо для соціально вразливих категорій громадян.

3. Особливої уваги заслуговує нормативно-правове регулювання функціонування підрядних організацій, надавачів будівельних товарів, робіт та послуг, проєктувальників та осіб, що здійснюють кошторисну документацію. У сфері компенсації шкоди існує низка дотичних положень, які визначають участь цих категорій суб'єктів у відповідних процедурах. Так, зокрема, пункт 20 Порядку № 381 передбачає, що *для виконання робіт із відновлення експлуатаційної придатності об'єкта або надання товарів будівельної продукції за компенсаційні кошти, суб'єкти господарювання мають подати заяву про приєднання до відповідного переліку на Порталі Дія. Цей зумовлює проходження електронної ідентифікації, підтвердження статусу суб'єкта господарювання та створення прозорого реєстру постачальників та виконавців. Пункт 24 цього ж Порядку встановлює відповідальність таких суб'єктів за якість продукції відповідно до Закону України «Про захист прав споживачів» [28]. Аналогічні положення містяться у пункті 27 Порядку № 600, що регламентує аналогічний підхід для інших напрямів компенсаційного механізму. Залучення проєктувальників прямо передбачено у пункті 32¹ Порядку № 600, а пункт 26 цього Порядку визначає складання календарного плану виконання робіт, що також покладається на професійних виконавців [29].*

Однак, попри наявність базових нормативних положень, участь таких суб'єктів потребує подальшого врегулювання, зокрема: *встановлення чітких критеріїв відбору та акредитації учасників програми; визначення граничної вартості товарів і послуг, що постачаються за рахунок компенсаційних коштів; регламентації процедур контролю якості виконаних робіт і відповідальності за неякісне або несвоєчасне виконання зобов'язань; створення відкритої бази даних учасників компенсаційної програми із зазначенням результатів перевірок, рейтингу виконавців, скарг тощо; впровадження механізмів запобігання змовам,*

завищеним цінам і конфлікту інтересів при залученні постачальників. В зв'язку із цим нормативно-правова база потребує комплексного вдосконалення з метою забезпечення добросовісної конкуренції, прозорості процедур, доброчесності, захисту прав отримувачів компенсації та ефективного використання бюджетних коштів.

Аналіз чинного нормативно-правового регулювання у сфері державного управління компенсаційними процесами засвідчує наявність численних прогалин, неузгодженостей та обмеженої практичної ефективності діючих механізмів. **Вдосконалення механізму має відбуватись у кількох напрямках** (виділено мною – *прим. авт.*):

- 1) Забезпечення належного нормативного підґрунтя для постраждалих осіб, що отримують компенсацію;
- 2) Правове унормування діяльності суб'єктів, залучених до реалізації компенсаційного механізму (технічні експерти, оцінювачі, реєстратори, нотаріуси, підрядники, постачальники тощо);
- 3) Створення дієвих механізмів контролю якості, відповідальності та запобігання зловживанням.

Особливу увагу слід приділити правовому регулюванню процедур і критеріїв акредитації залучених фахівців, вартості та умов надання послуг, публічності та прозорості процесів прийняття рішень, а також цифровізації всіх етапів взаємодії між державою та заявниками. Формування єдиної, чітко структурованої, узгодженої та зручної для застосування нормативної бази є передумовою ефективної реалізації права на відшкодування завданої шкоди та відновлення постраждалих громадян і територій.

3.2. Використання технічних і аналітичних інструментів для прогнозування потреб у компенсаціях та удосконалення механізму цивільного захисту

Ефективне управління процесами компенсації шкоди, завданої збройною агресією, неможливе без сучасного технічного та аналітичного забезпечення. В умовах постійної загрози та масштабних руйнувань критично важливо мати інструменти, що дозволяють оперативно збирати, систематизувати й аналізувати дані про пошкоджене та знищене майно, прогнозувати обсяги майбутніх компенсацій, планувати ресурси та формувати пріоритети у відновленні.

У цьому підрозділі йдеться про важливість впровадження цифрових технологій та аналітичних платформ, що здатні змінити підхід до організації компенсаційного механізму. Йдеться, зокрема, про використання геоінформаційних систем (ГІС), цифрових реєстрів та аналітичних систем управління циклами відбудови і залучення партнерів, програм для обробки супутникових знімків і створення карт пошкоджень, платформ електронного документообігу та аналітики великих масивів даних тощо. Ці інструменти дозволяють не лише бачити загальну картину руйнувань у режимі реального часу, а й будувати моделі розвитку подій, оцінювати навантаження на систему компенсації та прогнозувати майбутні потреби громад.

Особливої уваги потребує технічне забезпечення фахівців, які щодня виїжджають на місця, щоб здійснювати технічні обстеження пошкоджених об'єктів. Їхня робота неможлива без сучасного обстежувального обладнання: тепловізорів, лазерних далекомірів, вимірювальних приладів, фото- і відеофіксаторів, безпілотників (дронів), планшетів зі спеціальним програмним забезпеченням. Проте висока вартість такого обладнання та недостатній рівень його централізованого забезпечення залишаються серйозною перешкодою для ефективної реалізації компенсаційного механізму. Більшість обстежень наразі виконуються в умовах обмежених ресурсів, що знижує якість і швидкість прийняття рішень.

Поряд із цим важливим є забезпечення усіх учасників компенсаційного процесу працівників органів місцевого самоврядування, проєктувальників, реєстраторів, фахівців з оцінки збитків комп'ютерною технікою, ліцензійним програмним забезпеченням, доступом до стабільного інтернету та безперебійним живленням. Адже в багатьох постраждалих громадах ці базові умови роботи все ще не забезпечені, що гальмує роботу з обробки заяв на компенсацію та супровід заявників.

Сьогоднішній компенсаційний механізм здійснюється засобами **Реєстру пошкодженого та знищеного майна** (виділено мною – *прим. авт.*). Метою створення Реєстру пошкодженого та знищеного майна є формування єдиної національної геоінформаційної системи збирання, накопичення, обліку, зберігання та захисту даних про майно, яке пошкоджене та знищене внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та забезпечення фізичних та юридичних осіб, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій достовірною інформацією для національного та міжнародного захисту прав осіб, чия власність пошкоджена або знищена.

Відповідно до статті 14 Закону № 2923-IX Реєстр пошкодженого та знищеного майна створено для забезпечення збирання, накопичення, обліку, обробки, зберігання та захисту інформації та документів про: 1) осіб, майно яких пошкоджено або знищено; 2) пошкоджене та знищене майно незалежно від того, чи передбачається компенсація за пошкодження або знищення такого майна відповідно до цього Закону; 3) матеріальну шкоду (у тому числі збитки), завдану внаслідок пошкодження та знищення майна; 4) розгляд та прийняття рішення про надання компенсації; 5) надання компенсації за пошкоджене та знищене майно та фінансування (виділення коштів) відновлення пошкодженого та знищеного майна тощо [25, ст. 14].

Реєстр пошкодженого та знищеного майна є геоінформаційною системою, картографічною основою якого є картографічна основа Державного земельного кадастру, відомості містобудівного кадастру та кадастрів інших природних ресурсів, інші карти (плани), що складаються у формі та масштабі відповідно до норм і правил, технічних регламентів.

Реєстр пошкодженого та знищеного майна створено з використанням програмного забезпечення, що забезпечує його сумісність і електронну інформаційну взаємодію в режимі реального часу з іншими інформаційно-комунікаційними системами державної форми власності, у тому числі Єдиним державним вебпорталом електронних послуг, Єдиним державним веб-порталом відкритих даних, Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва, Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, Державним земельним кадастром, Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, Державним реєстром нерухомих пам'яток України, Єдиним державним реєстром ветеранів війни, Єдиним державним реєстром транспортних засобів, Єдиним державним демографічним реєстром, Державним реєстром актів цивільного стану громадян, Державним реєстром фізичних осіб - платників податків, Єдиною інформаційною системою соціальної сфери, Єдиним державним реєстром судових рішень (за наявності технічної можливості). Електронна інформаційна взаємодія Реєстру пошкодженого та знищеного майна з інформаційно-комунікаційними системами державної форми власності здійснюється з використанням системи електронної взаємодії електронних ресурсів відповідно до Порядку ведення Реєстру пошкодженого та знищеного майна [25, ст. 14].

Детальне нормативне регулювання функціонування Реєстру забезпечується Порядком № 624. Пунктами 7-17, 37 (з урахуванням положень Порядку № 380) встановлені умови до програмного забезпечення Реєстру

пошкодженого та знищеного майна, його внутрішнього функціоналу, коло учасників Реєстру та вимоги доступів. Взаємодія Реєстру пошкодженого та знищеного майна зображена на *Рисунку В.2.1*. Реєстр входить (інтегрується) з єдиною цифровою архітектурою відбудови України, що виглядає наступним чином (*див. Рисунок В.2.2.*) [40, п. 7 – 17].

DREAM (виділено мною – *прим. авт.*) – це Єдина цифрова інтегрована інформаційно-аналітична система управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури в Україні, яка функціонує на підставі Положення про Єдину цифрову інтегровану інформаційно-аналітичну систему управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури, затвердженого наказом Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 23 січня 2024 року № 65 [49], постановою Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури» від 15 листопада 2022 р. № 1286 [48].

Метою запровадження системи DREAM є необхідність ефективного, уніфікованого управління процесом відновлення та/або відбудови об'єктів, консолідації інформації про процеси відновлення, застосування комплексного планування проведення робіт з відновлення, планування та забезпечення прозорості розподілу і використання фінансових ресурсів, контролю виконання робіт стосовно процесів відновлення, обробки та візуалізації інформації щодо фактичного стану процесу відновлення, підвищення якості прийняття управлінських рішень під час відновлення, створення можливості для перегляду громадськістю стану реалізації процесів відновлення та/або відбудови об'єктів.

В умовах повномасштабної війни створення ефективного механізму фіксації шкоди та забезпечення компенсацій стало одним із пріоритетів

держави. Реєстр пошкодженого та знищеного майна є ключовим інструментом у цьому механізмі, оскільки він поєднує в собі функції збору, верифікації, зберігання, обробки та аналітики даних про об'єкти, які зазнали ушкоджень або були знищені внаслідок агресії.

Важливість Реєстру у механізмі компенсування шкоди полягає у (виділено мною – прим. авт.):

1) *Наявності єдиного цифрового джерела правової інформації.* Реєстр забезпечує єдність даних про факти пошкодження або знищення, суб'єктів права, наявні документи та обсяг збитків. Це дозволяє державі та органам місцевого самоврядування ухвалювати рішення на основі перевірених даних.

2) *Забезпеченні прозорості процесу компенсації.* Всі етапи від подання заяви до виплати компенсації фіксуються в системі, що дозволяє уникнути зловживань, забезпечити рівний доступ до ресурсу та зміцнити довіру до держави.

3) *Можливості автоматизації управлінських рішень,* оскільки завдяки електронній взаємодії з іншими реєстрами та системами держави, можливо автоматично перевіряти правовий статус об'єкта, його місце розташування, статус власника тощо.

4) *Необхідності формування доказової бази для міжнародних судів.* Дані з Реєстру можуть бути використані як доказ під час розгляду справ у міжнародних юрисдикціях щодо відшкодування збитків, завданих агресією.

5) *Інтеграції у систему цифрового врядування відбудови DREAM.* Завдяки синхронізації з DREAM Реєстр стає частиною єдиної цифрової архітектури управління відбудовою, що забезпечує комплексне бачення: від фіксації збитків до планування та моніторингу робіт з відновлення.

Впровадження цифрового врядування в процесі компенсації та відбудови загалом є критичним для:

1) **Уніфікації процедур** (виділено мною – прим. авт.), оскільки спільна цифрова інфраструктура (на кшталт DREAM) дозволяє уникнути дублювання функцій і нормативних прогалин між різними суб'єктами публічного управління.

2) **Оптимізації витрат** (виділено мною – прим. авт.) для того щоб цифрові інструменти зменшили потребу в паперових документах, фізичних перевірках, знизили людський фактор та бюрократію.

3) **Інклюзивності** (виділено мною – прим. авт.) тому, що завдяки електронному кабінету заявника навіть мешканці прифронтових чи деокупованих територій отримують можливість заявити про свої втрати.

4) **Моніторингу та аналізу в реальному часі** (виділено мною – прим. авт.), оскільки інтеграція даних дозволяє бачити повну картину відновлення на рівні громади, області, держави.

5) **Залучення міжнародної допомоги** (виділено мною – прим. авт.), що обумовлюється відкритістю даних і прозорістю управління, а отже є передумовами ефективного співробітництва з міжнародними донорами.

Таким чином, Реєстр пошкодженого та знищеного майна є не лише засобом обліку та фіксації збитків, а й *опорним елементом цифрової моделі компенсації, відновлення та побудови нової інституційної довіри* між державою, громадянами та міжнародними партнерами. Його ефективне функціонування у складі інтегрованої цифрової архітектури (DREAM) створює основу для сталого, прозорого та відновлювального розвитку України в умовах постконфліктного періоду.

Описуючи ж **недоліки Реєстру пошкодженого та знищеного майна** (виділено мною – прим. авт.) і механізмів цифрового врядування у сфері компенсації та відбудови, варто виходити з наведеного функціоналу,

нормативної бази та інтеграційної структури. Попри численні переваги до недоліків Реєстру можна віднести:

1) Недостатню доступність для постраждалих громадян. Частина населення, особливо в сільській місцевості, не має доступу до цифрових інструментів, цифрового підпису або не володіє навичками користування онлайн-платформами.

2) Не передбачається можливості онлайн оскарження рішень, дій чи бездіяльності посадових осіб.

3) Відсутність належної синхронізації між усіма реєстрами в режимі реального часу. Попри передбачену електронну взаємодію, на практиці часто виникають затримки або невідповідності даних між системами. Через це трапляються випадки подвійної фіксації, помилок у власності або площі об'єкта, що унеможлиблює швидке ухвалення рішень.

4) Технічні обмеження та навантаження. У пікові періоди (наприклад, після оголошення нових програм компенсацій) спостерігаються збої в роботі Реєстру, неможливість подати заяву або отримати довідку. Також, відсутність мобільного додатку або адаптації для осіб з інвалідністю обмежує інклюзивність сервісу.

5) Повільна інтеграція Реєстру в систему DREAM. Хоча інтеграція з DREAM задекларована, фактична синхронізація даних і процесів у режимі «одного вікна» ще не досягнута.

6) Ризики кібербезпеки. Централізовані реєстри, які містять чутливу інформацію (про власників, координати об'єктів, рішення комісій тощо), становлять мішень для кібератак з боку держави-агресора. Потенційне втручання або втрата даних несе серйозні ризики для довіри до процесу компенсацій.

Технічне забезпечення учасників компенсаційного механізму є окремим важливим чинником (виділено мною – *прим. авт.*), що безпосередньо впливає на ефективність реалізації політики з відновлення пошкодженого та зруйнованого житла. Учасники цього процесу, органи місцевого самоврядування, спеціалізовані комісії, проєктні організації, експерти, балансоутримувачі житлового фонду, а також самі заявники, мають діяти в умовах високої оперативності, прозорості та відповідності законодавству. Відсутність належного технічного забезпечення (включаючи сучасне програмне забезпечення, доступ до актуальних реєстрів, геоінформаційних систем, засобів фото- та відеофіксації, стабільного інтернету, вимірювального обладнання та інструментів) призводить безпосередньо як до затримки у формуванні та розгляді заяв на компенсацію, так і до некоректної або фрагментарної фіксації пошкоджень, визначенні ступеню та категорії руйнацій об'єкта, що наслідком впливає на визначення розміру оцінки збитків. Недостатність належного обладнання може призводити до помилок при внесенні даних до цифрових систем, що впливає на юридичну обґрунтованість рішень та низький рівень аналітичної здатності органів влади на місцях до прогнозування обсягів відновлювальних робіт і розподілу ресурсів вцілому.

Значна частина територіальних громад, особливо в прифронтових районах, *не має доступу до сучасних цифрових інструментів*, а іноді й базових технічних ресурсів (ноутбуків, сканерів, електронного документообігу). Це ставить під загрозу не лише швидкість, а й якість процесу компенсації, дискредитуючи сам механізм в очах громадян.

Крім того, наприклад, відповідно до умов пункту 1 Розділу II Методики проведення обстеження та оформлення його результатів, затвердженої наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 06 серпня 2022 року № 144, обстеження об'єктів проводиться з метою визначення фактичного стану та оцінки відповідності об'єкта основним вимогам до будівель і споруд,

визначеним законодавством, та вжиття заходів для забезпечення надійності та безпеки під час його експлуатації, в тому числі: 1) підтвердження можливості подальшої безпечної експлуатації об'єкта; 2) встановлення (обґрунтування) необхідності вжиття заходів для забезпечення надійності та безпеки під час його експлуатації; 3) планування робіт з поточних, капітальних ремонтів об'єкта (частин об'єкта), реконструкції об'єкта (відокремлених частин об'єкта), відновлення пошкодженого об'єкта; 4) планування невідкладних протиаварійних робіт, консервації; 5) обґрунтування прийняття рішення щодо припинення експлуатації, виконання робіт із демонтажу об'єкта. Пункт 6 Розділу V Методики передбачає, що проведення обстеження, оцінювання технічного стану конструкцій та об'єкта в цілому виконується відповідно до розділу 5 ДСТУ-Н Б В.1.2-18:2016 «Настанова щодо обстеження будівель і споруд для визначення та оцінки їх технічного стану» (далі - ДСТУ-Н Б В.1.2-18:2016) – див. *Рис. В.2.1*. А за результатами обстеження виконавцем складається відповідний звіт [50].

Здійснення наведеного переліку дій вимагає наявності відповідного технічного оснащення. Зокрема, для виконання детального вимірювання геометричних параметрів, прив'язки дефектів до місцевості, інструментального визначення пошкоджень та проведення перевірочних розрахунків, необхідно використовувати сучасне спеціалізоване обладнання, а саме: 1) *лазерні далекоміри та нівеліри* для точного визначення відстаней, висот і деформацій конструкцій; 2) *геодезичне та топографічне обладнання (тахеометри, GPS-приймачі)* для прив'язки об'єктів і пошкоджень до координатної системи; 3) *тепловізори, вологоміри, ультразвукові дефектоскопи* для визначення прихованих пошкоджень та стану матеріалів конструкцій; 4) *високоточні рулетки, штангенциркулі, інклінометри* для вимірювання зсувів, тріщин, кутів відхилення тощо; 5) *ноутбуки та планшети* з відповідним програмним забезпеченням для обробки результатів, фото- та відеофіксації, а також

моделювання пошкоджень; 6) *цифрові камери високої роздільної здатності або дрони з можливістю зйомки з висоти* для документування загального стану об'єкта та його окремих ділянок; 7) *інтернет-зв'язок (в тому числі мобільний або супутниковий)* для доступу до національних реєстрів та завантаження даних в цифрові платформи.

Таким чином, **відсутність зазначеного обладнання або його застарілість не дозволяє забезпечити належну повноту, достовірність і юридичну силу результатів обстеження** (виділено мною – *прим. авт.*), що унеможливорює обґрунтоване прийняття рішень щодо надання компенсації або проведення відновлювальних робіт.

У свою чергу, належне технічне забезпечення всіх учасників компенсаційного механізму – це не лише інструмент для виконання регламентованих процедур, а один із ключових чинників, що визначає ефективність, швидкість та правову обґрунтованість рішень в межах державної політики з відновлення житлового фонду. Тому врахування потреб у технічному оснащенні є важливою складовою частиною при плануванні, бюджетуванні та впровадженні державних програм компенсації та відновлення, зокрема шляхом централізованого постачання необхідного обладнання до громад (або у вигляді благодійної допомоги) розроблення стандартів технічної підтримки, а також забезпечення навчання фахівців для роботи з цифровими інструментами та вимірювальними приладами.

Висновки до теретього розділу

Чинне нормативно-правове регулювання компенсаційного механізму характеризується суттєвою фрагментованістю, колізійністю та відсутністю єдиних підходів до організації діяльності спеціальних комісій. Такий стан правового забезпечення ускладнює реалізацію прав постраждалих осіб, створює ризики неоднакового правозастосування та підриває ефективність публічного

управління у сфері компенсації шкоди. Усунення виявлених недоліків потребує системного перегляду законодавчої бази, гармонізації підзаконних актів і чіткого визначення повноважень, процедур та відповідальності учасників компенсаційного механізму.

Попри значний функціональний потенціал Реєстру пошкодженого та знищеного майна та цифрової архітектури відбудови, їх практичне застосування супроводжується низкою істотних обмежень. Насамперед, відсутність повної синхронізації між державними реєстрами, технічні збої в пікові періоди та нерівний доступ громадян до цифрової інфраструктури знижують ефективність реалізації компенсаційного механізму й ускладнюють своєчасність прийняття рішень. Крім того, незавершеність інтеграції з системою DREAM та наявні ризики кібербезпеки створюють додаткові загрози для стабільності, стійкості й прозорості цифрового врядування у сфері відбудови.

Недостатній рівень технічного оснащення учасників процесу фіксації збитків та опрацювання заяв на компенсацію суттєво обмежує ефективність компенсаційного механізму, оскільки значна частина обстежень досі здійснюється без використання сучасних вимірювальних приладів, засобів фото- та відеофіксації чи програмного забезпечення для геоприв'язки. Наявний розрив між нормативними вимогами щодо цифровізації процесів та фактичними можливостями громад, які не забезпечені належною комп'ютерною технікою, ліцензійними програмами, стабільним інтернетом і безперебійним живленням, призводить до затримок у внесенні даних та ухваленні рішень. Такі технічні обмеження не лише знижують точність первинної інформації, а й ускладнюють подальшу інтеграцію даних у загальнонаціональні цифрові системи, зокрема Реєстр пошкодженого та знищеного майна та DREAM.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено комплексне дослідження механізмів державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту в Україні. Мета дослідження була досягнута шляхом послідовного виконання поставлених завдань, що дозволило сформувати цілісне науково-практичне бачення проблеми та обґрунтувати напрями її вирішення.

1. За результатами аналізу сучасного стану правового регулювання встановлено, що система нормативно-правових актів у сфері компенсації шкоди житловому фонду перебуває у стані активного формування та фрагментарного розвитку. Вона характеризується наявністю значної кількості спеціальних законів, підзаконних актів і тимчасових процедур, прийнятих в умовах воєнного стану, що з одного боку дозволило оперативно запустити механізми фіксації та відшкодування шкоди, а з іншого призвело до нормативної неузгодженості, дублювання повноважень і наявності правових прогалів. Виявлено відсутність єдиного кодифікованого підходу до компенсаційної політики, недостатню визначеність джерел фінансування та обмежену правову визначеність статусу окремих категорій постраждалих осіб.

2. Дослідження організаційно-правових механізмів державного управління у сфері компенсації шкоди засвідчило, що вони мають складну багаторівневу структуру та включають сукупність інституційних, правових, фінансових, кадрових і інформаційно-цифрових елементів. Встановлено, що ключову роль у реалізації компенсаційних процедур відіграють центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та спеціально створені комісії, взаємодія яких не завжди є належним чином скоординованою. Недостатній рівень кадрового та методичного забезпечення на місцевому рівні, а

також перевантаженість органів, відповідальних за прийом і опрацювання заяв, негативно впливають на ефективність функціонування механізму загалом.

3. Оцінка практики реалізації компенсаційного механізму дозволила виявити низку системних проблем, серед яких: складність процедур фіксації шкоди, тривалі строки розгляду заяв, обмеженість доступу громадян до інформації про хід розгляду їхніх звернень, а також технічні збої та неповна інтеграція цифрових реєстрів. Водночас встановлено, що запровадження Реєстру пошкодженого та знищеного майна є важливим кроком у напрямі цифровізації публічного управління та створює основу для формування доказової бази майбутніх компенсацій, у тому числі за рахунок міжнародних репараційних механізмів.

4. У ході дослідження виявлено ключові проблеми та недоліки чинної системи компенсації шкоди, зокрема: невідповідність між масштабами руйнувань та інституційною спроможністю держави забезпечувати відшкодування; недостатню прозорість і прогнозованість компенсаційних процедур; відсутність єдиних стандартів оцінки збитків; фрагментарність фінансових інструментів; обмежене використання аналітичних і прогнозних інструментів у процесі ухвалення управлінських рішень.

5. На підставі проведеного аналізу у роботі обґрунтовано напрями вдосконалення державної політики та механізмів державного управління у сфері компенсації шкоди. Зокрема, запропоновано посилення системності нормативно-правового регулювання шляхом узгодження законодавчих і підзаконних актів, чіткого розмежування повноважень між суб'єктами управління та закріплення єдиних принципів компенсаційної політики. Обґрунтовано доцільність подальшої цифровізації процедур фіксації, оцінки та відшкодування шкоди, розвитку аналітичних інструментів прогнозування потреб у компенсаціях і підвищення рівня інформаційної відкритості для громадян.

6. Основні пропозиції, щодо вдосконалення механізму:

1) Розгляд механізму компенсації шкоди житловому фонду, як комплексного інструменту публічного управління, що поєднує правові, організаційні, фінансові та цифрові складові й має бути інтегрований у загальну систему політики відновлення.

2) Необхідність систематизації та узгодження нормативно-правової бази у сфері компенсації шкоди з метою усунення правових прогалин, дублювання повноважень та підвищення правової визначеності для постраждалих осіб.

3) Доцільність посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування як ключової ланки реалізації компенсаційних процедур, зокрема шляхом кадрового, методичного та технічного забезпечення.

4) Розвиток цифрових і аналітичних інструментів (реєстрів, систем моніторингу, прогнозування) як основи для підвищення ефективності, прозорості та доказовості управлінських рішень у сфері компенсації шкоди.

5) Орієнтація компенсаційної політики на принципи справедливості, доступності та довіри громадян до державних інституцій як необхідної умови сталого післявоєнного відновлення.

7. Реалізація запропонованих підходів сприятиме підвищенню ефективності державного управління у сфері компенсації шкоди, забезпеченню захисту прав власників житла та формуванню інституційної основи для довгострокового відновлення України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бакуменко В. Д. Вплив державно-управлінських механізмів / В. Д. Бакуменко. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
2. Вавренюк С. А. Організаційно-правовий механізм державного управління вищою освітою України / С. А. Вавренюк. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 17. С. 54–58.
3. Дроздова Н. Г. Організаційно-правовий механізм управління системою державних закупівель на конкурсних засадах: теоретико-методологічний аспект / Н. Г. Дроздова. Актуальні проблеми державного управління. 2012. Вип. 3. С. 150–153.
4. Карпа М. І. Методи управління кадровими процесами у контексті становлення публічної служби в Україні / М. І. Карпа. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 37. С. 354–362.
5. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / О. Б. Коротич. Харків: Видавництво ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.
6. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навчально-методичний посібник. Видання 5-те, доповнене і перероблене / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, І. Г. Юник. Хмельницький: ТОВ "Поліграфіст2", 2012. 520 с.
7. Малиновський В. Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи / В. Малиновський. Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України. 2000. Вип. 2. С. 153–158.

8. Назарчук Т. В., Косіюк О. М. Менеджмент організацій: навчальний посібник / Т. В. Назарчук, О. М. Косіюк. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 560 с.
9. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління: навчальний посібник / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ, 1998. 160 с.
10. Ортіна Г. В. Механізм реалізації державної політики антикризового розвитку реального сектора економіки за умов глобалізації / Г. В. Ортіна. Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 5 серпня 2018 року у м. Суми. Збірник наукових праць "ΛΟΓΟΣ" / відп. за випуск М. А. Голденблат. Обухів: Друкарня ФОП Гуляєва В. М., 2018. 116 с.
11. Приходченко Л. Забезпечення ефективності системи органів публічної влади: питання формулювання та вимірювання цілей / Л. Приходченко. Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ. 2008. Вип. 2 (34). Одеса : ОРІДУ НАДУ. С. 23–32.
12. Рудніцька Р. М., Сидорчук О. Г., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за заг. ред. д.е.н., проф. М. Д. Лесечка, к.е.н., доц. А. О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
13. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник / О. Ф. Скакун. Київ: Правова єдність, 2010. 525 с.
14. Ярмолинська І. В. Поняття та сутність механізмів державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні / І. В. Ярмолинська. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 18. С. 119–123.
15. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: монографія / В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, І. В. Козюра та ін.; за заг. ред. В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 172 с.

16. Дяк Т. Система нормативно-правових актів з питань компенсації шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту. Буд-Майстер-Клас-2025. Київ: КНУБА, 2025. С. 559-560.
17. Звіт KSE Institute <https://surl.li/uepnfx> (дата звернення: 05.02.2025).
18. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) URL: <https://surl.li/cc/pkjqrp> (дата звернення: 30.04.2025).
19. Кодекс цивільного захисту від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 34-35, ст.458) URL: <https://surl.li/zcprfhq> (дата звернення: 06.02.2025).
20. Закон України «Про комітети Верховної Ради України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст.134). URL: <https://surl.li/xscuiyz> (дата звернення: 30.04.2025).
21. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст.222). URL: <https://surl.li/cc/mwwtqm> (дата звернення: 30.04.2025).
22. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170) за посиланням URL: <https://surl.li/ksdveo> (дата звернення: 03.05.2025).
23. Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.1). URL: <https://surl.li/zumako> (дата звернення: 29.04.2025).
24. Закон України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, №№ 23-24, ст.90). URL: <https://surl.li/ftzhbs> (дата звернення: 29.04.2025).
25. Закон 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» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2023, № 60, ст. 191). URL: <https://surl.li/hluzyk> (дата звернення: 29.04.2025).

26. Проект Закону «Про основні засади житлової політики» номер, дата реєстрації: № 12377 від 06.01.2025 URL: <https://surl.li/oqasmq> (дата звернення: 29.04.2025).

27. Проект Закону «Про засади відновлення України» URL: <https://surl.li/mapzzf> (дата звернення: 29.04.2025).

28. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку 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 «єВідновлення»» (Офіційний вісник України офіційне видання від 16.05.2023 – 2023 р., № 47, стор. 51, стаття 2546, код акта 118097/2023) URL: <https://surl.lu/nwyrqd> (дата звернення: 29.04.2025).

29. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна» (Офіційний вісник України офіційне видання від 07.07.2023 – 2023 р., № 60, стор. 17, стаття 3382, код акта 118924/2023) URL: <https://surl.li/hcmbnr> (дата звернення: 29.04.2025).

30. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» (Офіційний вісник України офіційне видання від 09.06.2023 – 2023 р., № 54, стор. 133, стаття 3026, код акта 118543/2023) URL: <https://surl.li/kqckgp> (дата звернення: 29.04.2025).

31. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд» (Офіційний вісник України офіційне видання від 13.05.2022 – 2022 р., № 37, стор. 81, стаття 1981, код акта 111167/2022) URL: <https://surl.lu/mezcgd> (дата звернення: 29.04.2025).

32. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва» (Офіційний вісник України офіційне видання від 25.04.2017 – 2017 р., № 33, стор. 85, стаття 1045, код акта 85739/2017) URL: <https://surl.li/cस्कme> (дата звернення: 29.04.2025).

33. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об'єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі» (Офіційний вісник України офіційне видання від 19.12.2023 – 2023 р., № 103, стор. 112, стаття 6166, код акта 121648/2023) URL: <https://surl.li/pohqiz> (дата звернення: 29.04.2025).

34. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обліку пожеж та їх наслідків» (Офіційний вісник України офіційне видання від 09.01.2004 – 2003 р., № 52, том 1, стор. 249, стаття 2802, код акта 27285/2003) URL: <https://surl.li/luzvqo> (дата звернення: 29.05.2025).

35. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення окремих видів робіт на об'єктах культурної спадщини в умовах воєнного стану» (Офіційний вісник України офіційне видання від 16.12.2022 – 2022 р., № 97, стор. 39, стаття 6041, код акта 115238/2022) URL: <https://surl.li/xzbors> (дата звернення: 29.04.2025).

36. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії

Російської Федерації» (Офіційний вісник України офіційне видання від 05.04.2022 – 2022 р., № 26, стор. 67, стаття 1413, код акта 110623/2022) URL: <https://surl.li/iqfqnb> (дата звернення: 29.04.2025).

37. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії» (Офіційний вісник України офіційне видання від 01.03.2023 – 2023 р., № 22, стор. 519, стаття 1207, код акта 116782/2023) URL: <https://surl.li/nccwld> (дата звернення: 29.04.2025).

38. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування робіт з відновлення зруйнованого майна та інфраструктури» (Офіційний вісник України офіційне видання від 19.08.2022 – 2022 р., № 64, стор. 34, стаття 3852, код акта 113105/2022) URL: <https://surl.li/lannlq> (дата звернення: 29.04.2025).

39. Постанова Кабінету Міністрів України «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» (Офіційний вісник України офіційне видання від 12.04.2022 – 2022 р., № 28, стор. 22, стаття 1539, код акта 110746/2022) URL: <https://surl.li/axjknu> (дата звернення: 29.04.2025).

40. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» (Офіційний вісник України офіційне видання від 13.07.2023 – 2023 р., № 61, стор. 137, стаття 3437, код акта 119012/2023) URL: <https://surl.li/sljtww> (дата звернення: 29.04.2025).

41. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» (Офіційний вісник України офіційне видання від 14.11.2011 – 2011 р., № 86, стор. 113, стаття 3145, код акта 59017/2011) URL: <https://surl.li/arlrpqk> (дата звернення: 29.04.2025).

42. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення технічної інвентаризації» (Офіційний вісник України офіційне видання від 31.05.2023 – 2023 р., № 51, стор. 1032, стаття 2851, код акта 118429/2023) URL: <https://surli.cc/nfvlar> (дата звернення: 29.04.2025).

43. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» (Офіційний вісник України офіційне видання від 08.07.2022 – 2022 р., № 53, стор. 120, стаття 3086, код акта 112272/2022) URL: <https://surl.li/mxigzi> (дата звернення: 29.04.2025).

44. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання робіт з демонтажу об'єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів» (Офіційний вісник України офіційне видання від 13.05.2022 — 2022 р., № 37, стор. 84, стаття 1982, код акта 111152/2022) URL: <https://surl.li/fmccmz> (дата звернення: 29.04.2025).

45. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» (Офіційний вісник України офіційне видання від 06.05.2011 — 2011 р., № 32, стор. 81, стаття 1359, код акта 56190/2011). URL: <https://surl.li/ukikic> (дата звернення: 29.04.2025).

46. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення приватним акціонерним товариством “Українська фінансова житлова компанія” доступного іпотечного кредитування громадян України» (Офіційний вісник України офіційне видання від 16.08.2022 — 2022 р., № 63, стор. 62, стаття 3802, код акта 112961/2022). URL: <https://surl.lu/josaex> (дата звернення: 29.04.2025).

47. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України» (Офіційний вісник України офіційне видання від 17.07.2015 — 2015 р., № 54,

стор. 82, стаття 1755, код акта 77634/2015). URL: <https://surl.li/swuqku> (дата звернення: 30.04.2025).

48. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту із створення, впровадження та забезпечення функціонування Єдиної цифрової інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури» (Офіційний вісник України офіційне видання від 29.11.2022 – 2022 р., № 92, том 2, стор. 1074, стаття 5738, код акта 114939/2022) за посиланням URL: <https://surl.li/auxtto> (дата звернення: 15.05.2025).

49. Наказ Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України «Про затвердження Положення про Єдину цифрову інтегровану інформаційно-аналітичну систему управління процесом відбудови об'єктів нерухомого майна, будівництва та інфраструктури» (Офіційний вісник України офіційне видання від 07.03.2024 — 2024 р., № 22, стор. 304, стаття 1459, код акта 123356/2024) за посиланням URL: <https://surl.li/djeuvc> (дата звернення: 15.05.2025).

50. Наказ Міністерства розвитку громад та територій від 06 серпня 2022 року № 144 (Офіційний вісник України офіційне видання від 09.08.2022 — 2022 р., № 61, стор. 179, стаття 3702, код акта 113056/2022) за посиланням URL: <https://surl.cc/jmbuck> (дата звернення: 15.05.2025).

51. Офіційний сайт Міністерства розвитку громад та територій України URL: <https://surl.li/gbwgkb> (дата звернення: 29.04.2025).

52. Інтернет джерело – Офіційна онлайн-платформа для видавництва Elgar URL: <https://surl.lu/vebeik> (дата звернення: 29.04.2025).

53. Інтернет джерело – Офіційний сайт Human Rights Watch URL: <https://surl.li/zgafst> (дата звернення: 29.04.2025).

54. Інтернет джерело – Офіційний сайт Ради Європи URL: <https://surl.li/xravsb> (дата звернення: 29.04.2025).

55. Інтернет джерело – Офіційний сайт InformMEA URL:
<https://surl.li/lmmafi> (дата звернення: 30.04.2025).

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

ТАБЛИЦІ

А.1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

Таблиця А.1.1 – Принципи механізмів державного управління у сфері компенсування шкоди, завданої житловим об'єктам нерухомого майна внаслідок збройного конфлікту (*авторська розробка*):

Основоположні принципи, відповідно до пунктів 1, 2, 6, 8 статті 7 Кодексу цивільного захисту України	Виокремлені, фундаментальні (прямо не передбачені) ті, що простежуються в загальних положеннях профільного Закону України від 23.02.2023 № 2923-ІХ, принципи:
1) Гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності, а також виконання у воєнний час норм міжнародного гуманітарного права.	1) Верховенства права, де будь-які рішення щодо відшкодування мають базуватись на чітко визначених нормах права, а права людини стоять в центрі управлінської діяльності
2) Комплексного підходу до вирішення завдань цивільного захисту.	2) Соціальної справедливості, забезпечення рівного доступу до механізмів компенсації для всіх постраждалих незалежно від регіону, статусу чи інших обставин.
3) Гласності, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом.	3) Децентралізації, делегування значної частини повноважень на рівень місцевого самоврядування з урахуванням наближеності до проблем громади.
4) Відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання	4) Прозорості та підзвітності, публічність процедур, ведення реєстрів, та відкритий доступ до інформації, зокрема через цифрові інструменти.

вимог законодавства з питань цивільного захисту.	
	5) Принцип інклюзивності, залучення до процесів управління представників громадянського суспільства, експертного середовища та безпосередньо мешканців постраждалих регіонів.

Таблиця А.1.2 – Порівняльна таблиця механізмів державного управління у сфері компенсації житлових втрат внаслідок збройних конфліктів *(авторська розробка)*:

Критерії	Грузія	Боснія і Герцеговина	Хорватія	Україна
Період конфлікту	1990-ті – 2008 рік	1992–1995 (громадянська війна)	1991–1995 (війна за незалежність)	2014–2025 (війна з РФ)
Категорія отримувачів допомоги	ВПО, особи, які втратили житло на окупованих територіях	Особи, які втратили житло або зазнали пошкоджень	Власники зруйнованого житла, біженці, ВПО	Власники пошкодженого/зруйнованого житла
Механізм надання компенсації	Надання житла (нове будівництво, викуп, соціальне житло)	Грошові компенсації, реконструкція	Грошова компенсація, реституція, реконструкція	Грошова компенсація (єВідновлення), житлові сертифікати (з 2024 року)
Фінансування	Держбюджет і міжнародні донори	Міжнародні фонди та державні кошти	Державний бюджет, кошти ЄС і Світового банку	Держбюджет, кошти донорів, міжнародна технічна допомога
Правове регулювання	Стратегія щодо ВПО, постанови уряду	Спеціальні закони про реституцію та компенсації	Законодавство про повернення та компенсацію житла, створення	Закон №2923-ІХ (2023), постанови КМУ №381, № 600 інші підзаконні акти

			Агенції відновлення	
Грошова компенсація	Частково, не системна	Так, один із основних механізмів	Так, через відповідні комісії та рішення про право на компенсацію	Так, у формі ремонту/будівництва та житлових сертифікатів
Механізм обстеження житла	Через місцеві органи, іноді за участі міжнародних партнерів	Через спеціальні комісії	Через державну комісію з технічної інвентаризації	Через ОМС, ЦОВВ, Дія, Реєстр пошкодженого майна
Цифрові інструменти	Електронний реєстр ВПО	Обмежено	Реєстри та бази даних, що розвивалися за підтримки ЄС	Дія, Реєстр пошкодженого майна
Інтеграція постраждалих осіб	Так, через програми соціального забезпечення	Частково, через кантональні програми	Так, включно з пільгами та забезпеченням довгостроковим житлом	Так, через політику підтримки, цифрові сервіси, нові законодавчі ініціативи
Міжнародно-правова позиція	Визнання тимчасової втрати житла на ТОТ	Частина мирного врегулювання	Активна співпраця з міжнародними судами та організаціями	Пошук моделей компенсації за майно на ТОТ, розробка правових підходів

А.2. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

Таблиця А.2.1. – Ноормативно – правове забезпечення процесу компенсування шкоди (авторська розробка):

Групи	Підзаконні нормативно – правові акти
<p>Група актів щодо реалізації компенсаційного механізму (нормативна база компенсаційного механізму) – акти, що безпосередньо регулюють порядок отримання компенсації, розгляд заяв, ухвалення рішень тощо.</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку 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 “єВідновлення”» від 21 квітня 2023 р. № 381 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 381) [28].</p> <p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна» від 30 травня 2023 р. № 600 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 600) [29].</p>
<p>Група актів з організації роботи органів місцевого самоврядування у сфері компенсації (організаційно-управлінська група) – акти, що визначають повноваження, обов'язки, координацію дій на місцях.</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації роботи комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» від 19 травня 2023 р. № 516 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок 516) [30].</p>
<p>Група актів щодо порядку проведення обстеження та фіксації факту пошкодження/знищення (блок фіксації та обстеження збитків)</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд» від 19 квітня 2022 р. № 473 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 473) [31].</p>

<p>– усе, що стосується технічного огляду, документального підтвердження тощо.</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об’єктів будівництва» від 12 квітня 2017 р. № 257 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок 257) [32].</p> <p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо проведення обстеження знищених окремих категорій об’єктів нерухомого майна, зокрема із застосуванням інформаційних продуктів дистанційного зондування Землі» від 27 жовтня 2023 р. № 1185 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок 1185) [33].</p> <p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку обліку пожеж та їх наслідків» від 26 грудня 2003 р. № 2030 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок 2030) [34].</p> <p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення окремих видів робіт на об’єктах культурної спадщини в умовах воєнного стану» від 15 листопада 2022 р. № 1342 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок 1342) [35].</p>
<p>Група актів з питань оцінки шкоди (нормативи з оцінювання втрат) – методики, формули, типи звітів, участь оцінювачів тощо.</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації» від 20 березня 2022 р. № 326 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок 326) [36].</p>
<p>Група фінансового забезпечення механізму компенсацій (фінансова та бюджетна група) – джерела фінансування, субвенції, програми допомоги.</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів фонду ліквідації наслідків збройної агресії» від 10 лютого 2023 р. № 118 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 118) [37].</p> <p>Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування робіт з відновлення зруйнованого майна та інфраструктури» від 29 липня 2022 р. № 879 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок 879) [38].</p>
<p>Група цифрового забезпечення компенсаційного процесу (цифрові інструменти та регламенти їх застосування) – використання Порталу «Дії», цифрових реєстрів, API.</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» від 26 березня 2022 р. № 380 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 380) [39].</p>

	Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання забезпечення функціонування Державного реєстру майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» від 13 червня 2023 р. № 624 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 624) [40].
Група нормативних актів з ведення майнових реєстрів (реєстраційно-інформаційна група) – державний реєстр, місцеві реєстри, доступ, внесення даних.	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно» від 26 жовтня 2011 р. № 1141 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 1141) [41].
	Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання проведення технічної інвентаризації» від 12 травня 2023 р. № 488 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 488) [42].
Група будівництва та проєктування (нормативи відновлення та реконструкції) – проєктування, погодження відбудови тощо.	Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення дозвільних та реєстраційних процедур у будівництві в умовах воєнного стану» від 24 червня 2022 р. № 722 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 722) [43].
	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання робіт з демонтажу об’єктів, пошкоджених або зруйнованих внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів» від 19 квітня 2022 р. № 474 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 474) [44].
	Постанова Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів» від 13 квітня 2011 р. № 461 (в тексті роботи застосовано скорочення – Порядок № 461) [45].

Таблиця А.2.2. – Узагальнена класифікація учасників процесу за основними групами (авторська розробка):

№	Група	Суб’єкти	Основні функції у компенсаційному механізмі	Основне нормативне регулювання функцій
1	Верховна Рада України	<ul style="list-style-type: none"> Комітет з питань бюджету; Комітет з питань організації державної влади, 	<ul style="list-style-type: none"> Законодавче забезпечення; Контроль за фінансуванням; 	Конституція України; Закон України «Про Регламент Верховної Ради України»;

		<p>місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Рахункова палата. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Парламентський нагляд за реалізацією державної політики компенсування шкоди за пошкоджені об'єкти житлової нерухомості. 	<p>Закон України «Про комітети Верховної Ради України»; Закон України «Про Рахункову палату»; Бюджетний кодекс України.</p>
2	Кабінет Міністрів України	<ul style="list-style-type: none"> ● Кабінет Міністрів України; ● Міністерство розвитку громад та територій; ● Міністерство закордонних справ; ● Мінфін; ● Мінцифри; ● Міжвідомчі робочі групи. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Формування політики (оперативно-виконавча функція); ● Затвердження порядків (відповідно до рамки, встановленої прийнятим законом); ● Розподіл коштів; ● Міжнародна координація. 	<p>Конституція України; Бюджетний кодекс України; Закон України «Про Кабінет Міністрів України»; Закон України від 23 лютого 2023 року № 2923-IX; Профільні постанови, в тому числі постанови КМУ від 21.04.2023 № 381, від 30.05.2023 № 600, від 10 лютого 2023 р. № 118, від 13 червня 2023 р. № 624 тощо; Положення про міністерства та міжвідомчі робочі групи.</p>

3	Органи місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> ● Міські, сільські, селищні ради та їх виконавчі комітети; ● Комісії з розгляду питань надання компенсації; ● Комісії з обстежень пошкоджених об'єктів нерухомого майна; ● Робочі групи. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Організація і координація державної політики в громаді; ● Ліквідація наслідків збройної агресії; ● Розгляд питань надання компенсації; ● Консультації, роз'яснення, надання допомоги населенню тощо; ● Матеріально-технічне забезпечення реалізації державної програми. 	<p>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;</p> <p>Регламенти місцевих рад щодо утворення консультативно-дорадчих органів;</p> <p>Закон України «Про адміністративні послуги»;</p> <p>Закон України від 23 лютого 2023 року № 2923-ІХ;</p> <p>Профільні постанови КМУ що регламентують умови компенсаційного механізму.</p>
4	Фахівці	Експерти, оцінювачі, інженери-будівельники	<ul style="list-style-type: none"> ● Оцінка технічного стану об'єкта нерухомості; ● Оцінка матеріальних втрат та визначення розміру шкоди; ● Формування звітів. 	<p>Закон України від 23 лютого 2023 року № 2923-ІХ;</p> <p>Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні»;</p> <p>Профільні постанови КМУ що регламентують умови компенсаційного механізму в тому числі від 12 квітня 2017 р. № 257, від 20 березня 2022 р. № 326 тощо;</p> <p>Проф. Методики, настанови, рекомендації та інструкції.</p>

5	Фінансові установи	Банки, платіжні оператори; АТ «Укрпошта».	<ul style="list-style-type: none"> ● Відкриття спец рахунків цільового призначення; ● Бронювання та перерахування коштів компенсацій; ● Верифікація рахунків заявників; ● Моніторинг рухів та залишків коштів на рахунках. 	Закон України «Про банки та банківську діяльність»; Закон України «Про платіжні послуги»; Закон України від 23 лютого 2023 року № 2923-ІХ; Профільні постанови, в тому числі постанови КМУ від 21.04.2023 № 381, від 30.05.2023 № 600.
6	Реєстратори та нотаріуси	<ul style="list-style-type: none"> ● Суб'єкти держреєстрації речових прав; ● Бюро технічної інвентаризації; ● Нотаріуси; ● Центри надання адміністративних послуг. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Внесення відомостей до Реєстру пошкодженого майна; ● Реєстраційні дії в Реєстрах речових прав на нерухоме майно; ● Здійснення технічної інвентаризації. 	Закон України від 23 лютого 2023 року № 2923-ІХ; Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; Закон України «Про адміністративні послуги»; Закон України «Про нотаріат» тощо.
7	Партнери державних програм	<ul style="list-style-type: none"> ● Міжнародна фінансова допомога ЄІБ, ЄБРР та інші донорські організації що здійснюють наповнення Фонду ліквідації наслідків; ● Виконавці ремонтних робіт, підрядники, надавачі будівельних послуг, виробники будівельної продукції. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Надання експертної допомоги, матеріально-технічної підтримки, супровід Уряду, комунікації; ● Виконання робіт з відновлення об'єктів нерухомості. 	Меморандуми, спільні програми з урядом України; Профільні постанови, в тому числі постанови КМУ від 21.04.2023 № 381, від 30.05.2023 № 600.

Таблиця А.2.3 – Форми взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання в процесі компенсації шкоди (авторська розробка):

Модель взаємодії	Форма взаємодії	Завдання
Інституціалізовані платформи	Міжвідомчі комісії, координаційні ради, штаби	Забезпечення регулярного діалогу, формування спільних рішень, обмін інформацією
Партнерські угоди	Меморандуми, договори про співпрацю, угоди про обмін інформацією, державно-приватне партнерство	Юридичне оформлення відповідальності сторін та конкретизація спільних дій направлених на досягнення мети
Цифрові сервіси та платформи	Державні реєстри, інтегровані в єдину цифрову державну екосистему Порталу «Дія».	Автоматизація обміну даними, спрощення процесів подання та обробки заяв, забезпечення прозорості руху коштів тощо.
Проектно-орієнтовані команди	Робочі групи, фронт/бек офіси тощо	Реалізація конкретних ініціатив з чітким розподілом функцій, відповідальності та ресурсів

ДОДАТОК Б

СХЕМИ

Б.1 СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

Схема Б.1.1 – Завдання механізму державного управління компенсацією шкоди власникам житлових об'єктів нерухомого майна, завданої внаслідок збройного конфлікту (*авторська розробка*):

	<ul style="list-style-type: none"> • Завдання: забезпечувати відшкодування шкоди за зруйноване або пошкоджене житло, гарантуючи права на мирне володіння майном та відновлення нормальних умов проживання.
	<ul style="list-style-type: none"> • Завдання: розробка єдиних методик оцінки збитків, стандартизованих форм документів та електронних сервісів, що забезпечують прозорість, оперативність і передбачуваність процесу.
	<ul style="list-style-type: none"> • Завдання: забезпечувати ефективну взаємодію центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, уповноважених комісій і суб'єктів господарювання для реалізації компенсаційних заходів.
	<ul style="list-style-type: none"> • Завдання: ефективне використання бюджетних коштів, житлового фонду, цифрових технологій
	<ul style="list-style-type: none"> • Завдання: систематичне відстеження результатів надання компенсацій, виявлення проблемних ділянок та удосконалення процедур.
	<ul style="list-style-type: none"> • Завдання: формування превентивних процесів, спрямованих на мінімізацію ризиків завдання шкоди у майбутньому, включаючи нормотворчі ініціативи, стандарти безпечного будівництва та комплексну оцінку

Схема Б.1.2 Організаційна структура комісії (авторська розробка):



Схема Б.1.3 – Загальна система взаємодії учасників компенсаційного механізму (авторська розробка):

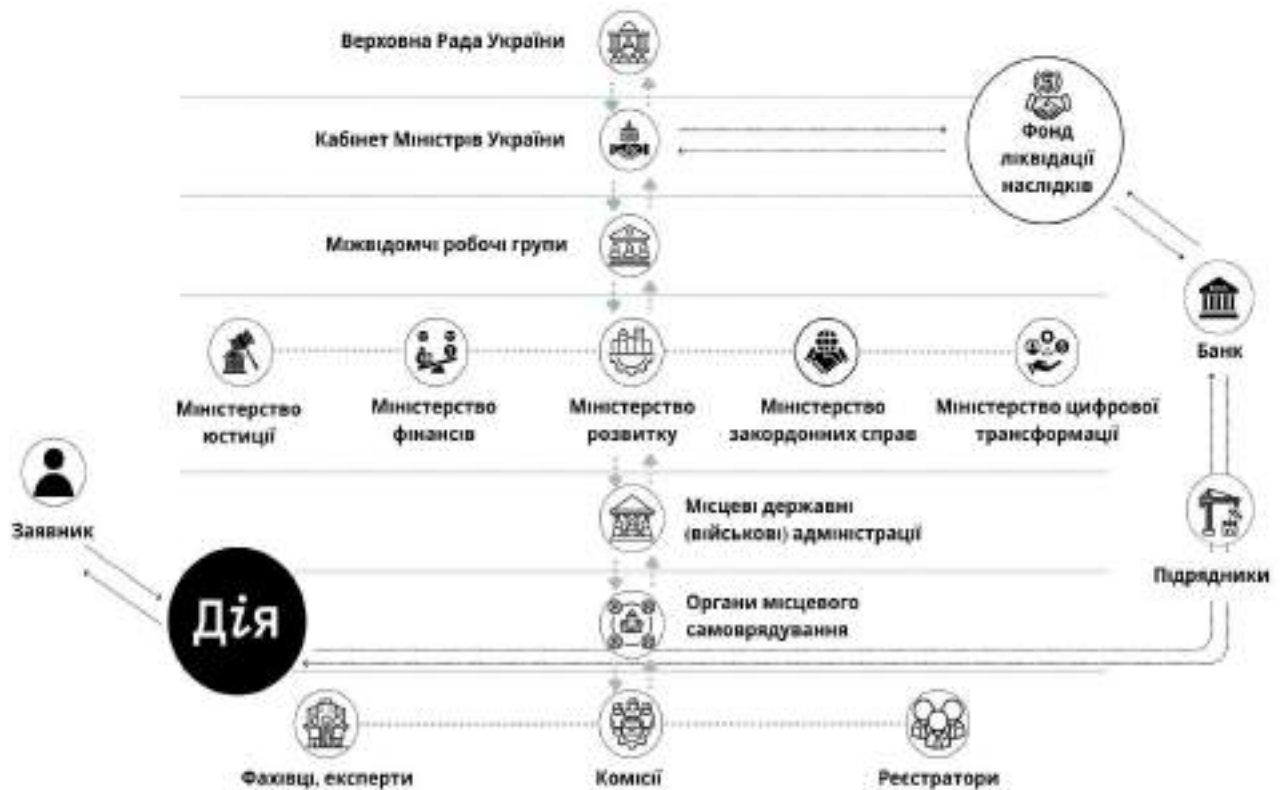
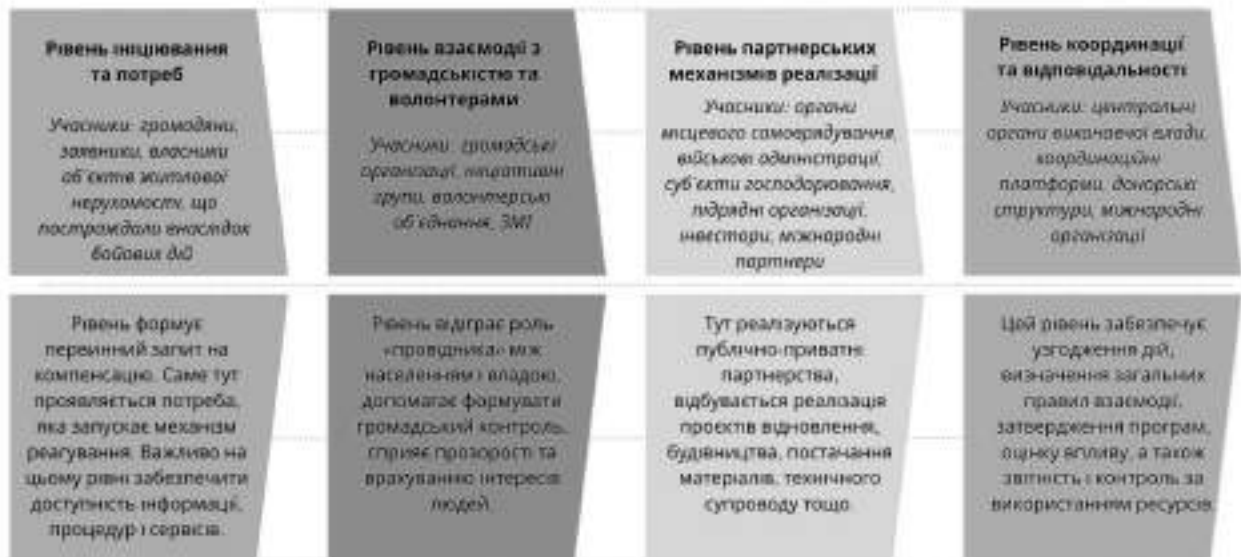


Схема Б.1.4 – Взаємодія між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в територіальному вимірі (авторська розробка):



Схема Б.1.5 – Взаємодія між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в вертикальному вимірі (авторська розробка):

Схема Б.1.6 – Взаємодія між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та заявниками, суб'єктами господарювання, міжнародними і недержавними партнерами в горизонтальному вимірі (авторська розробка):



ДОДАТОК В

РИСУНКИ

В.1 СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

Рисунок В.1.1 – Загальна політика компенсації (авторська ілюстрація):



Рисунок В.1.2. - Система державного управління у відносинах компенсування шкоди, ієрархії уповноважених органів та інших учасників механізму (авторська розробка):



В. 2 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ КОМПЕНСАЦІЇ ШКОДИ ЗАВДАНОЇ ВЛАСНИКАМ ЖИТЛОВИХ ОБ'ЄКТІВ НЕРУХОМОГО МАЙНА ЗБРОЙНИМ КОНФЛІКТОМ

Рисунок В.2.1 – Взаємодія Реєстру пошкодженого та знищеного майна (розробка Мінрегіону):

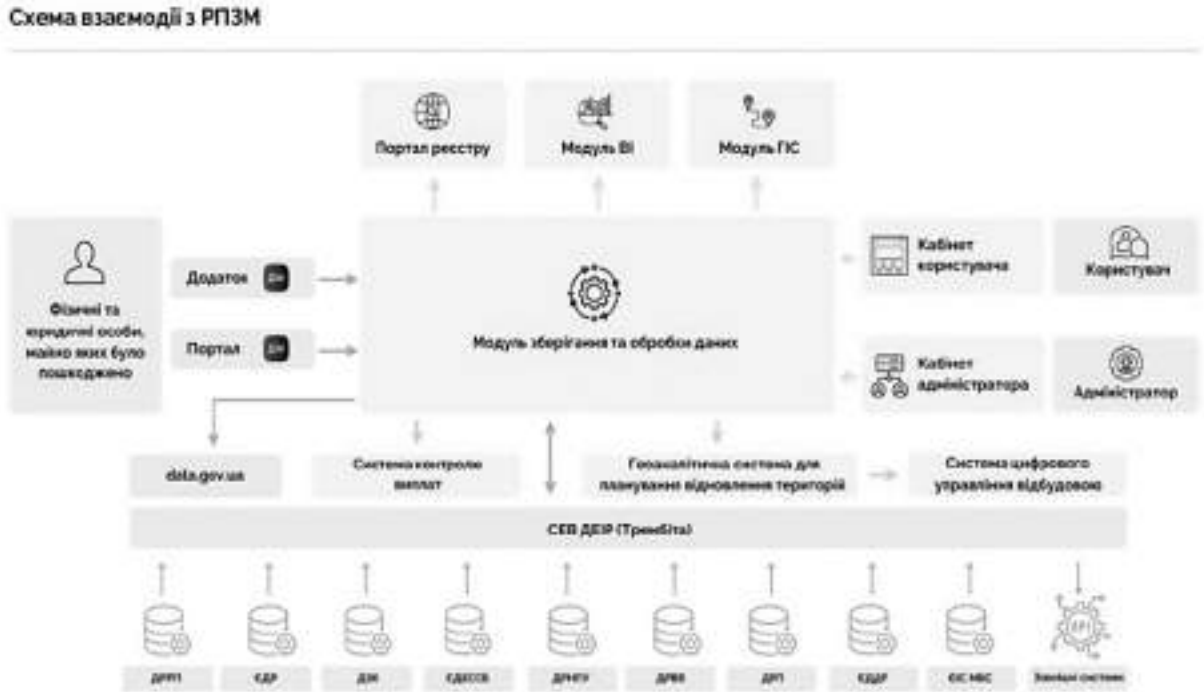


Рисунок В.2.2. – Інтеграція Реєстру пошкодженого та знищеного майна з єдиною цифровою архітектурою відбудови України (розробка Мінрегіону):

