

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на
тимчасово окупованій території України» щодо особливостей провадження
господарської діяльності з надання деяких послуг у сфері енергетики та
комунальних послуг в умовах воєнного стану»
*(реєстр. № 9236 від 24.04.2023 р.)**

Метою проекту Закону є врегулювання окремих питань ведення господарської діяльності та компенсації збитків на територіях України, де ведуться (велися) бойові дії або які є (були) фактично тимчасово окупованими (після 24.02.2022 р.). Законопроектом передбачено внормування питань щодо діяльності суб'єктів господарювання на ринку електричної енергії, природного газу, централізованого водопостачання та водовідведення, тепlopостачання в разі їх місцезнаходження та / або діяльності на таких територіях.

Пропонується наділити Кабінет Міністрів України повноваженнями щодо визначення особливостей здійснення суб'єктами господарювання господарської діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг і порядку компенсації зазначеним суб'єктам збитків, отриманих на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих територіях. Пропонується також визначити необхідні для реалізації проекту нормативно-правові акти та органи, відповідальні за їх підготовку та прийняття, джерела сплати компенсації суб'єктам – кошти від відшкодування Російською Федерацією матеріальної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації державі Україна.

Законопроект не суперечить міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Поділяючи занепокоєність авторів проекту фінансовим станом суб'єктів надання послуг у сфері енергетики та комунальних послуг у названих районах, вбачаємо за доцільне висловити такі міркування стосовно законопроекту.

Перш за все, слід зазначити, що назва законопроекту не відповідає його змісту, оскільки ним пропонуються зміни постійної дії, а не «в умовах воєнного стану».

Викликає певні питання поширення дії проекту лише на території бойових дій або тимчасово окуповані Російською Федерацією після 24 лютого 2022 року. Поза сферою регулювання залишаються території, окуповані РФ з 2014 року, на яких також здійснюється надання відповідних послуг. Вочевидь, наслідки агресії та окупації цих територій після їх звільнення в частині енерго-, водо- та тепlopостачання громадянам потребуватимуть подолання, а отже – й певних коштів. З огляду на це, пропонований підхід потенційно може створити ризик порушення статті 13 Конституції України, відповідно до якої держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Підлягає певному уточненню й питання визначення збитків, що підлягають компенсації. Так, у Пояснювальній записці до законопроекту вказується, що «підприємства цілодобово забезпечують надання послуг на таких

територіях, однак не отримують за них оплату та відповідно – несуть збитки». Однак необхідно враховувати, що найбільші збитки такі підприємства несуть через руйнування їх інфраструктури та мереж, пов'язане зі збройною агресією. З метою забезпечення безперебійного постачання послуг після завершення бойових дій або деокупації відповідних територій, на нашу думку, питання відшкодування всіх збитків мало б вирішуватися комплексно.

Із цього приводу певні заперечення викликає й запропоноване джерело виплати компенсацій – за рахунок коштів від відшкодування Російською Федерацією матеріальної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації державі Україна. Фактично мова йде про «повну репарацію», сутність якої полягає у відшкодуванні Україні, яка постраждала від військової агресії, матеріальної шкоди грошима, натурою або послугами державою-агресором.

Варто наголосити, що міжнародно-правова відповідальність щодо встановлення загального зобов'язання здійснення «повної репарації» має характер міжнародно-правового звичаю. Кошти, отримані від репарацій, являють собою форму матеріальної відповідальності суб'єкта міжнародного права. При вирішенні питання щодо притягнення РФ до міжнародно-правової відповідальності необхідним є розв'язання низки політико-правових проблем, зокрема доведення юрисдикції існуючих міжнародних судових органів приймати рішення стосовно виплати репарації РФ.

Як свідчить історія, інститут репарацій застосовувався переважно після підписання договору про капітуляцію, тобто коли держава-агресор була змушена погодитися на такі репарації. Розрізняють дві форми репарацій: компенсація та реституція. У випадку, коли завдану шкоду неможливо виправити шляхом реституції, держава-агресор зобов'язана здійснити компенсацію визначеної у фінансовому еквіваленті шкоди (у тому числі, упущеної вигоди). Якщо після відновлення адміністративних кордонів України в межах, визначених у 1991 році, РФ відмовиться підписати договір про капітуляцію, перспектива отримання Україною репарацій уявляється мало реалістичною. Твердження, викладене в Пояснювальній записці щодо позитивного впливу реалізації акта на заінтересовані сторони (суб'єктів господарювання сфери регулювання НКРЕКП та Мінінфраструктури, що здійснюють діяльність на ринку електричної енергії та природного газу, централізованого водопостачання й централізованого водовідведення, у сфері тепlopостачання щодо забезпечення їх безперебійної діяльності і, відповідно, безперебійного отримання послуг населенням), є сумнівним. Отже, дієвість запропонованих положень проекту в частині джерела компенсації нині викликає сумнів.

Певні заперечення викликають й застосовані в законопроекті словосполучення «особливості здійснення суб'єктами господарювання господарської діяльності» та «особливості надання комунальних послуг», які уявляються занадто широкими й неконкретними, не розкритими в дефініціях. Отже, пропонується у статті 1¹ «Визначення термінів» Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» надати визначення термінів «особливості здійснення суб'єктами господарювання господарської діяльності у сферах

енергетики та комунальних послуг», «особливості надання комунальних послуг» або ж визначити перелік можливих «особливостей» здійснення цієї діяльності й надання таких послуг. До того ж, відсутність визначення критеріїв віднесення окремих суб'єктів до таких, на яких поширюються відповідні «особливості», може створити корупційні ризики у процесі надання компенсацій.

Потребує також визначення поняття «компенсація», оскільки чинне законодавство містить різні підходи (наприклад, у законах 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», «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», «Про оборонні закупівлі», «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні» тощо).

У цьому контексті вважали б за доцільне зауважити, що визначення особливостей та джерел компенсації, пропонованих проектом, не забезпечує надійного механізму відновлення порушених прав. Потребує відповідного законодавчого врегулювання питання / процедура отримання таких коштів, їх надходження до Державного бюджету, встановлення правил щодо їх використання тощо. Навіть у разі позитивного вирішення в майбутньому питання отримання від держави-агресора репарацій, коштів на відшкодування заподіяної шкоди для виконання всіх відновлюваних заходів може бути недостатньо. Таке передбачення, зокрема підтверджується розрахунками окремих аналітичних інституцій, які акцентують на недостатності коштів, що можуть бути спрямовані в законний спосіб для відновлення зруйнованого й пошкодженого РФ майна в Україні.

Зважаючи на невизначеність строку наповнення джерела виплати компенсацій, а також значну тривалість відповідних заходів у часі, доцільно було б розглянути питання систематизації механізму надання компенсацій шляхом внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України в частині порядку отримання та розподілу коштів між суб'єктами-реципієнтами компенсацій у разі надходження їх у порядку репарацій.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*