

КОМПЕНСАЦИЯ ЗА ИМУЩЕСТВО, ПОВРЕЖДЕННОЕ ИЛИ РАЗРУШЕННОЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА НА ВОСТОКЕ УКРАИНЫ

ОБЗОР СИТУАЦИИ

- Длительные боевые действия на территории Донецкой и Луганской областей привели к значительным повреждениям собственности мирного населения по обе стороны линии разграничения. С начала 2014 года было повреждено около 50 000 жилых домов¹, примерно половина из них было отремонтировано (80% на подконтрольной территории). Кроме домов, которые не были отремонтированы, продолжают фиксироваться новые разрушения.² Люди, пострадавшие от конфликта на востоке Украины, **должны иметь доступ к эффективному механизму защиты своих прав на жилье, землю и имущество**, в частности, к получению компенсации за поврежденное или разрушенное имущество.
- Право собственности закреплено в международном праве по правам человека и гарантируется национальным законодательством Украины.**³ Потеря контроля над частью территории государства не освобождает Правительство Украины от его обязательств по защите прав лиц, находящихся на его территории и/или в пределах его юрисдикции, включая право собственности и эффективный механизм защиты такого права (реституция или компенсация). Существует несколько мер, которые украинская власть может принять для восстановления имущественных прав ВПЛ и людей, пострадавших от конфликта, а именно: восстановление и ремонт поврежденного или разрушенного имущества, предоставление альтернативного жилья, предоставление финансовой помощи и выплата компенсации. Хотя законодательство Украины по восстановлению и ремонту поврежденного или разрушенного в результате конфликта имущества является четким и применялось государственными органами власти на ранних этапах конфликта, необходима дальнейшая работа над усовершенствованием механизма компенсации.
- Введение нового порядка выплаты финансовой компенсации людям, пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации, является позитивным изменением. Тем не менее, **для того чтобы гарантировать защиту имущественных прав ВПЛ и людей, пострадавших от конфликта, необходимо дальнейшее совершенствование механизма.** В этом документе изложены основные сведения о системе компенсации в Украине и определены возможности для улучшения ее функционирования для защиты прав ВПЛ и людей, пострадавших от конфликта.

КОНТАКТЫ

Владимир Хорбаладзе,
Координатор Технической рабочей группы по вопросам жилья, земли и имущества

volodymyr.khorbaladze@nrc.no

+ 38 (067) 828 59 26

+ 38 (066) 133 27 54

МЕХАНИЗМЫ КОМПЕНСАЦИИ В УКРАИНЕ

- Судебный порядок - это основной механизм защиты имущественных прав который используется в Украине**, в частности для компенсации за поврежденное или разрушенное имущество. По состоянию на октябрь 2019 года гуманитарное сообщество в Украине идентифицировало в производстве национальных судов 152 гражданских дела о компенсации.⁴ Среди рассмотренных дел, ни по одному из судебных решений, принятых в пользу истца, не было осуществлено успешное принудительное исполнение.
- Судебная практика по компенсации за имущество, поврежденное или разрушенное в ходе конфликта, неопределенна, поскольку Верховный Суд постановил направить дело о компенсации за поврежденное коммерческое помещение на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Однако в судебном процессе истцы сталкиваются с определенными трудностями:
 - Чрезмерная продолжительность рассмотрения дел;
 - Нежелание или неспособность истцов в связи с отсутствием процедуры передавать государству свое право собственности на поврежденное/разрушенное имущество;⁵
 - Бремя доказывания возлагается на заявителя (обстоятельства / характер повреждения / разрушения / размер убытков);⁶
 - Ошибочные основания или юридическая квалификация ситуации, в которой были нанесены повреждения или разрушения;⁷
 - Отсутствие выделенного государственного финансирования для реализации положительных решений о компенсации.

¹ [Обзор гуманитарных потребностей](#) (HNO) 2019 г., стр.10 и 35.

² По данным Кластера по вопросам жилья по состоянию на ноябрь 2019 было зафиксировано 639 новых повреждений, что соответствует тенденции 2018 года.

³ ст.41 [Конституции Украины](#), ст.321 [Гражданского кодекса Украины](#), ст.1 [Протокола №1 к Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод](#), ст. 17 [Всеобщей Декларации Прав Человека](#).

⁴ [Отчет](#) Норвежского совета по делам беженцев "Получение компенсации за имущество, которое было повреждено или разрушено из-за боевых действий во время вооруженного конфликта на Востоке Украины: пробелы и возможности", март-октябрь 2018; дальнейший пересмотр дел, рассматриваемых в судах (по состоянию на октябрь 2019).

⁵ Это законодательное требование противоречит [Принципам Пинейру](#) (№ 13), согласно которым государства не должны устанавливать никаких предварительных условий для подачи заявления о реституции.

⁶ ст.81 [Гражданского процессуального кодекса Украины](#).

⁷ С введением в 2014 году в Украине режима АТО, ст.19 ЗУ [«О борьбе с терроризмом»](#) о возмещении ущерба, причиненного террористическим актом, используется как правовое основание для компенсации вреда. Другие положения, восполняющие пробелы в правовом режиме АТО, не были рассмотрены или применены по аналогии.

- Для смягчения последствий этих сложностей и обеспечения эффективной защиты прав людей, имущество которых было повреждено или разрушено в результате конфликта, необходимо обеспечить таким людям доступ к эффективному внесудебного административного механизма получения компенсации. Хотя такая процедура уже существует, ее необходимо доработать и адаптировать к обстоятельствам вооруженного конфликта.
- В 2015 году на территории Донецкой и Луганской областей была объявлена чрезвычайная ситуация социального и военного характера,⁸ что привело к активации системы гражданской защиты Украины. Эта система среди прочего предусматривает обязательства Украины ввести компенсационные меры в случаях повреждения или разрушения жилья. Люди, которые понесли материальный ущерб от боевых действий, включая повреждения и разрушения жилья, имеют право:
 - быть признаны лицами, пострадавшими от чрезвычайной ситуации;
 - получать социальную защиту, в том числе финансовую помощь, обеспечение жильем или денежную компенсацию.
- В июле 2019 был введен новый порядок выплаты финансовой помощи и компенсации людям, пострадавшим от чрезвычайной ситуации.⁹ Хотя этот механизм пока не работает из-за отсутствия необходимых сопроводительных форм и документов,¹⁰ правительство при поддержке гуманитарного сообщества, работает в этом направлении. Ниже приведены недостатки, которые, среди прочего, пересматриваются правительством:
 - Ограниченная сфера применения: действующий механизм применяется только к лицам, которые отказались от эвакуации или переселения и остались на прежнем месте жительства или в том же населенном пункте.
 - Максимальный размер компенсации, который сейчас установлен в размере 300 000 гривен, должен быть тщательно рассмотрен на соответствие общему подходу, предусмотренному Кодексом гражданской защиты, и должен обеспечивать надлежащую компенсацию за утраченное, поврежденное или разрушенное имущество в соответствии с международными стандартами прав человека.

●●●● КРИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ

- Гуманитарные потребности являются сложными по своей сути и часто взаимосвязаны между собой. **Отсутствие компенсации для наиболее уязвимых ВПЛ и людей, пострадавших от конфликта, чье жилье было повреждено или разрушено, может подорвать их способность обеспечивать себе адекватный уровень жизни**, включая базовые потребности, такие как питание, медицинские расходы, закупка угля или дров на зиму. Это вызывает критические проблемы в сфере защиты. Многие из этих людей сообщают об исчерпывании их финансовых ресурсов вследствие оплаты аренды жилья и/или коммунальных услуг в недвижимости, в которой они более не живут, а в некоторых случаях и оплату ремонта их поврежденного жилья.
- Вопрос компенсации также важен в контексте защиты, поскольку **восстановление прав на жилье, землю и имущество тесно связано с другими правами**, такими как право на достойный уровень жизни, право на семейную и частную жизнь.
- Доступность и эффективность механизма компенсации в Украине может помочь части из таких уязвимых людей и семей **преодолеть вызовы, с которыми они регулярно сталкиваются в удовлетворении надлежащего уровня существования и усилить их защиту**. Это также является одним из путей к решению проблем ВПЛ с жильем.

КЛЮЧЕВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Гуманитарное сообщество в Украине оказывает постоянную техническую поддержку органам власти в Украине в разработке необходимых механизмов и выявлении имеющихся пробелов и препятствий для доступа лиц к эффективным средствам защиты своих прав в случаях, когда их имущество было повреждено или разрушено в результате боевых действий.

Таким образом рекомендуется следующее:

- **Разработать комплексную законодательную базу для выплаты компенсации или реституции.** Она может иметь форму рамочного закона, дополненного необходимыми подзаконными актами.
- Правительству необходимо приоритизировать и завершить работу, которая сейчас ведется над **усовершенствованием административного механизма компенсации**. Гармонизированный механизм административного порядка компенсации должен обеспечивать полную имплементацию существующего законодательства.
- Административный механизм должен быть **доступным для всех пострадавших и обеспечивать справедливую и надлежащую компенсацию**. Его модальность должна обеспечивать практическую возможность обработки большого количества заявлений.
- Лица, собственность которых находится на неподконтрольной правительству Украины территории, должны иметь возможность, как минимум, обратиться за компенсацией к правительству Украины.
- Правительству Украины необходимо обеспечить **надлежащее и стабильное государственное финансирование** путем предоставления субвенций областным государственным администрациям на выплату компенсаций. С этой точки зрения, решение правительства о выделении в государственном бюджете на 2020 год финансирование для выплаты компенсаций является позитивным шагом, который приветствуется гуманитарным сообществом.

⁸ [Распоряжение КМУ №47-р](#) от 26 января 2015г.

⁹ [Постановление КМУ №623](#) от 10 июля 2019г. «О внесении изменений в Постановление от 18 декабря 2013г. №947»

¹⁰ Министерство по делам ветеранов, ВОТ и ВПЛ разрабатывает форму оценки ущерба, форму заявления для предоставления компенсационных выплат, статус индивидуального удостоверения и Типовой регламент по созданию областных комиссий по вопросам компенсации и пособия.