



## Отримання компенсації за майно, яке було пошкоджено або зруйновано через воєнні дії під час збройного конфлікту на Сході України: Прогалини та можливості Березень – жовтень 2018

### Підґрунтя проблеми

#### Контекст

14 квітня 2018 року почався вже п'ятий рік збройного конфлікту на Сході України. Бойові дії в Луганській та Донецькій областях, у тому числі з використанням важкої зброї поблизу населених пунктів, не припиняються та завдають значної шкоди приватним помешканням населення з обох боків лінії зіткнення<sup>1</sup>. Понад 40 000 об'єктів приватного майна було пошкоджено чи знищено через обстріли з важкої артилерії<sup>2</sup>. За офіційними даними щодо пошкоджених та знищених об'єктів та загальних втрат у Донецькій та Луганській областях з початку бойових дій на Донбасі, регіон зазнав втрат на понад 463,6 мільйони доларів. Станом на 1 жовтня 2017 року на території Луганської області було пошкоджено 7 672 об'єкти. Загальні збитки складають 320 мільйонів доларів. Приватний сектор у Донецькій області також зазнав значної шкоди. Станом на 1 жовтня 2017 року 7 402 об'єкти вважалися зруйнованими чи пошкодженими, а збитки оцінюються в 142,6 мільйони доларів<sup>3</sup>.

#### Законодавство України

Українське законодавство передбачає цивільно-правові та кримінально-правові засоби захисту порушених майнових прав, зокрема, права на власність, права на недоторканність приватного життя та на сімейне життя чи дім. Це включає подання заяв про вчинення кримінального правопорушення до правоохоронних органів (поліції, прокуратури, служби безпеки тощо); подання скарги керівникам державних органів/вищих органів влади на неправомірні дії чи бездіяльність органів державної влади; і подання цивільних позовів до суду для відшкодування збитків. Однак, специфічних механізмів

<sup>1</sup> Тематичний звіт Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) «Складне становище цивільного населення, яке постраждало від конфлікту на Сході України», лютий 2017 року.

<sup>2</sup> «Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 травня – 15 серпня 2018 року» Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини.

<sup>3</sup> Стратегія щодо житла, землі та майна (ЖЗМ) на 2018 рік.

для адекватного розгляду претензій щодо житла, землі та майна, що було пошкоджено або знищено під час бойових дій на Сході України, фактично не існує. Єдине законодавче положення, яке потенційно могло б урегулювати ці правові відносини з урахуванням того, що шкода була заподіяна під час Антитерористичної операції (АТО)<sup>4</sup>, – це стаття 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», що передбачає компенсацію за збитки, завдані терористичним актом<sup>5</sup>, з державного бюджету відповідно до закону, з подальшою вимогою на відшкодування від держави до правопорушника. Проте, відповідного закону, який би передбачав механізм компенсації шкоди, що була завдана терористичним актом, прийнято не було.

### *Стратегічні судові справи з метою запровадження законодавчих змін*

Представництво Норвезької ради у справах біженців (NRC) з початку своєї діяльності в Україні у 2014 році неодноразово підкреслювало важливість вирішення житлових, земельних та майнових питань (ЖЗМ), включаючи необхідність створення належного механізму для розгляду претензій на відшкодування або компенсацію за приватне майно, що було пошкоджено або зруйновано під час бойових дій<sup>6</sup>. NRC рекомендує Уряду України вжити конкретних заходів для забезпечення належних засобів захисту від втрати прав, вартості, використання та/або доступу до житла, землі та майна. Зокрема, рекомендовано, щоб Уряд України розробив та запровадив – відповідно до міжнародних стандартів – механізм (можливо, спеціальну комісію з розгляду масових претензій), для проведення формальної оцінки збитків і забезпечення виконання вимог щодо компенсації з державного бюджету України. Проаналізувавши досвід інших держав за подібних обставин, NRC зазначає, що одним з ефективних механізмів запровадження законодавчих змін є масові судові позови з метою отримання компенсації. Досвід Туреччини, наприклад, показує, що велика кількість справ, порушених у судах, а також деякі позитивні судові рішення спонукали цю державу шукати вирішення зазначеної системної проблеми.

### *Внутрішньодержавне судове провадження*

У грудні 2017 року Міністерство юстиції України видало лист, де було зазначено, що Міністерство представляє державу в **90 судових справах щодо випадків внутрішньодержавної компенсації** (за моральну та матеріальну шкоду, пов'язану з пошкодженням або знищенням майном, а також за шкоду, заподіяну здоров'ю та пов'язану з проведенням АТО) на загальну суму 90 715 235 грн.

Станом на жовтень 2018 року NRC визначила **146 цивільних справ** щодо питання компенсації за пошкоджене або знищене майно, які розглядаються в національних судах. Партнер NRC, Українська Гельсінська Спілка з прав людини (УГСПЛ), представляє **38** таких справ.

### *Міжнародний судовий розгляд*

Станом на серпень 2018 року Уряд України подав **п'ять міждержавних позовів** проти Російської Федерації до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) про порушення, пов'язані з конфліктом на Сході України. Крім того, існує понад **4 000<sup>7</sup> індивідуальних позовів**, пов'язаних з подіями в Криму

<sup>4</sup> Згідно з Указом Президента №405/2014 від 14.04.2014, Антитерористична операція почалася 13 квітня 2014 року. Відповідно до Указу Президента № 116/2018 від 30 квітня 2018 року, в Донецькій та Луганській областях почалася широкомасштабна Антитерористична операція.

<sup>5</sup> Поняття терористичного акту визначене у статті 258 Кримінального кодексу України як «застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста), а також погроза вчинення зазначених дій з тією самою метою».

<sup>6</sup> Доповіді NRC «Права на житло, землю та власність переміщених та постраждалих від конфлікту громад на Сході України», січень 2016 року; «Голоси зі Сходу: Проблемні питання реєстрації, документації, реалізації майнових та житлових прав, призначення соціальних виплат та пенсій внутрішньо переміщеним особам», грудень 2016 року; Інформаційна записка «Люди на Сході України: без житла і компенсації», липень 2017 року; «Вирішення питань обмеження житлових, земельних та майнових прав внутрішньо переміщених та постраждалих від збройного конфлікту осіб на Сході України: кроки до реституції/компенсації», листопад 2018 року.

<sup>7</sup> Прес-реліз, виданий Секретарем Суду ЄСПЛ 277 (2018) від 27 серпня 2018 року.

або бойовими діями на Сході України, що в даний час розглядаються в ЄСПЛ. Такі заяви були подані проти України та Російської Федерації чи проти однієї з названих держав.

Підґрунтям більшості заяв є стаття 1 («Захист власності») Протоколу (I) до Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) та стаття 13 («Право на ефективний засіб юридичного захисту») ЄКПЛ. В одній такій справі (Лісний та інші проти України і Росії<sup>8</sup>) Суд оголосив заяви неприйнятними через очевидну необґрунтованість. *(Заявники не вичерпали внутрішні засоби правового захисту, перш ніж звертатися до ЄСПЛ. Крім того, вони подали лише свої паспорти як докази та недостатньо обґрунтували свої вимоги).*

### *Цілі дослідження*

Загальна мета цього дослідження полягає в аналізі прийнятності стратегії вирішення масових судових позовів в українському контексті як інструменту для виявлення недоліків у законодавстві та внесення змін у чинне законодавство та практики з метою усунення втрати прав, вартості, використання та/або доступу до житла, землі та майна під час конфлікту на Сході України.

Крім того, дослідження має такі цілі:

- визначити та проаналізувати найбільш поширені причини відхилення національними судами позовів щодо реституції/компенсації майна;
- висвітлити (не)ефективність існуючих національних судових засобів захисту, що стосуються відшкодування/компенсації за втрату майна;
- оцінити відповідність стратегії масових судових позовів у світлі існуючої судової практики та її можливого впливу на формування політичної волі для створення відповідного позасудового механізму (на прикладах з інших контекстів);
- проаналізувати вплив законодавчих змін на можливість захищати свої ЖЗМ права для людей, які постраждали внаслідок конфлікту.

### *Методологія дослідження*

Дослідження базується на аналізі практики національних судів стосовно позовів про відшкодування шкоди, завданої внаслідок конфлікту на Сході України (наприклад, справа Петрової, справа Макогон), та на аналізі практики ЄСПЛ в подібних справах, а також оцінці життєздатності новоприйнятого законодавства<sup>9</sup> щодо захисту прав власності осіб, які постраждали в результаті збройного конфлікту на Сході України.

---

<sup>8</sup> Заява №5355/15 «Антон Васильович Лісний та два інших заявники проти України та Росії».

<sup>9</sup> [Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях](#) від 18 січня 2018.



## Результати дослідження

### Внутрішньодержавна судова практика

Станом на жовтень 2018 року, у національних судах 59% із 146 справ щодо компенсації за пошкоджене або знищене майно було розглянуто (як на користь бенефіціарів, так і відхилено) або все ще розглядаються в суді першої інстанції; 21% – знаходяться в апеляційній інстанції та 20% – на стадії касації. Понад 100 справ уже було розглянуто по їх суті.

NRC визначила лише один випадок, коли рішення, прийняте на користь позивача, стало остаточним<sup>10</sup>. (NRC поки що не має інформації щодо виконання цього рішення). Однак, ця справа не є типовою та може розглядатися як виняток, а не правило. У цій конкретній справі позивач був орендарем приміщення з житлового фонду, який належить місцевій раді. Згідно з чинним законодавством України відповідальність за проведення ремонту такого житлового фонду несе місцева рада<sup>11</sup>. Однак, у цьому випадку орендар здійснив ремонт за власний рахунок. Таким чином, місцева рада, як відповідач у справі, повинна була відшкодувати витрати позивача відповідно до судового рішення.

У 26 інших справах суди першої та другої інстанції задовольнили вимоги позивачів та наказали державним органам сплатити компенсацію. У цих випадках суди встановили, що об'єкти нерухомості знаходяться на території проведення АТО, і що житло було пошкоджене внаслідок терористичного акту. Сума збитків була розрахована та належним чином обґрунтована експертним висновком.

Приймаючи рішення, судді також використовували аналогію до закону та тлумачили статтю 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» на користь позивача, незважаючи на законодавчу прогалину, визначаючи розмір компенсації відповідно до статті 86 Кодексу цивільного захисту України «Забезпечення житлом постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій».

Проте жодне з цих рішень не стало остаточним. Деякі з них було скасовано, після звернення до вищих судів, інші ж все ще розглядаються апеляційними чи касаційними судами. У 8 справах усі рішення місцевих та апеляційних судів було скасовано Касаційним судом України і передано судам нижчої інстанції на новий розгляд.

В усіх інших випадках заяви не було розглянуто або було відхилено з таких причин:

#### (I) Неспроможність позивача передати право власності державі (34% справ не розглянуто/відхилено)

Стаття 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» передбачає, що компенсація за втрату майна внаслідок терористичного акту повинна здійснюватися відповідно до Закону. Однак Закон, який регулює таку компенсацію, не було прийнято. Натомість національні суди використовують положення Кодексу цивільного захисту України за аналогією.

Стаття 86 (частина 9) Кодексу цивільного захисту України визначає, що до видачі будь-якої компенсації за зруйноване або пошкоджене житло внаслідок надзвичайної ситуації, постраждалі повинні добровільно передати своє право власності на зруйноване або пошкоджене майно місцевим радам чи місцевим адміністраціям<sup>12</sup>. Таким чином, для отримання компенсації власник повинен передати своє право власності місцевій раді, перш ніж вимагати компенсацію.

Зрозуміло, що більшість позивачів неохоче відмовляються від права власності та скептично ставляться до отримання компенсації (NRC спостерігає таке явище у справі Петрової). Донецький апеляційний суд застосував це положення кілька разів як підставу для скасування позитивних рішень місцевих судів. Фактично саме ця причина була використана у 34% негативних рішень (33 з 95 випадків).

<sup>10</sup> Справа №243/4322/16-ц. Рішення Апеляційного суду Донецької області стало остаточним, оскільки відповідач не подав касаційну скаргу.

<sup>11</sup> Відповідно до Житлового кодексу України, Закону України «Про житлово-комунальні послуги», Постанови Кабінету Міністрів України № 572 від 8 жовтня 1992 року «Про механізм впровадження Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду»».

<sup>12</sup> Відповідно до статті 347 Цивільного кодексу України, власники можуть відмовитися від права власності на майно. Задля цього до державного реєстру нерухомості необхідно внести відповідний запис за заявою власника.

Ця законодавча вимога суперечить Принципам Пінейру<sup>13</sup>, згідно з якими «держави не повинні встановлювати жодних передумов для подання позову про реституцію» та «коли житло, земля та/або майно було зруйновано або коли більше не існують [...] власник права на житло, землю та/або майно повинен мати можливість відремонтувати або перебудувати, коли це можливо» (пункт 13.1, параграф 21.2 відповідно).

#### (II) Неспроможність позивача сплатити судовий збір (19% справ не розглянуто/відхилено)

Другою значною перешкодою для позивачів є необхідність сплати судового збору<sup>14</sup>. 19% заяв (18 із 95 справ) було повернуто позивачам через несплату судового збору.

Судовий збір у справах про компенсацію значний — 1% від вартості позову, але не більше 5 прожиткових мінімумів (8 885 грн). Як правило, вартість позову у таких позовних заявах перевищує 1 мільйон грн, а судові витрати складають максимальні 8,885 грн. Враховуючи, що середній щомісячний дохід внутрішньо переміщених осіб складає 1 751 грн у Донецькій області та 1 931 грн у Луганській<sup>15</sup>, виплата судових витрат є значним тягарем та серйозною перешкодою для доступу до правосуддя.

Ця практика суперечить пункту 13.2 Принципів Пінейру, а саме: «Держави повинні забезпечити, щоб процес стягнення відшкодування, включаючи процедури оскарження, був справедливим, своєчасним, доступним, безкоштовним».

#### (III) Використання невідповідних підстав для позовів

Протягом 2015 – 2016 років позивачі ініціювали кримінальні справи щодо пошкодженого майна за статтею 194 Кримінального кодексу України («Умисне знищення або пошкодження майна»), а не за статтею 258 («Терористичний акт»). Саме з цієї причини суди не застосовували положення Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Вони застосували статтю 1177 Цивільного кодексу України, що передбачає компенсацію шкоди жертвам злочину. Однак, згідно з усталеною судовою практикою, статтю 1177 Цивільного кодексу можна застосовувати лише у випадках, коли проти обвинуваченого винесено вирок. До того ж, законодавчі інструменти для практичного застосування цієї статті також відсутні. 19% позовів (у 18 з 95 справ) було відхилено через відсутність вироку в кримінальній справі (наприклад, справа Макогон). Із 2017 року нових справ на підставі статті 194 Кримінального кодексу України не було порушено.

#### (IV) Надмірна тривалість судових процесів

Судовий процес у справі про компенсацію за пошкоджене майно є дуже тривалим. У середньому, процес на всіх його стадіях триває приблизно 20 місяців і залежить від кількості інстанцій, навантаження судів та складності окремої справи.

Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (УВКПЛ) повідомило, що «у деяких випадках судові процеси затягуються через недостатню кількість працівників судів, що частково пояснюється поточною судовою реформою та процесом повторного призначення суддів [...]». У Сватівському районному суді Луганської області, що укомплектований 50% необхідної кількості суддів, середня річна кількість справ кожного із п'яти суддів перевищує 20 000, тоді як Рада суддів України визначила оптимальне річне навантаження на одного суддю як 180 – 190 справ<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> На 56-й сесії Підкомісії щодо заохочення і захисту прав людини спеціальний доповідач Паулу Серджіо Пінейру виклав принципи реституції житла та майна для біженців та переміщених осіб. Ці принципи було схвалено доповіддю Підкомісії щодо заохочення і захисту прав людини (E/CN.4/Sub.2/2005/17) від 11 серпня 2005 року. Практика ЄСПЛ вважає Принципи Пінейру за міжнародні стандарти (*Маго та інші проти Боснії та Герцеговини, Саргсян проти Азербайджану*).

<sup>14</sup> У багатьох рішеннях суди не зазначають, що спричинило негативне рішення: несплачений судовий збір чи невиконання інших процесуальних вимог заявником. Проте, в більшості випадків суди розглядають неоплачений судовий збір як один з недоліків сторони заявника.

<sup>15</sup> Міжнародна організація з міграції, Національний звіт з моніторингу ситуації щодо внутрішньо переміщених осіб, червень 2018 року.

<sup>16</sup> «Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 лютого – 15 травня 2018 року» Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини.

Надмірна тривалість проваджень протирічить Принципу Пінейру 12.1, що стверджує: «Держави повинні забезпечити та підтримувати [...] своєчасні процедури для розгляду [...] позовів щодо реституції майна».

#### (V) Позовна давність

Позови щодо отримання компенсації за втрату прав, вартості, користування та/або доступу до житла, землі та майна мають трирічну позовну давність згідно з Цивільним кодексом України. Цієї вимоги важко дотримуватися в умовах збройного конфлікту. Багато позивачів, чиє майно було пошкоджено чи знищено протягом 2014 – 2015 років, тепер не можуть вимагати компенсацію через обмеженість строку позовної давності.

#### (VI) Обов'язок надання доказів у процесі покладено на позивача

Позивач, який вимагає відшкодування збитків у цивільному судочинстві, повинен довести як ступінь завданої шкоди, так і обставини, за яких було завдано збитків. Багато позивачів не можуть як отримати доступ до доказів, так і забезпечити вартісну експертну оцінку збитків.

Згідно з Принципом Пінейру 15.7, «у ситуаціях масового переміщення, коли є нестача документальних підтверджень щодо власності чи прав володіння, держави можуть прийняти виняткове припущення, що особи, які залишили свої будинки протягом певного періоду, зробили це внаслідок насильства чи катастрофи, мають право на повернення житла, землі та майна».

Новий Цивільно-процесуальний кодекс України, що набрав чинності 15 грудня 2017 року, має положення щодо рішень Верховного Суду України, що встановлюють єдині підходи до вирішення всіх подібних справ. Це означає, що висновки Верховного Суду щодо застосування відповідних правових норм є обов'язковими до врахування судами нижчих інстанцій при розгляді справ про подібні юридичні питання<sup>17</sup>. З метою отримання відповідного керівного рішення Верховного Суду України, суди нижчих інстанцій мають право призупинити провадження, доки касаційний суд не вирішить подібну юридичну проблему (в іншій справі) (стаття 252 Цивільного процесуального кодексу України). Моніторинг справ про реституцію/компенсацію, пов'язаних з конфліктом на Сході України, дає підстави вважати, що багато суддів призупиняють провадження, доки Верховний Суд не винесе рішення у справі № 757/61954/16-ц, що створить судову практику, яку будуть наслідувати суди нижчих інстанцій.

#### **Оцінка Закону № 2268**

18 січня 2018 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 2268 «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях». 24 лютого 2018 року Закон набув чинності.

Закон № 2268 стверджує, що Російська Федерація несе відповідальність за матеріальну та моральну шкоду, заподіяну Україні (стаття 2 (4)). Крім того, Закон № 2268 передбачає звільнення від сплати судового збору в таких випадках:

- 1) справи щодо заяв про встановлення юридичних фактів, що стосуються порушень права власності на рухоме та/або нерухоме майно;
- 2) справи проти держави-агресора – Російської Федерації – про відшкодування майнової та/або моральної шкоди, заподіяної тимчасовою окупацією території України, збройною агресією та збройним конфліктом, що призвело до примусового переміщення з тимчасово окупованих територій України, смерті, травми, ув'язнення, незаконного позбавлення волі або крадіжки, а також до порушення права власності на рухоме та/або нерухоме майно.

Звільнення від сплати судового збору у справах проти Російської Федерації може ввести в оману, беручи до уваги імунітет держави в національних судах за міжнародним правом та обмеження ефективного виконання рішень проти Росії, якщо такі взагалі є.

---

<sup>17</sup> Цивільно-процесуальний кодекс України, стаття 263, частина 4.

Судових рішень щодо компенсації за пошкоджене майно, де відповідальність за виплату компенсації була б покладена на Російську Федерацію на підставі Закону № 2268, виявлено не було. Проте NRC визначила п'ять справ, у яких сторони подали заяву про участь Російської Федерації в провадженні як третьої сторони на підставі статті 79 Закону України «Про міжнародне приватне право» та Закону № 2268. Судове провадження в цих справах було зупинено, доки не буде отримана відповідь Уряду Російської Федерації.

Таким чином, запровадження Закону № 2268 має дуже обмежений вплив на справи про реституцію/компенсацію майна, які було розглянуто національними судами.

Розробляючи стратегію започаткування нових справ на підставі положень Закону № 2268, варто брати до уваги міжнародне право щодо імунітету держави. Незважаючи на практику ЄСПЛ<sup>18</sup>, за якою факт контролю над територією був ключовим юридичним аргументом у визначенні держави, яка здійснює такий контроль і відповідає за майновий збиток на даній території, українські суди не можуть покладатися на цю практику, оскільки це не вирішує питання з невідповідністю іноземної держави в національних судах. Крім того, суди повинні ретельно розглянути необґрунтованість позиції Уряду України, який заявляє, що відповідальність за певні типи справ несе виключно інша суверенна держава без наданої попередньої згоди на міжнародному рівні.

### *Стратегія масових судових позовів*

Очевидно, що подання індивідуальних позовів щодо компенсації за знищене/пошкоджене майно спрямовано на отримання компенсації на користь позивача. Проте, подання великої кількості однотипних позовів (так звана стратегія масових судових позовів) спрямовано на досягнення більш далекосяжних цілей, а саме:

- продемонструвати системний характер проблеми та змусити відповідні органи державної влади відреагувати на проблему;
- використовувати міжнародні механізми за межами національної судової системи, наприклад, ЄСПЛ;
- за допомогою такого міжнародного механізму отримати «пілотне рішення», що встановлювало б міжнародний стандарт, застосовний для вирішення таких питань.

Процедура «пілотного рішення» була створена як метод виявлення та вирішення структурних проблем, пов'язаних з повторюваними справами проти кількох країн, і покладення на такі держави загальних обов'язків для вирішення цих проблем. Якщо ЄСПЛ отримує кілька заяв, які мають спільну причину, він може вибрати одну або декілька для розгляду та розробки пілотної процедури<sup>19</sup>.

«Пілотне рішення», будучи інструментом, спрямованим на ефективне управління робочим навантаженням Суду, та на визначення порушень Конвенції в конкретній справі, також має на меті й інші цілі:

- виявити в національному законодавстві дисфункцію, що знаходиться в основі порушення;
- надати чіткі інструкції уряду щодо усунення цієї дисфункції;
- сприяти створенню національного засобу правового захисту, здатного розглядати подібні справи (у тому числі ті, що вже розглядаються в Суді в очікуванні «пілотного рішення») або принаймні здатного врегулювати такі справи, що розглядаються в Суді.

Таким чином, «пілотне рішення» спрямоване на те, щоб допомогти національним органам ліквідувати системну або структуру проблему, яка визначена Судом, як та, що породжує повторювані справи. Головною ідеєю процедури пілотного рішення є те, що у випадку, коли існує велика кількість позовів щодо однієї й тієї ж проблеми, заявники зможуть отримати відшкодування швидше, якщо на національному рівні буде встановлено ефективний засіб правового захисту, порівняно з розглядом таких справ на індивідуальній основі в ЄСПЛ<sup>20</sup>. Досвід інших країн, що постраждали від конфліктів<sup>21</sup>,

<sup>18</sup> Справа Санду та інші проти Республіки Молдова та Росії.

<sup>19</sup> ЄСПЛ, Факт лист: Пілотні рішення, лютий 2018.

<sup>20</sup> Секретар ЄСПЛ, Інформаційна записка: Процедура пілотного рішення.

<sup>21</sup> <https://www.sheltercluster.org/housing-land-and-property-working-group/documents/foreign-experience-housing-solutions-and>

показує, що коли така країна стикається з масштабним внутрішнім переміщенням і не надає жодних адміністративних процедур, установ чи механізмів для відшкодування збитків за втрачене або пошкоджене майно, така ситуація може розглядатися як порушення її міжнародних зобов'язань щодо прав людини. У подібній ситуації використання процедури «пілотного рішення» могло би припинити масові порушення та максимально пом'якшити їх негативні наслідки.

Це можна відстежити в контексті окупації Північного Кіпру Туреччиною, що стала причиною приблизно 1400 майнових справ, порушених ЄСПЛ проти Туреччини здебільшого кіпріотами-греками, 211 000 осіб з яких були вимушені покинути свої домівки внаслідок турецької окупації Північного Кіпру в 1974 році<sup>22</sup>.

Розглядаючи питання відновлення справедливості для такої великої кількості постраждалих людей, права власності яких було порушено, ЄСПЛ у справі *Ксенідес-Артис проти Туреччини* (2005) визнав, що:

*«Суд постановив, що порушення прав заявника [...] походить із розповсюдженої проблеми, що зачіпає велику кількість людей, а саме необґрунтоване перешкоджання «поваги до дому» заявника і «мирному користуванню його майном». Крім того, Суд не може ігнорувати той факт, що приблизно 1400 майнових справ, що розглядаються в Суді, були подані переважно греками-кіпріотами проти Туреччини»<sup>23</sup>.*

З цієї причини Суд постановив, що Туреччина має запровадити ефективний засіб правового захисту протягом трьох місяців для забезпечення оперативного відшкодування збитків за порушення майнових та інших прав, передбачених Конвенцією, не тільки заявнику в зазначеній справі, а й усім заявникам, чії подібні справи було розглянуто в Суді<sup>24</sup>.

Це змусило Уряд Туреччини створити «Комісію з нерухомого майна» (КНМ), до складу якої входили колишній Генеральний секретар та заступник Генерального секретаря Ради Європи. Згодом, у своєму рішенні у справі *Демопулос та інші проти Туреччини* (2010), Велика палата Суду виявила, що КНМ надала доступну та ефективну систему відшкодування.

Як уже зазначалося, кількість українських позовів, які пов'язані з конфліктом та зараз розглядаються в ЄСПЛ, є великою (понад 4000, у тому числі випадки, пов'язані з подіями в Криму та іншими питаннями). Однак невідомо, яка кількість із цих справ стосується компенсації за знищене житло внаслідок конфлікту. Подання більшої кількості позовів щодо справедливої компенсації за порушення прав власності, швидше за все, збільшить імовірність численних судових рішень щодо відшкодування шкоди, завданої житловому фонду на Сході України. Виконання цих рішень, у свою чергу, призведе до значного фінансового навантаження на державу, що, безумовно, є найменш бажаним для неї результатом. Задля запобігання настільки значних витрат коштів державного бюджету Уряд України міг би винайти ефективний засіб вирішення цієї проблеми на національному рівні.

Практика ЄСПЛ в контексті Північного Кіпру показує, що створення ефективної національної системи реституції майна могло б пом'якшити вищезазначені наслідки в Україні. Стратегія масових судових позовів може допомогти:

- проілюструвати неефективність існуючої системи;
- висвітлити необхідність встановлення адміністративної процедури для виправлення порушень;
- забезпечити використання міжнародних механізмів у вирішенні системного питання, якщо у внутрішньому полі держави не передбачені ефективні та адекватні засоби захисту.

<sup>22</sup> ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини*, 25781/94, Рішення, 10 травня 2001 року, параграфи 28, 163.

<sup>23</sup> ЄСПЛ, *Ксенідес-Артис проти Туреччини*, 46347/99, Рішення, 22 грудня 2005 року, параграф 38.

<sup>24</sup> *Ibid.*, параграфи 39, 40.



## Висновки

Станом на жовтень 2018 у жодній з 146 справ про компенсацію/реституцію за пошкоджене або знищене майно на Сході України, які порушені в українських судах, не винесено рішення, яке було б виконано. Як зазначено вище, останні законодавчі зміни, внесені Законом № 2268, фактично ускладнили судовий процес у справах, що стосуються захисту прав власності. Отже, існуючі в засоби правового захисту в Україні в цій сфері не є ефективними. Ця ситуація може змінитися, якщо Верховний Суд України винесе рішення в типовій справі стосовно реституції/компенсації за пошкоджене або знищене майно внаслідок конфлікту на Сході України.

Зважаючи на велику кількість заяв, які розглядаються в ЄСПЛ, імовірність пілотного судового рішення щодо реституції/компенсації майна у зв'язку з воєнними діями на Сході України досить висока. Крім того, враховуючи практику Суду в подібних справах, ЄСПЛ, швидше за все, вимагатиме від Уряду України створити ефективну систему реституції/компенсації майна. Проте, Суд, можливо, призупинить розгляд інших подібних справ, щоб надати Уряду час на системне вирішення питання реституції/компенсації майна. Отже, хоча позитивне рішення на користь заявника ознаменувало б значну перемогу щодо забезпечення права власності в Україні, ймовірність винесення індивідуального рішення в ЄСПЛ у найближчому майбутньому дуже низька. Нарешті, з огляду на практику невиконання рішень ЄСПЛ Україною, заявникам слід добре розуміти, що в найближчому майбутньому альтернативні засоби правового захисту можуть бути не створені.

Судові позови про реституцію/компенсацію майна в національних судах виявилися корисними для розробки та уніфікації судової практики. Більше очікується з позиції Верховного Суду України – висновки якого, ймовірно, в майбутньому будуть використані судами нижчих інстанцій при розгляді питань компенсації за пошкодження житла. Судові позови щодо компенсації за втрату прав, вартості, використання та/або доступу до житла, землі та майна також підштовхнули Уряд України розглянути наслідки зростання фінансового боргу перед людьми на Сході України. І хоча Закон № 2268 може вважатися кроком назад у цьому відношенні, питання реституції/компенсації за шкоду наявне у порядку денному Уряду України<sup>25</sup>.

Отже, NRC, координуючи свою діяльність із іншими партнерами, продовжує свій діалог із компетентними органами державної влади України стосовно розробки нормативного регулювання та механізму для оцінки шкоди та документування претензій з метою подальшого забезпечення реституції та компенсації в індивідуальних справах.

Зокрема, NRC закликає Уряд України вжити необхідних кроків для розробки програмного документу, що деталізуватиме застосовні правові рамки та визначатиме основні параметри функціонування такого механізму (склад відповідного органу, який може бути створений у формі комісії з масових претензій, його повноваження, процедурні аспекти роботи та фінансування).

---

<sup>25</sup> Було розроблено чотири законопроекти про компенсацію за пошкоджене майно. Проект Закону № 2167 було включено до порядку денного поточного засідання Парламенту. У червні 2018 року Уповноважений з прав людини заявив, що Міністерство юстиції підготувало шість судових позовів до ЄСПЛ проти Росії щодо компенсації за пошкоджене майно (<http://www.ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/8618-wg-budemo-zvertatisya-do-yespl-schob-rf-vidshkoduvala-nashim-gromadyanam/>).



Проект фінансується  
за підтримки **Європейського Союзу**

Контакти: [ua.info@nrc.no](mailto:ua.info@nrc.no)

Телефон «гарячої» лінії NRC в Україні: 0 800 302 007

Інформування, консультування та правова допомога на Facebook: <https://www.facebook.com/ua.nrc.no/>

---