

## **Постанова**

### **Іменем України**

4 вересня 2019 року

м. Київ

Справа № 265/6582/16-ц

Провадження № 14-17 цс 19

### **Велика Палата Верховного Суду у складі**

**судді-доповідача** Ситнік О. М.,

**суддів** Антонюк Н. О., Анцупової Т. О., Бакуліної С. В., Британчука В. В., Власова Ю. Л., Гриціва М. І., Гудими Д. А., Кібенко О. Р., Лященко Н. П., Прокопенка О. Б., Пророка В. В., Рогач Л. І., Ткачука О. С., Уркевича В. Ю., Яновської О. Г.

розглянула справу за позовом ОСОБА\_1 (далі - позивачка) до Держави України в особі Кабінету Міністрів України (далі - КМ України), Державної казначейської служби України (далі - ДКС України) про відшкодування майнової шкоди

за касаційною скаргою, поданою від імені КМ України Головним територіальним управлінням юстиції у Донецькій області(далі - ГТЮЮ у Донецькій області), на рішення Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області від 20 квітня 2017 року, ухвалене суддею Адамовою Т. С., і рішення Апеляційного суду Донецької області від 16 серпня 2017 року, ухвалене колегією суддів у складі Ткаченко Т. Б., Гаврилової Г. Л., Кочегарової Л. М.

## **ІСТОРІЯ СПРАВИ**

### **Короткий зміст позовних вимог**

1. 4 листопада 2016 року позивачка подала до суду позовну заяву, в якій з урахуванням заяви про збільшення позовних вимог просила відшкодувати їй за рахунок коштів Державного бюджету України

заподіяну терористичним актом шкоду у розмірі 888 715 грн за пошкоджене торгівельне приміщення, розташоване на АДРЕСА\_1 (далі - торгівельний об'єкт), а також судові витрати у розмірі 3 000 грн, пов'язані з проведенням судової оціночно-будівельної експертизи.

2. Позовну заяву мотивувала такими обставинами :

2.1. 24 січня 2015 року у період проведення антитерористичної операції внаслідок терористичного акта - артилерійського обстрілу житлового масиву у мікрорайоні «Східний» м. Маріуполя - був пошкоджений (знищений) належний позивачці на праві власності торгівельний об'єкт.

2.2. Згідно з [розпорядженням КМ України № 1275-р від 2 грудня 2015 року](#) м. Маріуполь належить до населених пунктів, в яких проводилася антитерористична операція.

2.3. Місто Маріуполь не належить до населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють їхні повноваження відповідно до [розпорядження КМ України № 1085 від 7 листопада 2014 року](#).

2.4. Станом на 24 січня 2015 року органи державної влади на території м. Маріуполя Донецької області здійснюють повноваження в повному обсязі, проте досі не відшкодували завдану позивачці шкоду, а торгівельний об'єкт досі не є відновленим.

2.5. Управління Служби безпеки України (далі - УСБУ) в Донецькій області проводить досудове розслідування у кримінальному провадженні № 2201505000000047 за ознаками злочину, передбаченого частиною третьою [статті 258 Кримінального кодексу України](#) (далі - [КК України](#)). У цьому кримінальному провадженні позивачка є потерпілою.

2.6. Згідно з висновком судової оціночно-будівельної експертизи розмір шкоди, спричиненої позивачці внаслідок пошкодження торгівельного об'єкта, складає 888 715 грн.

2.7. Відсутній спеціальний нормативний акт - Порядок надання грошової допомоги та відшкодування шкоди особам, які постраждали під час проведення антитерористичної операції у Донецькій і Луганській областях, - який мав бути підготовлений і внесений на розгляд КМ України ще в жовтні 2014 року на виконання його розпорядження № 1002-р від 16 жовтня 2014 року.

2.8. Від зобов'язань, визначених статтею 1 Першого протоколу до [Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод](#) (далі - Конвенція) Україна відповідно до статті 15 Конвенції не відступала.

2.9. До ситуації, в якій опинилася позивачка, застосовними є висновки Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ), сформульовані в його рішеннях від 8 січня 2004 року у справі «Айдер та інші проти Туреччини» (*Ayder and Others v. Turkey*, заява № 23656/94) та від 19 жовтня 2012 року у справі «Катан та інші проти Молдови і Росії» (*Catan and Others v. Moldova and Russia*, заява № 43370/04 та інші).

### **Короткий зміст рішень суду першої інстанції**

3. 20 квітня 2017 року Орджонікідзевський районний суд м. Маріуполя Донецької області ухвалив рішення, яким позов задовольнив.

4. Мотивував рішення так :

4.1. Позивачка зверталася до Маріупольської міської ради та Донецької обласної державної адміністрації з приводу відшкодування їй шкоди, завданої 24 січня 2015 року пошкодженням (знищенням) торговельного об'єкта. Проте їй відмовили через невизначеність законами органу державної влади, відповідального за відшкодування шкоди, та через відсутність державних програм щодо компенсації втрат, понесених населенням через терористичні акти.

4.2. Слідчий відділ УСБУ в Донецькій області проводить досудове розслідування у кримінальному провадженні № 2201505000000047 від 24 січня 2015 року за ознаками злочину, передбаченого частиною третьою [статті 258 КК України](#). Через пошкодження внаслідок обстрілу торговельного об'єкта 17 березня 2015 року позивачку залучили як потерпілу у цьому провадженні.

4.3. За даними вказаного досудового розслідування встановлено, що 24 січня 2015 року відбувся артилерійський обстріл мікрорайону «Східний» Орджонікідзевського району міста Маріуполя, внаслідок чого 30 осіб загинули, не менше 119 осіб отримали тілесні ушкодження різного ступеню тяжкості, пошкоджені житлові будинки та нежитлові приміщення, ринки «Київський» і «Денис».

4.4. Відповідно до висновку судової оціночно-будівельної експертизи, складеного 21 березня 2017 року судовим експертом,

розмір шкоди, завданої позивачці внаслідок пошкодження 24 січня 2015 року торгівельного об'єкта, складає 888 715 грн.

**4.5.** Відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, згідно зі [статтею 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#) (далі - Закон) провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до [закону](#) і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом. Обов'язок відшкодувати завдану шкоду покладається на державу незалежно від її вини. Відшкодувавши шкоду фізичній особі, держава отримує право вимоги до особи, винної у терористичному акті.

**4.6.** За змістом статей [1](#), [11](#) і [19 Закону](#) встановлення осіб, які здійснювали терористичну діяльність, наявність щодо них обвинувального вироку суду не є умовою відшкодування шкоди державою на підставі статті 19 Закону. Після відшкодування шкоди потерпілому у разі встановлення осіб, які заподіяли шкоду, держава може стягнути з них суму виплаченого нею відшкодування у порядку, визначеному законом.

**5.** 14 червня 2017 року Орджонікідзевський районний суд м. Маріуполя Донецької області ухвалив додаткове рішення, яким стягнув з Держави України в особі КМ України за рахунок коштів Державного бюджету України на користь держави судовий збір у розмірі 8 000 грн.

#### **Короткий зміст рішення суду апеляційної інстанції**

**6.** 16 серпня 2017 року Апеляційний суд Донецької області ухвалив рішення, яким рішення Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області від 20 квітня 2017 року залишив без змін, а додаткове рішення цього ж суду від 14 червня 2017 року змінив: стягнув з Держави України в особі КМ України за рахунок коштів Державного бюджету України в дохід держави судовий збір у розмірі 6 890 грн.

**7.** Апеляційний суд мотивував рішення так :

**7.1.** Суд першої інстанції правильно встановив, що шкода позивачці завдана терористичним актом - артобстрілом житлових районів міста Маріуполя - у період проведення антитерористичної операції.

**7.2.** Місто Маріуполь Донецької області не включене до Переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади

тимчасово не здійснюють свої повноваження, затвердженого [розпорядженням КМ України від 7 листопада 2014 року № 1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення»](#).

**7.3.** Станом на 24 січня 2015 року органи державної влади на території м. Маріуполя Донецької області здійснювали повноваження в повному обсязі, проте позивачка досі не отримала відшкодування за завдану їй шкоду.

**7.4.** [Кодекс цивільного захисту України](#) (далі - [КЦЗ України](#)) регулює правовідносини щодо боротьби з тероризмом, але спеціальним щодо цих правовідносин є Закон. Застосування його статті 19 не пов'язане із наявністю обвинувального вироку суду.

**7.5.** Відсутні спеціальні нормативно-правові акти щодо відшкодування шкоди особам, які постраждали під час проведення антитерористичної операції у Донецькій та Луганській областях. Тому для визначення розміру відшкодування позивачці шкоди, заподіяної внаслідок пошкодження (знищення) торговельного об'єкта терористичним актом, слід застосовувати приписи [статті 86 КЦЗ України](#), яка узгоджується зі статтею 19 Закону.

**7.6.** Від зобов'язань, визначених статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, в окремих районах Донецької та Луганської областей відповідно до статті 15 Конвенції Україна не відступала.

**7.7.** У рішенні від 8 січня 2004 року у справі «Айдер та інші проти Туреччини» ЄСПЛ вказав, що відповідальність держави має абсолютний характер і об'єктивну природу, засновану на теорії соціального ризику. Держава може бути притягнута до відповідальності з метою відшкодування шкоди тим, хто постраждав від дій невстановлених осіб або терористів, коли держава визнає свою нездатність підтримувати громадський порядок і безпеку або захищати життя людей і власність (§ 70). На думку ЄСПЛ, відсутність об'єктивного і незалежного розслідування випадку заподіяння шкоди є самостійною підставою відповідальності держави за дії її органів та їх посадових осіб.

**7.8.** У рішенні від 19 жовтня 2012 року у справі «Катан та інші проти Молдови та Росії» ЄСПЛ зазначив, що хоча Молдова не має ефективного контролю над діями «Придністровської молдавської

республіки» (далі - ПМР), факт того, що цей регіон визнається за міжнародним правом частиною території Молдови, тягне за собою обов'язок за статтею 1 Конвенції використати всі доступні державі юридичні та дипломатичні засоби, щоби продовжувати гарантувати здійснення прав і свобод, визначених Конвенцією, усіма особами, які там проживають (§ 110).

**7.9.** Звертаючись до суду з цим позовом, позивачка зазначила відповідачем саме Державу Україну, а представником останньої -КМ України.

**7.10.** Відповідно до [статті 43 Бюджетного кодексу України](#) безпосереднє обслуговування державного бюджету здійснюється Державною казначейською службою України, і саме тому відповідачем у суді від імені держави у справах про відшкодування шкоди за рахунок держави має виступати ДКС України.

**7.11.** Вирішуючи питання про стягнення судового збору у розмірі 8 000 грн (1600 грн x 5 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб), суд першої інстанції помилково застосував абзац другий підпункту 1 пункту 1 частини другої [Закону України «Про судовий збір»](#) у редакції, чинній з 1 січня 2017 року).

### **Короткий зміст вимог касаційної скарги**

**8.** У серпні 2017 року КМ України, від імені якого діяло ГТУЮ у Донецькій області, подав до Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ касаційну скаргу. Просить скасувати рішення Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області від 20 квітня 2017 року та рішення Апеляційного суду Донецької області від 16 серпня 2017 року й ухвалити нове - про відмову у задоволенні позову.

### **Короткий зміст ухвали суду касаційної інстанції**

**9.** 12 грудня 2018 року Верховний Суд у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду ухвалою передав справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду.

**10.** Обґрунтував ухвалу тим, що у цій справі є виключна правова проблема, вирішення якої потрібне для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики у спорах про

відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом. Для вирішення цієї проблеми необхідно, зокрема, визначити:

**10.1.** Юридичну підставу відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом ([стаття 19 Закону](#), [стаття 86 КЦЗ України](#), чи їх застосування за аналогією закону).

**10.2.** Порядок відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом.

**10.3.** Суб`єкта відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом, з урахуванням території, на якій відбулося заподіяння шкоди (підконтрольна чи непідконтрольна).

## **АРГУМЕНТИ УЧАСНИКІВ СПРАВИ**

### **(1) Доводи особи, яка подала касаційну скаргу**

**11.** КМ України мотивує касаційну скаргу так :

**11.1.** Суди попередніх інстанцій не визначилися з предметом і підставами позову, оскільки позивачка мотивувала вимоги як тим, що належне їй нерухоме майно було пошкоджене внаслідок терористичного акта (обстрілу), так і тим, що вона зазнала шкоди внаслідок обстрілу житлових районів у період проведення антитерористичної операції. Тому незрозуміло, за яких саме обставин пошкоджений торгівельний об`єкт: вчинення злочину (терористичного акта), проведення антитерористичної операції чи надзвичайної ситуації. Вказані обставини є самостійними, різними підставами позову про відшкодування шкоди. Право таке відшкодування за кожною з означених підстав регламентується різними нормами матеріального права. А тому залежно від обраної підстави позову відмінним є предмет доказування.

**11.2.** Позивачка не надала належних доказів пошкодження торгівельного об`єкта саме внаслідок терористичного акта.

**11.3.** Досудове розслідування у відповідному кримінальному провадженні, в якому позивачка залучена як потерпіла через пошкодження внаслідок обстрілу належного їй нерухомого майна, триває, а обов`язковою умовою застосування припису [статті 19 Закону](#) є наявність обвинувального вироку суду, який набрав законної сили.

11.4. Суди застосували приписи [КЦЗ України](#), які незастосовні до спірних правовідносин.

11.5. Відшкодування шкоди, завданої терористичним актом, не належить до повноважень КМ України. Останній не є належним представником держави у цій справі та не є розпорядником бюджетних коштів. Тому позовні вимоги до Держави України в особі КМ України не відповідають приписам [статті 170 Цивільного кодексу України](#) (далі - [ЦК України](#)), частини четвертої [статті 38 Цивільного процесуального кодексу України](#) (далі - [ЦПК України](#)) у редакції, чинній на час розгляду справи судами першої й апеляційної інстанцій.

## **(2) Позиція позивачки**

12. У січні 2018 року позивачка подала відзив на касаційну скаргу. Просить оскаржені рішення залишити без змін, а касаційну скаргу - без задоволення.

13. Відзив на касаційну скаргу мотивувала так :

13.1. Суди правильно встановили обставини, внаслідок настання яких пошкодженій торгівельній об'єкт. А доводи касаційної скарги зводяться до переоцінки встановлених судами обставин.

13.2. Оскільки за [статтею 19 Закону](#) держава відшкодовує шкоду незалежно від її вини, помилковим є аргумент касаційної скарги про те, що обов'язковою умовою застосування цієї статті є наявність обвинувального вироку суду, який набрав законної сили.

13.3. КМ України є належним представником Держави України у спірних правовідносинах.

## **ПОЗИЦІЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ**

### **(1) Оцінка аргументів учасників справи та висновків судів першої й апеляційної інстанцій**

#### **(1.1) Щодо наявності у позивачки легітимних очікувань відшкодування за рахунок держави шкоди, завданої пошкодженням внаслідок терористичного акта торгівельного об'єкта**

14. Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше



як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених [законом](#) і загальними принципами міжнародного права. Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів (стаття 1 Першого протоколу до Конвенції).

**15.** Суди попередніх інстанцій встановили, що позивачка є власником торговельного об'єкта - крамниці непродовольчих товарів «Єва», - який був пошкоджений (знищений) 24 січня 2015 року, а також розташованої за адресою торговельного об'єкта земельної ділянки з цільовим призначенням для обслуговування магазину продовольчих і непродовольчих товарів та кафетерію.

**16.** Позивачка звернулася до суду, мотивувавши позов, зокрема тим, що не отримала від держави відшкодування за пошкодження (знищення) її торговельного об'єкта, на яке позивачка, на її думку, має право згідно з чинним законодавством України та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції.

**17.** Суди першої й апеляційної інстанцій встановили, що позивачка зверталася до Маріупольської міської ради та Донецької обласної державної адміністрації щодо отримання вказаного відшкодування, проте отримала відмови через невизначеність органу, відповідального за надання такого відшкодування, та відсутність відповідних державних програм. Тому позивачка вважає, що Держава Україна порушила закріплене у [статті 19 Закону](#) право на отримання відшкодування, оскільки тривалий період часу не надає компенсацію, внаслідок чого невідновленим є торговельний об'єкт (т. 1, а. с. 5).

**18.** Позивачка не стверджувала, що пошкодження належного їй на праві власності торговельного об'єкта було наслідком порушення державою її негативного обов'язку за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, а суди попередніх інстанцій не встановили, що таке пошкодження відбулося внаслідок дій держави. Отже, ця справа стосується захисту позивачкою не права власності на торговельний об'єкт і земельну ділянку, на якій він розташований, від посягань з боку держави, а права на отримання за рахунок держави відшкодування шкоди, заподіяної у період проведення антитерористичної операції внаслідок пошкодження під час терористичного акта належного позивачці на праві власності торговельного об'єкта.

**19.** Тому Велика Палата Верховного Суду має встановити, чи охоплюється поняттям «майно» у розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції право на відшкодування державою шкоди, передбачене у статті 19 Закону.

**20.** Згідно з усталеною практикою ЄСПЛ поняття «майно» у першій частині статті 1 Першого протоколу до Конвенції має автономне значення, яке не обмежується правом власності на речі матеріального світу та не залежить від формальної класифікації, прийнятої у національному законодавстві: деякі інші права й інтереси, що становлять активи, теж можуть розглядатися як «майнові права», а отже, як «майно» (див. *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ від 5 січня 2000 року у справі «Бейелер проти Італії» (*Beyeler v. Italy*), заява № 33202, § 100).

**21.** Так, за певних обставин захистом статті 1 Першого протоколу до Конвенції може користуватися легітимне очікування (*legitimate expectation*) успішної реалізації майнових прав (право вимоги). Для того, щоб «очікування» було «легітимним», воно має бути заснованим на нормі [закону](#) або іншому правовому акті, такому як судове рішення, пов'язаному із майновим інтересом (див. *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ від 28 вересня 2004 року у справі «Копецький проти Словаччини» (*Kopecky v. Slovakia*), заява № 44912/98, § 49-50). Проте стаття 1 Першого протоколу до Конвенції не гарантує право на набуття майна (див. *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ у справі «Копецький проти Словаччини», § 35).

**22.** Тобто, особа, яка має майновий інтерес, може розглядатись як така, що має «легітимне очікування» успішної реалізації її права вимоги (зокрема, відшкодування державою шкоди) у сенсі статті 1 Першого протоколу до Конвенції, коли для цього інтересу є достатні підстави у національному законодавстві. Останнє повинно давати змогу чітко визначити конкретний майновий інтерес особи, який, наприклад, має бути передбаченим у відповідних нормативних приписах або підтвердженим в іншому правовому акті, зокрема, у судовому рішенні (див. для порівняння *mutatis mutandis* ухвалу ЄСПЛ щодо прийнятності від 2 липня 2002 року у справі «Гайдук та інші проти України» (*Gayduk and Others v. Ukraine*), заяви № 45526/99 та інші). Очікування не буде легітимним, коли є спір щодо правильності тлумачення та застосування національного законодавства, і доводи заявника відхиляє національний суд (див. *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ у справі «Копецький проти Словаччини», § 50).

**23.** З огляду на вказане Велика Палата Верховного Суду повинна з'ясувати, чи має право на отримання за рахунок держави компенсації за шкоду, заподіяну у період проведення антитерористичної операції внаслідок стверджуваного пошкодження під час терористичного акта належного позивачці на праві власності торговельного об'єкта, таку юридичну основу, що дає змогу визначити конкретний майновий інтерес позивачки. Остання окреслила його у заяві про збільшення позовних вимог сумою у 888 715 грн (т. 1, а. с. 183-184), що на час розгляду справи є *реальною вартістю зазначеного об'єкта*, визначеною відповідно до проведеної на підставі ухвали суду першої інстанції від 3 березня 2017 року судової оціночно-будівельної експертизи (т. 1, а. с. 179-180). Хоча у позовній заяві позивачка оцінювала вартість завданої їй шкоди у 759 806 грн, виходячи з *вартості відновлення торговельного об'єкта*, відповідно до кошторисного рахунку, складеного фізичною особою-підприємцем ОСОБА\_2 станом на 30 березня 2016 року (т. 1, а. с. 22-44), а згідно з поданим до суду першої інстанції 16 січня 2017 року клопотанням про приєднання письмових доказів до матеріалів справи (т. 1, а. с. 82), - виходячи з *вартості права вимоги відшкодування шкоди, завданої «об'єкту комерційної нерухомості»*, оціненого у 500 987 грн у звіті про оцінку Приватного підприємства (далі - ПП) «Центр експертних послуг» від 15 червня 2015 року (т. 1, а. с. 83-112).

**24.** Завдання майнової (матеріальної) шкоди є підставою виникнення цивільних прав та обов'язків (пункт 3 частини другої [статті 11 ЦК України](#)).

**25.** Відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди є способом захисту цивільних прав та інтересів (пункт 8 частини другої [статті 16 ЦК України](#)).

**26.** Особа, якій завдано збитків у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування. Збитки відшкодовуються у повному обсязі, якщо договором або [законом](#) не передбачено відшкодування у меншому або більшому розмірі (частини перша та третя [статті 22 ЦК України](#)).

**27.** За загальним правилом шкода, завдана майну фізичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала (частини перша [статті 1166 ЦК України](#)).

**28.** Суди попередніх інстанцій вказали, що згідно з відомостями досудового розслідування у кримінальному провадженні № 2201505000000047 за ознаками злочину, передбаченого частиною

третьою [статті 258 КК України](#) (терористичний акт, який призвів до загибелі людей), 24 січня 2015 року відбувся артилерійський обстріл мікрорайону «Східний» Орджонікідзевського району м. Маріуполя. Внаслідок цього обстрілу 30 осіб загинули, не менше 119 осіб отримали тілесні ушкодження різного ступеню тяжкості, пошкоджені житлові будинки та нежитлові приміщення, ринки «Київський» і «Денис». Суди першої й апеляційної інстанцій на підставі відповідей Слідчого відділу Управління Служби безпеки України в Донецькій області (т. 1, а. с. 146, 150, 157) на запити суду встановили, що станом на момент розгляду справи досудове розслідування у цьому кримінальному провадженні тривало, а позивачка через пошкодження її торговельного об'єкта отримала статус потерпілої.

**29.** Шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та порядку, передбачених законом (частина друга [статті 1177 ЦК України](#)).

**30.** Велика Палата Верховного Суду звертає увагу на те, що ЄСПЛ, дослідивши приписи [статті 1177 ЦК України](#) у редакції, що була чинною до 9 червня 2013 року, та [статті 1207 цього кодексу](#), у справах за заявами № 54904/08 і № 3958/13 (поданими потерпілими, яким держава не компенсувала шкоду, завдану внаслідок кримінального правопорушення) вказав, що отримання відшкодування на підставі зазначених приписів можливе лише за дотримання умов, які у них передбачені та за наявності окремого [закону](#), якого немає, і в якому мав би бути визначений порядок присудження та виплати відповідного відшкодування. Тому ЄСПЛ відзначив, що право на відшкодування державою потерпілим внаслідок кримінального правопорушення ніколи не було безумовним. Оскільки заявники не мали чітко встановленого в [законі](#) права вимоги для цілей, передбачених статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, вони не могли стверджувати, що мали легітимне очікування на отримання будь-яких конкретних сум від держави. З огляду на це ЄСПЛ визнав скарги заявників на порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції несумісними з положеннями Конвенції *ratione materiae* (див. ухвали ЄСПЛ щодо прийнятності від 30 вересня 2014 року у справі «Петльований проти України» (*Petyovanyu v. Ukraine*, заява № 54904/08) і від 16 грудня 2014 року у справі «Золотюк проти України» (*Zolotyuk v. Ukraine*, заява № 3958/13)).

**31.** Частина перша [статті 19 Закону](#) передбачає спеціальне правило, відповідно до якого відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України *відповідно до* [закону](#) і з наступним стягненням суми

цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом. Крім того, у порядку, визначеному законом, провадиться відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом організації, підприємству або установі (частина друга статті 19 Закону).

**32.** З огляду на зміст вказаних приписів реалізація права на отримання зазначеного відшкодування поставлена у залежність від існування компенсаційного механізму, що має бути встановлений в окремому законі. [Закон](#), який регулює порядок відшкодування за рахунок коштів Державного бюджету України шкоди, заподіяної терористичним актом об'єктам нежитлової нерухомості громадян, відсутній як на час виникнення спірних правовідносин, так і на час розгляду справи судами. Більше того, у законодавстві України відсутня не тільки процедура виплати означеного відшкодування (див. для порівняння *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ від 24 квітня 2014 року у справі «Будченко проти України» (*Budchenko v. Ukraine*), заява № 38677/06, § 42), але й чіткі умови, необхідні для заявлення майнової вимоги до держави про надання такого відшкодування (див. *mutatis mutandis* ухвалу ЄСПЛ щодо прийнятності від 30 вересня 2014 року у справі «Петльований проти України»).

**33.** Велика Палата Верховного Суду також зауважує, що відповідно до частини восьмої статті [86](#) і частини третьої статті [89 КЦЗ України постановою КМ України від 18 грудня 2013 року № 947](#) був затверджений Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги або компенсації постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання (далі - Порядок), який викладений у редакції [постанови КМ України від 10 липня 2019 року № 623](#):

**33.1.** Порядок не поширюється на випадки відшкодування державою шкоди постраждалим від пошкодження торгівельних об'єктів, інших нежитлових будівель і споруд внаслідок терористичного акта (незалежно від того, чи таке пошкодження відбулося під час і на території проведення антитерористичної операції, чи ні).

**33.2.** Постраждалими згідно з пунктом 2 Порядку визнаються особи, житлові будинки (квартири) яких: пошкоджено внаслідок надзвичайної ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків (таким постраждалим надається грошова допомога); зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації (таким постраждалим надається грошова компенсація).

**33.3.** Розмір грошової компенсації зазначеним постраждалим визначається за показниками опосередкованої вартості спорудження житла у регіонах України відповідно до місцезнаходження житлових будинків (квартир), які зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації, але не більше ніж 300 000 грн (абзац другий пункту 7 Порядку).

**34.** На підставі викладеного Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що передбачене у [статті 19 Закону](#) право на відшкодування відповідно до [закону](#) шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, не породжує легітимного очікування на отримання від Держави України такого відшкодування за пошкодження у період проведення антитерористичної операції торговельний об'єкт незалежно від того, на якій території - підконтрольній чи непідконтрольній Україні - мав місце вказаний акт.

**35.** З аналогічних підстав не породжує у позивачки такого очікування і застосована судом першої інстанції [стаття 85 КЦЗ України](#), відповідно до якої відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій здійснюється у *порядку, визначеному законом*.

**36.** Отже, право на отримання за рахунок держави компенсації за шкоду, заподіяну у період проведення антитерористичної операції внаслідок пошкодження під час терористичного акта належного позивачці на праві власності торговельного об'єкта, не має у законодавстві України такої юридичної основи, що дає змогу визначити конкретний майновий інтерес позивачки. Тим більше, немає підстав вважати, що такий інтерес становить реальну вартість торговельного об'єкта на час розгляду справи. Так, суди першої й апеляційної інстанцій задовольнили позовні вимоги, виходячи з розміру шкоди, визначеної саме як реальна вартість торговельного об'єкта у складеному 21 березня 2017 року згідно зі [статтею 1192 ЦК України](#) висновку судової оціночно-будівельної експертизи (т. 1, а. с. 179). Проте суди не звернули увагу на те, чи [стаття 1192 ЦК України](#) застосована для визначення розміру збитків відповідно до реальної вартості втраченого майна для їх відшкодування потерпілому за рахунок особи, яка завдала шкоди цьому майну. У справі № 265/6582/16-ц суди таку особу не встановили: позивачка наполягала на тому, що означене встановлення у кримінальному провадженні для реалізації приписів [статті 19 Закону](#) не потрібне (позовна заява - т. 1, а. с. 4; заперечення на апеляційну скаргу - т. 2, а. с. 46; відзив на

касаційну скаргу - т. 3, а. с. 51), а КМ України заперечував проти такого підходу (заперечення на позовну заяву - т. 1, а. с. 129).

**37.** У позовній заяві та впродовж розгляду справи судами позивачка стверджувала про відсутність спеціального порядку відшкодування за пошкодженій внаслідок терористичного акта торгівельний об'єкт, а КМ України у запереченні на позовну заяву, поданому його представником, також підтвердив відсутність [закону](#) чи іншого нормативно-правового акта, який визначає механізм такого відшкодування та встановлює відповідний порядок (т. 1, а. с. 133). Суд першої інстанції вказані доводи не оцінив, а суд апеляційної інстанції, застосувавши частини восьму та дев'яту [статті 8 ЦПК України](#) у редакції, чинній на час розгляду справи судами першої й апеляційної інстанцій, зазначив, що за відсутності спеціальних нормативно-правових актів щодо означеного відшкодування до спірних правовідносин для визначення позивачці розміру відшкодування слід застосувати приписи [статті 86 КЦЗ України](#), яка узгоджується зі статтею 19 Закону.

**38.** Застосування апеляційним судом до спірних правовідносин за аналогією закону (частина восьма [статті 8 ЦПК України](#) у зазначеній редакції) приписів [статті 86 КЦЗ України](#) для реалізації позивачкою права, передбаченого у [статті 19 Закону Велика Палата Верховного Суду](#) вважає помилковим:

**38.1.** Передбачене у [статті 86 КЦЗ України](#) правове регулювання стосується правовідносин, які не є подібними до тих, які склалися між сторонами спору у справі № 265/6582/16-ц.

**38.2.** [Стаття 86 КЦЗ України](#) регламентує забезпечення житлом постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій і встановлює умови як такого забезпечення, так і його заміни грошовою компенсацією. Тому припис частини 10 вказаної статті (який передбачає, що розмір грошової компенсації за зруйновану або пошкоджену квартиру (житловий будинок) визначається за показниками опосередкованої вартості спорудження житла у регіонах України відповідно до місцезнаходження такого майна) не можна застосувати безвідносно до інших приписів цієї статті, зокрема частини дев'ятої, яка передбачає умовою забезпечення житлом постраждалого або виплати грошової компенсації за рахунок держави добровільне передання постраждалим зруйнованого або пошкодженого внаслідок надзвичайної ситуації житла місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання). Крім того, припис частини десятої [статті 86 КЦЗ України](#) також не можна застосувати до

визначення розміру відшкодування шкоди, заподіяної пошкодженням внаслідок терористичного акта торговельного об'єкта з огляду на відмінність значення для життя людини об'єкта нежитлової та житлової нерухомості.

**38.3.** [КЦЗ України](#) не покладає тягар виплати відшкодувань винятково на державу, але й передбачає існування страхування у сфері цивільного захисту, метою якого, зокрема, є страховий захист майнових інтересів суб'єктів господарювання і громадян від шкоди, яка може бути заподіяна внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій або проведення робіт із запобігання чи ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (пункт 1 частини першої [статті 49 цього кодексу](#)). Відшкодування матеріальних збитків постраждалим здійснюються за рахунок не заборонених законодавством джерел, зокрема коштів за договорами добровільного страхування, укладеними відповідно до законодавства про страхування (пункт 3 частини третьої [статті 84 КЦЗ України](#)).

**39.** Крім того, помилковим є і застосування апеляційним судом до спірних правовідносин припису частини дев'ятої [статті 8 ЦПК України](#) у редакції, чинній на час розгляду справи судами першої й апеляційної інстанцій. Згідно з вказаним приписом заборонялася відмова у розгляді справи з мотивів відсутності, неповноти, нечіткості, суперечливості законодавства, що регулює спірні відносини (аналогічний припис закріплений у частині десятій [статті 10 ЦПК України](#) у редакції, чинній на час розгляду справи Великою Палатою Верховного Суду). Проте за наявності правового регулювання обов'язків держави за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції вказаний припис [ЦПК України](#) не створює для суду можливість встановлення за аналогією [закону](#) обов'язків для будь-якого суб'єкта, зокрема й обов'язку держави відшкодувати потерпілому за рахунок держави шкоду, заподіяну пошкодженням (знищенням) внаслідок терористичного акта торговельного об'єкта, у розмірі реальної вартості такого об'єкта.

### **(1.2) Щодо позитивних обов'язків держави за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції**

**40.** Починаючи із позовної заяви, позивачка наполягала на тому, що держава порушила вимоги статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Проте, як було встановлено вище, помилково вважала, що має право вимоги до держави про відшкодування за її рахунок шкоди, завданої пошкодженням (знищенням) внаслідок терористичного акта торговельного об'єкта, у розмірі реальної його вартості.



**41.** Більше того, крім вказаної у позовній заяві, запереченні на апеляційну скаргу та відзиві на касаційну скаргу такої підстави для отримання від держави відшкодування як заподіяння шкоди у період проведення антитерористичної операції внаслідок пошкодження під час терористичного акта (обстрілу житлових районів м. Маріуполя) належного позивачці на праві власності торговельного об'єкта (позовна заява - т. 1, а. с. 1, 2; заперечення на апеляційну скаргу - т. 2, а. с. 44; відзив на касаційну скаргу - т. 3, а. с. 50, 51), позивачка звертала увагу і на таке: *відсутність компенсації завданої шкоди* впродовж тривалого часу та невідновлення торговельного об'єкта (позовна заява - т. 1, а. с. 5; заперечення на апеляційну скаргу - т. 2, а. с. 41; відзив на касаційну скаргу - т. 3, а. с. 45); *відсутність спеціального порядку відшкодування* за пошкоджений внаслідок терористичного акта торговельний об'єкт (позовна заява - т. 1, а. с. 5, 6; заперечення на апеляційну скаргу - т. 2, а. с. 41; відзив на касаційну скаргу - т. 3, а. с. 45); *нездатність держави захищати власність* у розумінні ЄСПЛ (позовна заява - т. 1, а. с. 7; заперечення на апеляційну скаргу - т. 2, а. с. 43; відзив на касаційну скаргу - т. 3, а. с. 47); *відсутність об'єктивного і незалежного розслідування* випадку заподіяння шкоди у розумінні ЄСПЛ за встановленого у відповідному кримінальному провадженні факту пошкодження торговельного об'єкта внаслідок терористичного акта (позовна заява - т. 1, а. с. 7; заперечення на апеляційну скаргу - т. 2, а. с. 43, 44; відзив на касаційну скаргу - т. 3, а. с. 46, 47, 48).

**42.** Суди першої й апеляційної інстанцій також встановили, що позивачка отримала відмови на її звернення до Маріупольської міської ради та Донецької обласної державної адміністрації з приводу відшкодування шкоди, завданої 24 січня 2015 року знищенням належного позивачці торговельного об'єкта, через невизначеність законами органу державної влади, відповідального за таке відшкодування, та через відсутність державних програм щодо компенсації втрат, понесених населенням через терористичні акти (т. 1, а. с. 48, 49, 50).

**43.** Суд не обмежений доводами та вимогами касаційної скарги, якщо під час розгляду справи буде виявлене неправильне застосування норм матеріального права (частина третя [статті 400 ЦПК України](#)).

**44.** Згідно з принципом *jura novit curia* («суд знає закони») неправильна юридична кваліфікація учасниками справи спірних правовідносин не звільняє суд від обов'язку застосувати для вирішення спору належні приписи юридичних норм.

45. Відповідно до статті 1 Конвенції Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції.

46. За змістом зазначеної статті поряд із негативним обов'язком, на порушення Україною якого позивачка не скаржилася, держава має позитивні обов'язки гарантувати ефективне використання визначених Конвенцією прав кожному, хто перебуває під її юрисдикцією. Порушення кожного з цих обов'язків є самостійною підставою відповідальності держави.

47. Стосовно права, гарантованого статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, такі позитивні обов'язки згідно з практикою ЄСПЛ можуть передбачати певні заходи, необхідні для захисту права власності, а саме:

47.1. *У матеріальному аспекті:* держава має забезпечити у своїй правовій системі юридичні гарантії реалізації права власності (превентивні обов'язки) та засоби правового захисту, за допомогою яких потерпілий від втручання у це право може його захистити, зокрема, вимагаючи відшкодування збитків за будь-яку втрату (компенсаційні обов'язки) (див. *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ від 3 квітня 2012 року у справі «Котов проти Росії» (*Kotov v. Russia*), заява № 54522/00, § 113).

47.2. *У процесуальному аспекті:* хоча стаття 1 Першого протоколу до Конвенції не встановлює чітких процедурних вимог, існування позитивних обов'язків процесуального характеру відповідно до цього положення визнані ЄСПЛ як у справах, що стосуються державних органів, так і у спорах між приватними особами (див. *mutatis mutandis* рішення ЄСПЛ у справі «Котов проти Росії», § 114).

48. [Закон](#), який регулює порядок відшкодування за рахунок коштів Державного бюджету України шкоди, заподіяної пошкодженням торговельного об'єкта внаслідок терористичного акта, відсутній як на момент виникнення спірних правовідносин, так і на момент розгляду справи судами (позитивний матеріальний обов'язок).

49. Крім того, суди попередніх інстанцій встановили, що станом на час розгляду справи досудове розслідування у кримінальному провадженні, в якому позивачка була залучена потерпілою через пошкодження її торговельного об'єкта, тривало. Причому 9 лютого 2017 року в судовому засіданні суду першої інстанції позивачка вказала, що їй невідомо про те, на якій стадії перебуває це

провадження (т. 1, а. с. 137). Тобто, у судів першої й апеляційної інстанцій не було відомостей про те, що держава провела об'єктивне та незалежне розслідування випадку заподіяння майнової шкоди позивачці (позитивний процесуальний обов'язок).

**50.** Оскільки Конвенція покликана захищати права, які є практичними й ефективними, порушення державою будь-якого з конвенційних обов'язків може зумовлювати необхідність присудження за це компенсації. Така компенсація може мати різні форми та встановлюватися, зокрема, залежно від виду порушення (див., наприклад, вирішення проблеми відповідальності держави за порушення права заявників на доступ до їхнього майна: рішення ЄСПЛ від 29 червня 2004 року щодо суті та від 13 липня 2006 року щодо справедливої сатисфакції у справі «Доган та інші проти Туреччини» (*Dogan and Others v. Turkey*), заява № 8803-8811/02 й інші; рішення ЄСПЛ від 12 січня 2006 року щодо прийнятності у справі «Ічер проти Туреччини» (*Icyer v. Turkey*), заява № 18888/02, § 73-87; рішення ЄСПЛ від 16 червня 2015 року щодо суті у справі «Чірагов та інші проти Вірменії» (*Chiragov and Others v. Armenia*), заява № 13216/05, § 188-201; рішення ЄСПЛ від 16 червня 2015 року щодо суті у справі «Саргсян проти Азербайджану» (*Sargsyan v. Azerbaijan*), заява № 40167/06, § 152-242; рішення ЄСПЛ від 10 травня 2001 року у справі «Кіпр проти Туреччини» (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, § 178-189).

**51.** Відсутність у законодавстві України відповідних приписів щодо відшкодування власникові шкоди, заподіяної його об'єкту нежитлової нерухомості терористичним актом, не перешкоджає особі, яка вважає, що стосовно її права власності на таке майно певний позитивний обов'язок не був виконаний, вимагати від держави компенсації за це невиконання на підставі статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Проте залежно від змісту порушення та зумовлених ним наслідків для потерпілого означена компенсація з огляду на практику ЄСПЛ може суттєво відрізнятися: у разі встановлення факту порушення державою позитивних обов'язків розробити компенсаційні механізми за втручання, зокрема, у право мирного володіння майном і провести об'єктивне й ефективне розслідування факту втручання у це право, відсутні підстави для висновку про те, що така компенсація має передбачати відшкодування реальної вартості пошкодженого (знищеного) майна; тоді як за порушення негативного обов'язку не втручатися у вказане право держава може бути зобов'язана відшкодувати шкоду, завдану майну, у повному обсязі.

**52.** Кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження (стаття 13 Конвенції).

**53.** Засоби юридичного захисту, які вимагаються за статтею 13 Конвенції, повинні бути ефективними як у теорії, так і на практиці; використанню засобів захисту не повинні невинувато та необґрунтовано перешкоджати дії чи бездіяльність органів влади держави-відповідача.

**54.** Вирішуючи питання про стягнення з держави відповідної компенсації, суд має керуватися вимогами Конвенції, інших актів національного законодавства та задля ефективного захисту конвенційного права встановити, зокрема, за порушення якого виду конвенційних обов'язків позивач вимагає від держави компенсацію, і чи обґрунтованим відповідно до цього порушення є її розмір.

**55.** Стосовно застосованих судом апеляційної інстанції висновків ЄСПЛ Велика Палата Верховного Суду звертає увагу на істотну відмінність обставин справ «Айдер та інші проти Туреччини» і «Катан та інші проти Молдови і Росії» й обставин справи № 265/6582/16-ц:

**55.1.** Справа Айдера стосувалася масштабного руйнування будівель у населеному пункті, в якому проживали заявники. Останні стверджували, що знищення їхнього майна становило частину планової операції, яку проводили сили безпеки Туреччини, завдаючи контрудару у місті, яке нібито підтримувало Курдську робітничу партію (§ 10). ЄСПЛ встановив порушення статті 8 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції, оскільки агенти держави-відповідача зруйнували домівки і знищили майно заявників, змусивши їх та їхні сім'ї залишити місто, що становить особливо значне та невинуватне втручання у право на повагу до приватного і сімейного життя та житла, а також у право на мирне володіння майном (§ 116-121). Натомість справа № 265/6582/16-ц не стосується заподіяння позивачці шкоди знищенням торговельного об'єкта агентами держави.

**55.2.** У справі Катана заявниками були молдовани, які жили у Придністров'ї та на час подання заяв були учнями трьох молдавськомовних шкіл, а також їхні батьки. На відміну від позивачки у справі № 265/6582/16-ц, заявники у справі Катана скаржилися за статтею 2 Першого протоколу до Конвенції та статтею 8 Конвенції окремо і в поєднанні зі статтею 14 на закриття шкіл з викладанням

молдовської мови та переслідування з боку сепаратистської влади «ПМР», яка змогла зберегти існування, протидіючи молдовським і міжнародним зусиллям вирішити конфлікт та утвердити демократію і верховенство права у регіоні, лише завдяки російській військовій, економічній і політичній підтримці (§ 122). ЄСПЛ вказав, що Молдова виконала її позитивні обов'язки за статтею 2 Першого протоколу до Конвенції, не маючи ефективного контролю над територією «ПМР» (§ 110, 148), тоді як Росія внаслідок продовжуваної військової, економічної та політичної підтримки «ПМР», несе відповідальність за Конвенцією за порушення прав заявників на освіту (§ 150).

**56.** Все вищевказане суди попередніх інстанцій не врахували. Задовольнивши позов, суди неправильно застосували відповідні приписи [Закону](#), КЦЗ України та статті 1 Першого протоколу до Конвенції, не визначилися із заявленими підставами позову та їх зв'язком із його предметом, не встановили, які обов'язки за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції держава порушила, а також, чи обґрунтованим з огляду на ці порушення є розмір позовних вимог.

**57.** Суди не дослідили належно висновок судової оціночно-будівельної експертизи, складений 21 березня 2017 року (т. 1, а. с. 159-180) на предмет того, що саме було об'єктом оцінки судового експерта, виходячи з яких вихідних даних проводилася така оцінка, як і не дослідили зазначені вихідні дані, що є у матеріалах справи, а саме: кошторисний рахунок, складений фізичною особою-підприємцем ОСОБА\_2 станом на 30 березня 2016 року (т. 1, а. с. 22-44), і звіт про оцінку ПП «Центр експертних послуг» від 15 червня 2015 року (т. 1, а. с. 83-112) на предмет того, що саме було об'єктами оцінки у цих рахунку та звіті, і який зв'язок між цими об'єктами оцінки й об'єктом оцінки судового експерта, який 21 березня 2017 року склав висновок судової оціночно-будівельної експертизи.

### **(1.3) Щодо інших доводів касаційної скарги**

**58.** Під час розгляду справи в касаційному порядку суд перевіряє в межах касаційної скарги правильність застосування судом першої або апеляційної інстанції норм матеріального чи процесуального права і не може встановлювати або (та) вважати доведеними обставини, що не були встановлені в рішенні чи відкинуті ним, вирішувати питання про достовірність або недостовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими (частина перша [статті 400 ЦПК України](#)).

**59.** З огляду на вказаний припис суд касаційної інстанції не може переоцінити докази, на підставі яких суди встановили факти

пошкодження торгівельного об'єкта внаслідок терористичного акта та заподіяння через це збитків позивачці. Тому відповідні доводи касаційної скарги є неприйнятними.

**60.** Щодо аргументу КМ України про те, що до його повноважень не належить відшкодування шкоди, завданої терористичним актом, і КМ України не є належним представником Держави України у цій справі, апеляційний суд дійшов висновку про те, що позивачка правильно визначила КМ України представником Держави України як відповідача, оскільки КМ України має повноваження не тільки з організації боротьби з тероризмом в Україні, але й із забезпечення її необхідними силами, засобами та ресурсами (частина перша статті 4 Закону). Враховуючи особливості процесуального представництва Держави України як сторони справи та характер спірних правовідносин, пов'язаних із застосуванням, зокрема, [Закону, Велика Палата Верховного Суду](#) з указаним висновком апеляційного суду погоджується та вважає відповідний довід касаційної скарги необґрунтованим.

## **(2) Висновки за результатами розгляду касаційної скарги**

### **(2.1) Щодо суті касаційної скарги**

**61.** Відповідно до пункту 2 частини першої [статті 409 ЦПК України](#) суд касаційної інстанції за результатами розгляду касаційної скарги має, зокрема, право скасувати судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій повністю і передати справу повністю на новий розгляд.

**62.** Підставою для скасування судового рішення та направлення справи на новий розгляд є порушення норм процесуального права, що унеможливило встановлення фактичних обставин, які мають значення для правильного вирішення справи, якщо суд не дослідив зібрані у справі докази або необґрунтовано відхилив клопотання про витребування, дослідження або огляд доказів, або інше клопотання (заяву) учасника справи щодо встановлення обставин, які мають значення для правильного вирішення справи (пункти 1 і 2 частини третьої [статті 411 ЦПК України](#)).

**63.** Відповідно до частини четвертої цієї статті справа направляється на новий розгляд до суду апеляційної інстанції, якщо порушення норм процесуального права допущені тільки цим судом.

64. Оскільки суди попередніх інстанцій дослідили не всі зібрані у справі докази, не забезпечили належної обґрунтованості судових рішень, Велика Палата Верховного Суду вважає, що рішення Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області від 20 квітня 2017 року, додаткове рішення цього суду від 14 червня 2017 року у незмінній апеляційним судом частині та рішення Апеляційного суду Донецької області від 16 серпня 2017 року слід скасувати, а справу направити на новий розгляд до суду першої інстанції.

### **(2.2) Щодо судових витрат**

65. З огляду на висновок щодо суті касаційної скарги судові витрати, понесені у зв'язку з переглядом справи у суді касаційної інстанції, підлягають розподілу за результатами розгляду спору.

### **(3) Висновки щодо застосування норм права**

66. Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених [законом](#) і загальними принципами міжнародного права. Проте попередні положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів (стаття 1 Першого протоколу до Конвенції).

67. Згідно з усталеною практикою ЄСПЛ поняття «майно» у першій частині статті 1 Першого протоколу до Конвенції має автономне значення, яке не обмежується правом власності на речі матеріального світу та не залежить від формальної класифікації, прийнятої у національному законодавстві: деякі інші права й інтереси, що становлять активи, теж можуть розглядатися як «майнові права», а отже, як «майно». Так, за певних обставин захистом статті 1 Першого протоколу до Конвенції може користуватися легітимне очікування (*legitimate expectation*) успішної реалізації майнових прав (право вимоги). Особа, яка має майновий інтерес, може розглядатись як така, що має «легітимне очікування» успішної реалізації її права вимоги (зокрема, відшкодування державою шкоди) у сенсі статті 1 Першого протоколу до Конвенції, коли для цього інтересу є достатні підстави у національному законодавстві. Останнє повинно давати змогу чітко визначити конкретний майновий інтерес особи, який, наприклад, має

бути передбаченим у відповідних нормативних приписах або підтвердженим в іншому правовому акті, зокрема, у судовому рішенні.

**68.** Відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до [закону](#) і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом. Відшкодування шкоди, заподіяної організації, підприємству або установі терористичним актом, провадиться в порядку, визначеному законом. ([стаття 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#)).

**69.** Передбачене у [статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#) право на відшкодування *відповідно до [закону](#)* шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, з огляду на відсутність відповідного [закону](#) не породжує легітимного очікування на отримання від Держави України такого відшкодування за пошкоджений у період проведення антитерористичної операції об'єкт нежитлової нерухомості незалежно від того, на якій території - підконтрольній чи невідконтрольній Україні - мав місце вказаний акт.

**70.** За статтею 1 Першого протоколу до Конвенції поряд із негативним обов'язком утриматися від неправомірного втручання у право мирного володіння майном держава має позитивні обов'язки гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, ефективне використання цього права та його відновлення у разі порушення. Позитивні обов'язки можуть передбачати певні заходи, необхідні для захисту права власності, а саме: *у матеріальному аспекті*: держава має забезпечити у своїй правовій системі юридичні гарантії реалізації права власності (превентивні обов'язки) та засоби правового захисту, за допомогою яких потерпілий від втручання у це право може його захистити, зокрема, вимагаючи відшкодування збитків за будь-яку втрату (компенсаційні обов'язки); *у процесуальному аспекті*: хоча стаття 1 Першого протоколу до Конвенції не встановлює чітких процедурних вимог, існування позитивних обов'язків процесуального характеру відповідно до цього положення визнані ЄСПЛ як у справах, що стосуються державних органів, так і у спорах між приватними особами.

**71.** Відсутність у законодавстві України відповідних приписів щодо відшкодування власникові шкоди, заподіяної його об'єкту нежитлової нерухомості терористичним актом, не перешкоджає особі, яка вважає, що стосовно її права власності на таке майно певний позитивний обов'язок не був виконаний, вимагати від держави



компенсації за це невиконання на підставі статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Проте залежно від змісту порушення та зумовлених ним наслідків для потерпілого означена компенсація з огляду на практику ЄСПЛ може суттєво відрізнятися: у разі встановлення факту порушення державою позитивних обов'язків розробити компенсаційні механізми за втручання, зокрема, у право мирного володіння майном і провести об'єктивне й ефективне розслідування факту втручання у це право, відсутні підстави для висновку про те, що така компенсація має передбачати відшкодування реальної вартості пошкодженого (знищеного) майна; тоді як за порушення негативного обов'язку не втручатися у вказане право держава може бути зобов'язана відшкодувати шкоду, завдану майну, у повному обсязі.

**72.** Вирішуючи питання про стягнення з держави відповідної компенсації, суд має керуватися вимогами Конвенції, інших актів національного законодавства та задля ефективного захисту конвенційного права встановити, зокрема, за порушення якого виду конвенційних обов'язків позивач вимагає від держави компенсацію, і чи обґрунтованим відповідно до цього порушення є її розмір.

Керуючись статтею [400](#), пунктом 2 частини першої статті [409](#), пунктами 1 і 2 частини третьої, частиною четвертою статті [411](#), статтями [416](#), [418](#), [419 ЦПК України](#), Велика Палата Верховного Суду

## **ПОСТАНОВИЛА :**

**1.** Касаційну скаргу, подану від імені Кабінету Міністрів України Головним територіальним управлінням юстиції у Донецькій області, задовольнити частково.

**2.** Рішення Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області від 20 квітня 2017 року, додаткове рішення цього ж суду від 14 червня 2017 року у незмінній апеляційним судом частині та рішення Апеляційного суду Донецької області від 16 серпня 2017 року скасувати, а справу направити на новий розгляд до суду першої інстанції.

Постанова суду касаційної інстанції набирає законної сили з моменту її прийняття, є остаточною й оскарженню не підлягає.

**Суддя-доповідач О. М. Ситнік Судді: Н. О. Антонюк О. Р. Кібенко Т. О. Анцупова Н. П. Лященко С. В. Бакуліна О. Б. Прокопенко В. В. Британчук В. В. Пророк Ю. Л. Власов Л. І. Рогач М. І. Гриців О. С. Ткачук Д. А. Гудима В. Ю. Уркевич О. Г. Яновська** Відповідно до

частини третьої [статті 415 ЦПК України](#) постанову оформив суддя  
Гудима Д. А.