

## **Постанова**

**Іменем України**

25 березня 2020 року

м. Київ

справа № 229/3693/16

провадження № 61-19659св18

**Верховний Суд у складі колегії суддів Третньої судової палати Касаційного цивільного суду:**

**головуючого** - Висоцької В. С.,

**суддів:** Грушицького А. І., Литвиненко І. В., Сердюка В. В., Фаловської І. М.  
(суддя-доповідач),

**учасники справи:**

**позивач** - ОСОБА\_1 ,

**відповідач** - держава Україна в особі Кабінету Міністрів України, Державна казначейська служба України,

розглянув у порядку спрощеного позовного провадження касаційну скаргу ОСОБА\_1 , в інтересах якої діє представник ОСОБА\_2 , на рішення Дружківського міського суду Донецької області

від 10 квітня 2017 року в складі судді Панової Т. Л. та рішення Апеляційного суду Донецької області від 08 червня 2017 року в складі колегії суддів: Новосядлої В. М., Краснощоккової Н. С., Мальованого Ю. М.,

**ВСТАНОВИВ:**

Відповідно до підпункту 4 пункту 1 [розділу XIII «Перехідні положення» ЦПК України](#) у редакції [Закону України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»](#) касаційні скарги (подання) на судові рішення у цивільних справах, які подані і розгляд яких не закінчено до набрання чинності цією редакцією Кодексу, передаються до Касаційного цивільного суду

та розглядаються спочатку за правилами, що діють після набрання чинності цією редакцією Кодексу.

## **Описова частина**

### **Короткий зміст позовних вимог**

У жовтні 2016 року ОСОБА\_1 звернулася до суду з позовом до держави Україна в особі Кабінету Міністрів України, Державної казначейської служби України про відшкодування шкоди, завданої терористичним актом.

Позовна заява мотивована тим, що ОСОБА\_1 є власником будинку АДРЕСА\_1, який 16 січня 2015 року був зруйнований у результаті терористичного акту, під час проведення антитерористичної операції (далі - АТО), оскільки декілька снарядів влучили у житловий будинок та зруйнували його

і присадибні будівлі та споруди.

Відповідно до актів обстеження будинок не придатний до проживання, позивач проживає в орендованому житлі.

Позивач звернулася до слідчого відділення Авдіївського відділення поліції Красноармійського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Донецькій області (далі - Красноармійський ВП ГУНП в Донецькій області) із заявою про злочин. Вказана заява зареєстрована в Єдиному реєстрі досудових розслідувань 14 квітня 2015 року.

Згідно з технічним паспортом загальна площа житлового будинку складала 94,9 кв. м. Опосередкована вартість будівництва житла у Донецькій області за 1 кв. м. з 01 жовтня 2015 року (з урахуванням податку на додану вартість) складає 12 185 грн. Позивач зазначала, що відповідно до частини десятої [статті 86 Кодексу цивільного захисту України](#) у неї є право на грошову компенсацію, а обов'язок відшкодувати завдану позивачу шкоду покладається на державу незалежно від її вини.

На підставі викладеного ОСОБА\_1 з урахуванням уточнених позовних вимог просила відшкодувати їй за рахунок коштів Державного бюджету України шкоду, заподіяну терористичним актом, у вигляді зруйнованого житлового будинку в розмірі 1 156 356,50 грн, шляхом їх стягнення з Державної казначейської служби України.

### **Короткий зміст рішення суду першої інстанції**

Рішенням Дружківського міського суду Донецької області від 10 квітня 2017 року в задоволенні позову відмовлено.

Рішення суду першої інстанції мотивоване тим, що будинок позивача був пошкоджений у період проведення і внаслідок АТО. Позивач у порушення

вимог частини дев'ятої [статті 86 Кодексу цивільного захисту України](#) добровільно не передала свій будинок державі, маючи намір його відновити, тому право на відшкодування матеріальної шкоди, завданої її майну терористичним актом під час проведення АТО, у неї не виникло. Для настання відповідальності за [статтею 258 КК України](#) вирок щодо винної особи не є необхідним.

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

Рішенням Апеляційного суду Донецької області від 08 червня 2017 року рішення суду першої інстанції скасовано та ухвалено нове рішення про відмову в задоволенні позову з інших підстав.

Рішення суду апеляційної інстанції мотивоване тим, що в позовній заяві позивачка ставить питання про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок терористичного акту, однак жодних належних доказів про наявність вироку у кримінальній справі щодо знищеного або пошкодженого майна позивача, який набрав чинності, надано не було. Суд першої інстанції помилково дійшов висновку, що житловий будинок і надвірні будівлі, які належать позивачу, були зруйновані внаслідок терористичного акту, оскільки вказані обставини не доведені на підставі належних і допустимих доказів.

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

У касаційній скарзі, поданій у липні 2017 року до Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, ОСОБА\_1, в інтересах якої діє представник ОСОБА\_2, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального права та порушення норм процесуального права, просила скасувати рішення судів першої та апеляційної інстанцій, ухвалити нове рішення про задоволення позову.

### **Доводи особи, яка подала касаційну скаргу**

Касаційна скарга мотивована тим, що житло позивача зруйноване повністю, тому його фактично не можна передати відповідному органу. Крім того, чинним законодавством не визначено порядку такої передачі і обов'язку позивача здійснити передачу до отримання компенсації.

Позивач не заперечує щодо передачі свого знищеного майна органу місцевого самоврядування або місцевій державній адміністрації, якщо їй буде запропоновано порядок, відповідно до якого це можна зробити, не порушуючи чинне законодавство, та за умови отримання компенсації, тобто після ухвалення судом рішення, яким буде задоволено позовні вимоги.

До спірних правовідносин щодо відшкодування позивачу шкоди, заподіяної внаслідок пошкодження квартири терористичним актом, повинна бути застосована норма [статті 86 Кодексу цивільного захисту України](#), яка узгоджується зі [статтею 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#).

### **Доводи інших учасників справи**

У жовтні 2017 року Головне територіальне управління юстиції у Донецькій області в інтересах держави Україна в особі Кабінету Міністрів України подало до суду відзив на касаційну скаргу, зазначивши, що позивач не надала жодного належного доказу пошкодження житлового будинку АДРЕСА\_1 саме від терористичного акту.

Разом з тим, лише вирок у кримінальній справі може підтвердити обставини, які викладені у позовній заяві, проте у матеріалах справи відсутні докази, що такий вирок ухвалено, за результатом якого встановлено обставини щодо пошкодження належного ОСОБА\_1 будинку внаслідок терористичного акту.

Позивачем не доведено обставини, які викладені у позовній заяві належними та допустимими доказами. Крім того, заявлені ОСОБА\_1 підстави відшкодування збитків є різними і самостійними підставами позову, вирішення яких регулюється різними нормами матеріального права та відповідно підлягає доказуванню на різних фактичних даних.

### **Рух справи у суді касаційної інстанції**

Ухвалою Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05 вересня 2017 року відкрито касаційне провадження та витребувано цивільну справу.

23 квітня 2018 року справу передано до Верховного Суду.

Ухвалою Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 04 квітня 2019 року справу призначено до розгляду.

Ухвалою Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 10 квітня 2019 року зупинено касаційне провадження у цій справі до закінчення перегляду в касаційному порядку Великою Палатою Верховного Суду справи № 265/6582/16-ц.

Ухвалою Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 09 січня 2020 року поновлено касаційне провадження.

### **Фактичні обставини справи, встановлені судами**

Суди встановили, що ОСОБА\_1 є власником житлового будинку АДРЕСА\_1, загальною площею 94,9 кв. м, житловою площею 45,2 кв. м, що підтверджується свідоцтвом про право на спадщину за заповітом, виданим Шахтарською державною нотаріальною конторою Донецької області

від 01 липня 2016 року.

Відповідно до довідки Медико-соціальної експертної комісії від 23 квітня

2014 року ОСОБА\_1 є інвалідом третьої групи безстроково.

Відповідно до акта обстеження нерухомого майна (житлового будинку АДРЕСА\_1 )

від 11 листопада 2015 року, який складений Орлівською сільською радою Ясинуватського району Донецької області, комісією на підставі свідчень власника нерухомого майна та свідків встановлено, що вказаний житловий будинок був пошкоджений внаслідок влучення з артилерійської зброї під час бойових дій, що пов'язані з проведенням на території області АТО.

В акті також зазначено, що вночі 16 січня 2015 року при артилерійському обстрілі с. Тоненьке Ясинуватського району Донецької області в зазначений житловий будинок влучив снаряд, у результаті чого будинок зазнав пошкоджень. При огляді встановлено, що житловий будинок знищений на 80 % і для подальшого проживання в ньому не придатний. Встановлено, що необхідно провести капітальний ремонт. Виявлені наступні пошкодження: зруйнована покрівля житлового будинку - 100 %; пошкоджені несучі стіни - 50 %; пошкоджені віконні та дверні прорізи - 100 %; господарські будівлі - 50 %; паркан - 50 %; відсутні вікна та двері - 100 %. Майновий збиток власник оцінює у 250 000 грн.

Згідно з повідомленням Ясинуватської районної державної адміністрації Донецької області від 27 березня 2017 року ОСОБА\_1 з приводу надання грошової компенсації за рахунок держави за зруйноване майно та з приводу добровільної передачі пошкодженого будинку АДРЕСА\_1 до органів місцевого самоврядування не зверталась. Здійснення будівництва або закупівля квартири (житлового будинку) для ОСОБА\_1 замість зруйнованого будинку АДРЕСА\_1 не проводились.

За змістом довідки Авдіївського відділення поліції Красноармійського ВП ГУНП в Донецькій області 14 квітня 2015 року по факту пошкодження будинку АДРЕСА\_1 , який мав місце 16 січня 2015 року в результаті обстрілу с. Тоненьке Ясинуватського району Донецької області невстановленими особами, зареєстрована заява ОСОБА\_1 , яка внесена в Єдиний реєстр досудових розслідувань (далі - ЄРДР) за № 12015050140000039.

Листом від 15 лютого 2017 року Авдіївське відділення поліції Красноармійського ВП ГУНП в Донецькій області повідомило, що кримінальне провадження № 12015050140000039 передане за підслідністю до Управління Служби безпеки України в Донецькій області.

Відповідно до листа Управління Служби безпеки України в Донецькій області від 06 березня 2017 року в провадженні слідчого відділу перебуває кримінальне провадження за № 12015050140000039 від 17 січня 2015 року, проте останнє було внесено до ЄРДР за фактом отримання осколкових поранень ОСОБА\_3 під час артилерійського обстрілу м. Авдіївка Донецької області.

Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 02 жовтня 2015 року затверджено та рекомендовано до застосування прогнозовані середньорічні показники опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України

на 2016 рік, відповідно до яких вартість 1 кв. м загальної площі квартир будинку (з урахуванням податку на додану вартість) у Донецькій області становить 8 947 грн.

Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 18 жовтня 2015 року затверджено та рекомендовано до застосування прогнозовані середньорічні показники опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України

на 2017 рік, відповідно до яких вартість 1 кв. м загальної площі квартир будинку (з урахуванням податку на додану вартість) у Донецькій області становить 10 151 грн.

## **Мотивувальна частина**

### **Позиція Верховного Суду**

Згідно із положенням частини другої [статті 324 ЦПК України](#) (в редакції, чинній на час звернення із касаційною скаргою) підставами касаційного оскарження є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

Касаційна скарга підлягає задоволенню частково.

Згідно з частиною третьою [статті 3 ЦПК України](#) (тут і далі - в редакції, що діяла до набрання чинності [Законом № 460-IX](#)) провадження в цивільних справах здійснюється відповідно до законів, чинних на час вчинення окремих процесуальних дій, розгляду і вирішення справи.

Відповідно до вимог частин першої і другої [статті 400 ЦПК України](#) 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.

Суд касаційної інстанції перевіряє законність судових рішень лише в межах позовних вимог, заявлених у суді першої інстанції.

Відповідно до [статті 213 ЦПК України](#) (в редакції, чинній на час звернення із касаційною скаргою) рішення суду повинно бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, яким суд, виконавши всі вимоги цивільного судочинства, вирішив справу згідно із законом. Обґрунтованим є рішення, ухвалене на основі

повно і всебічно з'ясованих обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні.

Зазначеним вимогам закону рішення суду першої інстанції та рішення апеляційного суду не відповідають.

### **Мотиви, з яких виходить Верховний Суд, та застосовані норми права**

Відповідно до частини першої [статті 2 ЦПК України](#) завданням цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Згідно зі [статтею 5 ЦПК України](#), здійснюючи правосуддя, суд захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб, державні та суспільні інтереси у спосіб, визначений законом або договором.

У випадку, якщо закон або договір не визначають ефективного способу захисту порушеного, невизнаного або оспореного права, свободи чи інтересу особи, яка звернулася до суду, суд відповідно до викладеної в позові вимоги такої особи може визначити у своєму рішенні такий спосіб захисту, який не суперечить закону.

[Статтею 10 ЦПК України](#) визначено, що суд при розгляді справи керується принципом верховенства права.

Суд розглядає справи відповідно до [Конституції України](#), законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Суд застосовує при розгляді справ [Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод](#) 1950 року (далі - Конвенція) і протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та практику Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ) як джерело права.

Забороняється відмова у розгляді справи з мотивів відсутності, неповноти, нечіткості, суперечливості законодавства, що регулює спірні відносини.

Частиною першою [статті 15 ЦК України](#) передбачено право кожної особи на захист свого цивільного права у разі його порушення, невизнання або оспорювання.

Згідно зі [статтею 16 ЦК України](#) способами захисту цивільних прав та інтересів можуть бути, в тому числі, відшкодування збитків та інші способи відшкодування майнової шкоди, відшкодування моральної (немайнової) шкоди.

Відповідно до частини першої [статті 319 ЦК України](#) власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд.

Згідно із частиною першою [статті 321 ЦК України](#) право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні.

[Статтею 21 Конституції України](#) передбачено, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

У [статті 22 Конституції України](#) проголошено, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією [Конституцією](#), не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Відповідно до [статті 41 Конституції України](#) кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Зобов'язання держави стосовно поваги та захисту прав людини не зникають і в умовах збройних конфліктів. Підтвердженням того виступають положення самих міжнародних договорів про права людини, які не виключають їх застосування у період збройних конфліктів, хоча й передбачають можливість відступу держави від окремих зобов'язань під час надзвичайної ситуації.

У рішенні від 08 січня 2004 року у справі «Айдер та інші проти Туреччини» ЄСПЛ указав, що відповідальність держави носить абсолютний характер і має об'єктивну природу, засновану на теорії соціального ризику. Таким чином, держава може бути притягнута до відповідальності з метою компенсації 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 (пункт 70).

Отже, правова позиція ЄСПЛ ґрунтується на принципі про абсолютну відповідальність держави, зобов'язаної забезпечити в суспільстві мир і порядок і особисту безпеку людей, що знаходяться під її юрисдикцією. Тому порушення громадського порядку і миру, створення загрози безпеці людей є для держави самостійними підставами відповідальності за заподіяну шкоду.

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).

Для правильного вирішення спору та захисту порушеного права позивача суд повинен визначитися з предметом й підставою позову.

Згідно з частиною другою [статті 119 ЦПК України](#) (в редакції, чинній на час звернення із позовом у цій справі) позовна заява повинна містити, зокрема: зміст позовних вимог; ціну позову щодо вимог майнового характеру; виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують кожен обставину, наявність підстав для звільнення від доказування; перелік документів, що додаються до заяви.

Таким чином, предмет позову - це певна матеріально-правова вимога позивача до відповідача, стосовно якої позивач просить прийняти судове рішення, яка опосередковується відповідним способом захисту прав або інтересів. Підстави позову - це обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги щодо захисту права та охоронюваного законом інтересу.

Тобто, правові підстави позову - це зазначена в позовній заяві нормативно-правова кваліфікація обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги.

При цьому незгода суду з наведеним у позовній заяві правовим обґрунтуванням щодо спірних правовідносин не є підставою для відмови у позові.

Оскільки повноваження органів влади є законодавчо визначеними, тому суд згідно з принципом *jura novit curia* («суд знає закони») під час розгляду справи має самостійно перевірити доводи сторін, а, з'ясувавши при розгляді справи, що сторона або інший учасник судового процесу на обґрунтування своїх вимог або заперечень послався не на ті норми права, що фактично регулюють спірні правовідносини, самостійно здійснює правильну правову кваліфікацію останніх та застосовує для прийняття рішення ті норми матеріального і процесуального права, предметом регулювання яких є відповідні правовідносини.

При цьому суди, з'ясувавши при розгляді справи, що сторона або інший учасник судового процесу на обґрунтування своїх вимог або заперечень послався не на ті норми права, що фактично регулюють спірні правовідносини, самостійно здійснює правильну правову кваліфікацію останніх та застосовує для прийняття рішення ті норми матеріального і процесуального права, предметом регулювання яких є відповідні правовідносини (аналогічну правову позицію викладено у постанові Великої Палати Верховного Суду від 25 червня 2019 року у справі № 924/1473/15 (провадження № 12-15гс19)). Зазначення позивачем конкретної правової норми на обґрунтування позову не є визначальним при вирішенні судом питання про те, яким законом слід керуватися при вирішенні спору (аналогічну правову позицію викладено у постанові Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 23 жовтня 2019 року у справі № 761/6144/15-ц (провадження № 61-18064св18)).

З аналізу наведених норм процесуального права колегія суддів Верховного Суду зазначає, що саме на суд покладено обов'язок надати правову кваліфікацію відносинам сторін виходячи із фактів, установлених під час розгляду справи, та визначити, яка правова норма підлягає застосуванню для вирішення спору. Самостійне застосування судом для ухвалення рішення саме тих норм матеріального права, предметом регулювання яких є відповідні правовідносини, не призводить до зміни предмета позову та/або обраного позивачем способу захисту.

Аналогічна правова позиція також висловлена Великою Палатою Верховного Суду в постанові від 04 грудня 2019 року у справі № 917/1739/17 (провадження № 12-161Гс19).

Позивач звернулася до суду, мотивувавши позов, зокрема тим, що не отримала від держави відшкодування за пошкодження (знищення) її майна, на яке позивач, на її думку, має право згідно з чинним законодавством України та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Також позивач зазначала, що право на судовий захист гарантовано [Конституцією України](#), у тому числі щодо захисту права власності, а право на відшкодування шкоди передбачено [статтею 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#), [статтею 86 Кодексу цивільного захисту України](#).

Крім того, позивач вказувала на те, що держава в особі Кабінету Міністрів України зобов'язана була розробити спеціальний нормативно-правовий акт щодо надання грошової допомоги та відшкодування шкоди особам, які постраждали під час проведення антитерористичної операції у Донецькій та Луганській областях, що передбачено [розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1002-р](#), яким затверджено План заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Луганської та Донецької областей, проте держава цього не зробила, що порушує її право власності, право на повагу до її житла, які гарантовані [статтею 41 Конституції України](#), статтями 6, 8 Конвенції та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції й до сих пір компенсація завданої шкоди не виплачена.

У [статті 3 Конституції України](#) проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Відповідно до практики ЄСПЛ принцип верховенства права зобов'язує державу поважати і застосовувати запроваджені нею закони, створюючи правові й практичні умови для втілення їх в життя (пункт 184 рішення від 22 червня 2004 року у справі «Броньовські проти Польщі», заява № 31443/96).

Отже, людські права є найвищою соціальною цінністю, їх забезпечення та захист є прямим обов'язком держави.

Верховний Суд виходить із того, що посилання позивача, як на правову підставу позову, на [статтю 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#) та [статтю 86 Кодексу цивільного захисту України](#) у взаємозв'язку з негативним обов'язком держави щодо застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції є безпідставним.

Зобов'язання держави щодо поваги та захисту прав людини не зникають і в умовах збройних конфліктів.

Положення преамбули Конвенції вказують на те, що Високі Договірні Сторони зобов'язалися забезпечити повагу до прав людини шляхом гарантії цих прав. Гарантування прав людини з боку держави може здійснюватися як активними діями, так і утриманням від вчинення будь-яких дій. Така діяльність держави по гарантуванню прав людини пов'язана з видами зобов'язань з боку держав-учасниць Конвенції, якими є негативні та позитивні.

Негативні зобов'язання - це зобов'язання держави утримуватися від втручання в права та свободи, а позитивні зобов'язання - навпаки, тобто держава повинна щось зробити, вчинити певні дії, щоб особа могла скористатися своїми правами за Конвенцією. Це, наприклад, може включати в себе прийняття законодавства, що допоможе забезпечити користування гарантованими Конвенцією правами, або забезпечення реальних умов для реалізації прав.

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», заява № 44912/98, пункти 49-50).

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.

Позивач обґрунтувала розмір завданої їй шкоди опосередкованою вартістю знищеного житлового будинку станом на 01 жовтня 2015 року, керуючись при цьому частиною десятою [статті 86 Кодексу цивільного захисту України](#) та статтею [1 Першого](#) протоколу до Конвенції, та зазначила, що держава винна у пошкодженні її майна.

Частина перша [статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#) 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 вказаного Закону](#)).

З огляду на зміст вказаних положень 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.

При цьому 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», заява № 38677/06, пункт 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» заява № 54904/08).

Крім того, відповідно до частини восьмої статті [86](#) і частини третьої статті [89 Кодексу цивільного захисту України постановою Кабінету Міністрів 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 Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року № 623](#), механізм застосування якого не визначений.

На підставі викладеного колегія суддів Верховного Суду дійшла висновку, що передбачене у [статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#) право на відшкодування відповідно до закону шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, не породжує легітимного очікування на отримання від держави Україна такого відшкодування за пошкоджений у період проведення антитерористичної операції житловий будинок.

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

Отже, право на отримання за рахунок держави компенсації за шкоду, заподіяну у період проведення антитерористичної операції, внаслідок пошкодження під час терористичного акту належного позивачу на праві власності житлового

будинку, не має у законодавстві України такої юридичної основи, що дає змогу визначити конкретний майновий інтерес позивача.

Застосування судом першої інстанції до спірних правовідносин за аналогією закону (частина восьма [статті 8 ЦПК України](#) у зазначеній редакції) положень [статті 86 Кодексу цивільного захисту України](#) для реалізації позивачем права, передбаченого у [статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#) Верховний Суд вважає помилковим.

Так, [стаття 86 Кодексу цивільного захисту 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.

[Кодекс цивільного захисту України](#) не покладає тягар виплати відшкодувань винятково на державу, так як 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 Кодексу цивільного захисту України](#)).

Отже, Верховний Суд дійшов висновку, що вимоги позивача про відшкодування шкоди за пошкоджене під час терористичного акту майно на підставі [статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»](#) та [статті 86 Кодексу цивільного захисту України](#) є безпідставними.

Разом з тим позивач має право на компенсацію від держави за невиконання державою свого позитивного матеріального та процесуального обов'язку за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції.

Позивач, зокрема, зазначала, що держава порушила вимоги статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Проте помилково вважала, що має право вимоги до держави про відшкодування за її рахунок шкоди, завданої пошкодженням (знищенням) внаслідок терористичного акту житлового будинку у розмірі, який

визначила з урахуванням опосередкованої вартості одного метру будівництва та загальної площі житлового будинку.

Також позивач посилалася на: відсутність компенсації завданої шкоди впродовж тривалого часу та невідновлення її житлового будинку; відсутність спеціального порядку відшкодування за пошкоджений внаслідок терористичного акту житловий будинок; нездатність держави захищати власність у розумінні ЄСПЛ.

Зазначені доводи ОСОБА\_1 . Верховний Суд вважає такими, що доведені й є обґрунтованими.

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

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: 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 03 квітня 2012 року у справі «Котов проти Росії», заява № 54522/00, пункт 113); 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», пункт 114).

Як вже зазначено, закон, який регулює порядок відшкодування за рахунок коштів Державного бюджету України шкоди, заподіяної пошкодженням житлового будинку внаслідок терористичного акту, відсутній як на момент виникнення спірних правовідносин, так і на момент розгляду справи судами (позитивний матеріальний обов'язок).

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, 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», заява № 8803-8811/02; рішення ЄСПЛ від 16 червня 2015 року у справі «Чірагов та інші проти Вірменії», заява № 13216/05, пункти 188-201; рішення ЄСПЛ від 16 червня 2015 року у справі «Саргсян проти Азербайджану», заява № 40167/06, пункти 152-242).

Відсутність у законодавстві України відповідних положень щодо відшкодування власникові шкоди, заподіяної його об'єкту житлової 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.

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).

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

До подібних правових висновків дійшла Велика Палата Верховного Суду у постанові від 04 вересня 2019 року у справі № 265/6582/16-ц (провадження № 14-17цс19).

Необхідність встановлення компенсаційного механізму за пошкоджене/зруйноване майно в умовах збройного конфлікту підтверджена у численних рішеннях ЄСПЛ (зокрема, рішення у справах: «Лоїзиду проти Туреччини» від 18 грудня 1996 року, заява № 15318/159; «Кіпр проти Туреччини» від 10 травня 2001 року, заява № 25781/94, «Чірагов та інші проти Вірменії» від 16 червня 2015 року, заява № 13216/05, «Саргсян проти Азербайджану» від 16 червня 2015 року, заява № 40167/06).

У справі «Докіч проти Боснії та Герцеговини» (рішення ЄСПЛ від 27 травня 2010 року, заява № 6518/04) ЄСПЛ підкреслив, що заявник чітко виразив погодження на компенсацію замість реституції і, таким чином, отримав право на відповідну суму. ЄСПЛ також констатував відсутність компенсаційної схеми, яка відповідає стандартам та практиці цього Суду, а розмір запропонованої Урядом компенсації за 1 кв. м визнав занадто малим, застосувавши критерій «ринкової вартості майна».

На підставі цієї практики ЄСПЛ, яка є сталою, а відповідно до [статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»](#) вона є джерелом права в Україні, так само виникають легітимні очікування щодо отримання компенсації за пошкоджене/зруйноване майно в результаті проведення антитерористичної операції, а мовою ЄСПЛ - збройного конфлікту на території, підконтрольній уряду України.

В будь-якому випадку, колегія суддів Верховного Суду вважає, що, коли в обставинах цієї справи стоїть питання у застосуванні концепції легітимних очікувань особи чи позитивних зобов'язань держави, перевагу мають позитивні зобов'язання держави.

Обов'язком Верховного Суду є формування практики, заповнення прогалин у законодавстві, дотримуючись принципу верховенства права та пріоритетності захисту прав людини.

Якщо держава не запровадила дієві компенсаційні механізми за пошкоджене/зруйноване майно в умовах збройного конфлікту на територіях, підконтрольних Уряду України впродовж більше ніж 5 років, це не має унеможливлувати захист права власності позивача, який гарантований [Конституцією України](#).

Враховуючи відсутність в Україні спеціальних підзаконних нормативно-правових актів щодо відшкодування власникові шкоди, заподіяної його майну, яке було пошкоджене або знищене під час проведення антитерористичної операції на окремих територіях Донецької та Луганської областей, а також порядку визначення її розміру, колегія суддів, вважає, що позивачем доведено, що певний позитивний обов'язок з боку держави не був виконаний стосовно її права власності на таке майно, а тому порушення її права, встановленого статтею 1 Першого протоколу до Конвенції підлягає захисту шляхом виплати компенсації від держави.

Аналогічна правова позиція висловлена в постановках Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 04 березня 2020 року у справі № 237/557/18-ц та Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду від 19 лютого 2020 року у справі № 423/2245/16-ц.

Згідно з частинами першою, другою та п'ятою [статті 263 ЦПК України](#) судові рішення повинні ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим.

Визначаючи розмір такої компенсації за принципом розумності та справедливості, колегія суддів, враховуючи фактичні обставини справи, використовуючи дискреційні повноваження та із урахуванням наведеної вище практики ЄСПЛ, дійшла висновку, що на користь позивача стягненню підлягає грошова сума у розмірі 100 000 грн.

### **Висновки за результатами розгляду касаційної скарги**

Відповідно до частини першої [статті 412 ЦПК України](#) підставами для скасування судових рішень повністю або частково і ухвалення нового рішення у відповідній частині або зміни рішення є неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права.

Колегія суддів, встановивши, що суди повно і всебічно встановили обставини справи, однак застосували норми матеріального права, які не регулюють спірні правовідносини, дійшла висновку про скасування рішень суду першої та апеляційної інстанцій у справі із ухваленням нового рішення про часткове задоволення позовних вимог ОСОБА\_1 та стягнення за рахунок держави грошової компенсації у розмірі 100 000 грн, виходячи при цьому з наведених



вище підстав та обґрунтування позову, а саме: відсутність компенсації завданої шкоди впродовж тривалого часу та невідновлення житлового будинку; відсутність спеціального порядку відшкодування за пошкодженій внаслідок терористичного акту житловий будинок; нездатність держави захищати власність особи у розумінні Конвенції та практики ЄСПЛ.

Керуючись статтями [400](#), [402](#), [412](#), [416 ЦПК України](#), Верховний Суд у складі колегії суддів Третньої судової палати Касаційного цивільного суду

### **ПОСТАНОВИВ:**

Касаційну скаргу ОСОБА\_1, в інтересах якої діє представник ОСОБА\_2, задовольнити частково.

Рішення Дружківського міського суду Донецької області від 10 квітня 2017 року та рішення Апеляційного суду Донецької області від 08 червня 2017 року скасувати, ухвалити нове судове рішення у справі.

Позов ОСОБА\_1 задовольнити частково.

Стягнути з держави Україна за рахунок коштів Державного бюджету України шляхом списання коштів з Єдиного казначейського рахунку на користь ОСОБА\_1 грошову компенсацію у розмірі 100 000 (сто тисяч) грн.

Постанова набирає законної сили з моменту її прийняття, є остаточною та оскарженню не підлягає.

**Головуючий**

**В. С. Висоцька**

**Судді  
Грушицький**

**А. І.**

**І. В. Литвиненко**

**В. В. Сердюк**

**І. М. Фаловська**