

УДК 347.5

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.02>**Анна Анісімова,**

провідний юрист відділу захисту та адвокації

представництва Норвезької ради у справах біженців в Україні

ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ, ЗАВДАНИХ ПОШКОДЖЕННЯМ АБО ЗНИЩЕННЯМ ЖИТЛА ВНАСЛІДОК ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

У статті розглянуто особливості відшкодування збитків, завданих через пошкодження або руйнування житла внаслідок збройного конфлікту на Сході України. Проаналізовано причини, з яких застосування цивільно-правового механізму відшкодування збитків є неефективним способом захисту прав такої категорії постраждалих від збройного конфлікту.

Наведений у статті аналіз нормативних положень та судової практики спрямований на виявлення особливостей та складнощів у застосуванні цивільно-правового механізму захисту прав населення, яке зазнало матеріальної шкоди через пошкодження чи руйнування свого житла внаслідок обстрілів. У статті зроблено висновок, що збройний конфлікт на Сході України призвів до особливого виду надзвичайної ситуації, що за своїми наслідками набула державного рівня. Головною особливістю надзвичайної ситуації в Донецькій і Луганській областях є те, що вона є наслідком діяльності, в тому числі терористичної, якихось нествановлених осіб. Це зумовлює відсутність вини заподіювача шкоди як елемента суб'єктивної сторони злочину та однієї з умов його цивільно-правової відповідальності. Крім цього, відсутність вироку суду в кримінальному провадженні викликає складнощі в доказуванні й причинно-наслідкового зв'язку між злочинними діями у вигляді вчинення терористичного акту та завданою цим терористичним актом шкодою. Водночас забезпечення житлом постраждалих, чье житло було пошкоджено або знищено внаслідок терористичного акту або надзвичайної ситуації, є обов'язком органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У статті наголошено, що, з огляду на особливість надзвичайної ситуації, що склалася на Сході України, існує необхідність прийняття спеціального закону, що врегулює питання соціального захисту постраждалих, чье житло було пошкоджено або повністю знищено внаслідок воєнних дій. Так, запропоновано прийняття закону про соціальний захист та особливості відшкодування збитків населенню, чье житло було пошкоджено або повністю знищено в результаті збройного конфлікту.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, соціальний захист, антитерористична операція, постраждала особа, матеріальна шкода, компенсація, грошова допомога, забезпечення житлом.

Постановка проблеми. Питання застосування цивільно-правового механізму відшкодування збитків, заподіяних таким кримінальним правопорушенням, як терористичний акт, набуло особливої актуальності з початком збройного конфлікту на Сході України.

З початку конфлікту понад 55 000 будинків були пошкоджені або зруйновані в результаті бойових дій, а компенсація залишається однією з найбільш часто згадуваних проблем постраждалого населення [1, с. 14]. За захистом своїх майнових прав постраждале населення звертається до суду з вимогами до держави України в особі Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) про відшкодування матеріальної шкоди, завданої пошкодженням або руйнуванням їхнього житла в результаті вчинення терористичних актів під час проведення антитерористичної операції (далі – АТО) в Донецькій і Луганській облас-

тах. Адже за фактами пошкодження або руйнування житла, як правило, відкриваються кримінальні провадження за ст. 258 Кримінального кодексу України (далі – КК України), яка передбачає кримінальну відповідальність за вчинення такого злочину, як терористичний акт [2]. Однак вибраний спосіб захисту порушених майнових прав продемонстрував свою неефективність, що робить дослідження питань відшкодування збитків, завданих пошкодженням або знищенням житла внаслідок обстрілів, особливо актуальним на сьомому році збройного конфлікту на Сході України. Разом із тим відсутність функціонуючого адміністративного механізму соціального захисту постраждалих, які втратили своє житло внаслідок збройного конфлікту, ще більш актуалізує необхідність дослідження цього питання.

Підкреслюючи недостатність наукових праць з досліджуваної тематики, зазначимо,

що питання відшкодування збитків, які зазнало населення в результаті терористичних актів, надзвичайних ситуацій та збройних конфліктів, були поршені в працях або наукових напрацюваннях Є. Карманного, А. Мамушкіної, В. Крутова, В. Смірнова, В. Гордієнко, А. Мул та інших.

Метою статті є дослідження особливостей відшкодування збитків, завданих пошкодженням або знищенням житла внаслідок збройного конфлікту, а також визначення причин, які зумовлюють неефективність цивільно-правового механізму захисту прав осіб, чиє житло було пошкоджено або зруйновано в результаті обстрілів на Сході України.

Виклад основного матеріалу. Кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого майнового права [3]. Відшкодування збитків як захід цивільно-правової відповідальності є одним із судових способів захисту порушених прав, що має виконувати відновлювальну функцію.

Законом України «Про боротьбу з тероризмом» (ст. 19) передбачено, що відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до закону, але з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, та в порядку, встановленому законом [4]. Це не суперечить загальним положенням Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) про відшкодування шкоди потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, в тому числі за рахунок Державного бюджету України (ст. 1177 ЦК України). Однак положення ст. 1177 ЦК України також відсилає до спеціального закону, що встановлює підстави і порядок такого відшкодування [3].

Важко не погодитися з тим, що зобов'язанням унаслідок заподіяння шкоди терористичним актом притаманні риси цивільно-правових відносин з урахуванням деяких характерних особливостей [5, с. 87]. Загальними умовами цивільно-правової відповідальності, крім наявності самої шкоди, є протиправність діяння (дії або бездіяльності) заподіювача шкоди, причинно-наслідковий зв'язок між таким діянням і завданою шкодою, а також вина особи, яка завдала цю шкоду. Однією з найбільш дискусійних умов виникнення відповідальності за шкоду, заподіяну терористичним актом, особливо в умовах збройного конфлікту, є вина заподіювача шкоди. Саме вина, як елемент суб'єктивної сторони будь-якого злочину, тісно пов'язана з особою, яка його вчинила.

Згідно зі ст. 23 КК України виною є психічне ставлення особи до вчинюваної дії та її наслідків [2]. Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду (ст. 62 Конституції України) [6]. Отже, лише за наявності вини особи щодо вчиненої нею дії можна взагалі говорити про наявність складу злочину, в тому числі такого, як терористичний акт. Безперечно, що відсутність вироку суду в кримінальному провадженні спричиняє складнощі у доказуванні й причинно-наслідкового зв'язку між злочинними діями (вчинення терористичного акту) та завданою шкодою (пошкодження або руйнування житлового будинку). Щодо питання, чи взагалі мали місце такі дії та чи вчинені вони конкретною особою, результат кримінального провадження (вирок суду або ухвала про закриття кримінального провадження і звільнення особи від кримінальної відповідальності) є обов'язковим для суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності [7]. Крім цього, шкода, завдана кримінальним правопорушенням, також може бути стягнута в судовому порядку за результатами розгляду цивільного позову в кримінальному провадженні [8]. Проте і на цьому етапі, під час розгляду справи у рамках кримінального процесу, потерпіла особа має право пред'явити цивільний позов до підозрюваної чи обвинуваченої особи. В умовах збройного конфлікту, коли складно встановити навіть сторону, з боку якої було здійснено постріл, дуже важко розраховувати на можливість повідомити про підозру або затримати особу за підозрою у вчиненні терористичного акту, наслідком якого є майнова шкода. Водночас відсутні підстави для того, щоб виключити можливість заподіяння такої шкоди не внаслідок вчинення терористичного акту, а в результаті дій уповноважених суб'єктів боротьби із тероризмом, які були спрямовані на припинення терористичної діяльності в рамках АТО.

Аналіз положення ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» дає підстави для припущення, що відшкодування державою шкоди, завданої терористичним актом, має здійснюватися із Державного бюджету України незалежно від наявності вини, тобто незалежно від факту встановлення особи, якою було вчинено такий злочин. Однак слід зазначити, що у правозастосовній практиці суди по-різному підходять до вирішення цього питання.

Відповідно до загальних положень ЦК України щодо відшкодування державою шкоди в межах деліктної відповідальності

(ч. 2 ст. 1177 ЦК України) шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та порядку, передбачених законом [3]. До внесення у 2013 році змін до зазначеної статті ЦК України [9] майнова шкода, завдана майну фізичної особи внаслідок злочину, відшкодовувалась державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин, або якщо вона є неплатоспроможною.

Натепер можна навести лише декілька прикладів, коли законодавством передбачено відшкодування шкоди за відсутності вини заподіявача цієї шкоди. Так, наприклад, шкода, завдана джерелом підвищеної небезпеки, відшкодовується особою, яка на відповідній правовій підставі (право власності, інше речове право, договір підряду, оренди тощо) володіє транспортним засобом, механізмом, іншим об'єктом, використання, зберігання або утримання якого створює підвищену небезпеку (ч. 2 ст. 1187 ЦК України). Шкода, завдана фізичній особі внаслідок її незаконного засудження, незаконного притягнення до кримінальної відповідальності, незаконного застосування запобіжного заходу, незаконного затримання, незаконного накладення адміністративного стягнення у вигляді арешту чи виправних робіт, відшкодовується державою у повному обсязі незалежно від вини посадових і службових осіб органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду (ч. 1 ст. 1176 ЦК України) [3].

Отже, натепер норми ані загального (ст. 1177 ЦК України), ані спеціального закону (ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом») не дають підстав стверджувати, що на державу Україна покладено обов'язок відшкодовувати майнові збитки постраждалим від усіх злочинів, у тому числі терористичних актів. Крім цього, не існує спеціального закону, який врегулював би порядок відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом, за рахунок Державного бюджету.

У зв'язку з цим доволі цікавими є низка нещодавніх рішень Верховного Суду України, зокрема рішення від 25 березня 2020 року у справі № 310/1739/17, в якому зазначається, що передбачене у ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» право на відшкодування шкоди не породжує легітимного очікування на отримання від держави Україна такого відшкодування за пошкодження або знищення житлового будинку та така вимога позивача є безпідставною. Разом із цим Верховний Суд України вважає помил-

ковим застосування положень Кодексу цивільного захисту України (далі – КЦЗ України) за аналогією закону для реалізації права, передбаченого ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Так, колегія Верховного Суду вважає, що ст. 86 КЦЗ України щодо розміру грошової компенсації регламентує забезпечення житлом постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій і встановлює умови як такого забезпечення, так і його заміни компенсацією. Основною умовою для цього є добровільна передача пошкодженого або зруйнованого житла місцевим органам виконавчої влади або місцевого самоврядування (ч. 9 ст. 86 КЦЗ України), що, на думку колегії, одночасно аргументує безпідставність застосування положень цього нормативного акта [10].

Вважаю, що насправді КЦЗ України – це саме той загальний нормативно-правовий акт, що регулює правовідносини у сфері цивільного захисту населення, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій будь-якого характеру походження, в тому числі воєнного. Здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення є одним із основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту (ч. 3 ст. 8 КЦЗ України). Надання матеріальної допомоги, забезпечення житлом або виплата грошової компенсації постраждалим є заходами соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій (ч. 2 ст. 84 КЦЗ України) [11].

Комплексний аналіз законодавства у сфері цивільного захисту дає змогу зробити висновок, що надзвичайні ситуації можуть бути як пов'язані з діями або бездіяльністю конкретних осіб, так і спричинені обставинами непереборної сили, наприклад ураганом, землетрусом, буревієм. До таких обставин непереборної сили чинне законодавство України (ст. 14¹ Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні») відносить і збройний конфлікт, військові дії, які, своєю чергою, за своїми наслідками також призводять до надзвичайних ситуацій [12]. І це піддається поясненню, навіть незважаючи на те, що збройні конфлікти завжди пов'язані з діяльністю, в тому числі терористичною, якихось осіб, але ключовим питанням залишається можливість встановлення особи, чиї саме дії призвели до майнової шкоди, зокрема пошкодження або руйнування житла. Як вже зазначалось вище, під час будь-якого збройного протистояння дуже складно встановити навіть сторону конфлікту, з боку якої було здійснено постріл, не кажучи про можливість встановити особу або осіб, якими було здійснено постріл, наслідками якого є конкретна май-

нова шкода. Тому всі кримінальні справи, порушені за фактам вчинення такого кримінального правопорушення, як терористичний акт у фактичних умовах воєнних дій, мають дуже високу ймовірність бути закритими за відсутністю складу злочину, насамперед самого суб'єкта такого злочину (встановленої особи, яка його вчинила). Проте неможливо однозначно стверджувати, що такі поодинокі випадки притягнення до кримінальної відповідальності осіб, якими було заподіяно майнову шкоду постраждалим особам, не можуть мати місця навіть в умовах збройного конфлікту.

Насправді ж спричинення терористичним актом майнової шкоди населенню зумовлює можливість застосування КЦЗ України у випадках визнання наслідків такого терористичного акту надзвичайною ситуацією та за умови відповідності наслідків терористичного акту критеріям, передбаченим класифікаційним ознакам надзвичайних ситуацій [13]. Отже, не всі, без винятку, терористичні акти призводять до такої шкоди життю, здоров'ю та майну населення, що стає підставою для введення режиму надзвичайної ситуації в державі або на її окремих територіях. А коли це все ж таки відбулось, то у січні 2015 року КМУ було визнано, що події в Донецькій та Луганській областях призвели до надзвичайної ситуації соціального та воєнного характеру, що за своїми наслідками набула державного рівня [14].

Отже, з моменту введення режиму надзвичайної ситуації будь-якого рівня законодавство України у сфері цивільного захисту стає нормами загального характеру стосовно законодавства у сфері боротьби з тероризмом. Також не менш важливо зазначити, що й законодавство у сфері цивільного захисту, й у сфері боротьби із тероризмом передбачає обов'язок органів державної влади щодо забезпечення житлом постраждалих, чие житло було пошкоджено або знищено в результаті надзвичайної ситуації або терористичного акту.

Так, згідно зі ст. 86 КЦЗ України забезпечення житлом постраждалих, житло яких стало непридатним для проживання внаслідок надзвичайної ситуації, здійснюється місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування [11]. Водночас законодавство у сфері боротьби з тероризмом також покладає обов'язок щодо забезпечення житлом постраждалих від терористичного акту, житло яких було пошкоджено або знищено, на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Зазначене підтверджується положенням п. 10 Порядку

проведення соціальної реабілітації осіб, які постраждали від терористичного акту, затвердженого Постановою КМУ від 28 липня 2004 року № 982, згідно з яким такі постраждалі забезпечуються житлом для тимчасового проживання з відповідних фондів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а надання зазначеним особам житла для постійного проживання здійснюється місцевими органами виконавчої влади [15].

Розглядаючи справу, Верховний Суд також дійшов висновку, що, враховуючи відсутність в Україні спеціальних нормативно-правових актів щодо порядку та розміру відшкодування власникові шкоди, заподіяної його майну внаслідок подій у Донецькій та Луганській областях, позивачем доведено невиконання з боку держави свого позитивного обов'язку щодо захисту майна, а тому його право підлягає захисту шляхом виплати компенсації від держави [10]. Отже, постраждала особа, яка внаслідок збройного конфлікту втратила своє житло, замість заявлених у позові 503 668, 80 грн. збитків, отримає від держави грошову компенсацію у розмірі 50 000 грн. Така сума компенсації насправді не відповідає сумі збитків, які фактично зазнала особа через знищення свого житла, а також не зможе покрити витрати на придбання житла замість втраченого. Це свідчить про неефективність такого судового способу захисту своїх порушених прав, тоді як кожен, чий права та свободи, визнані в Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі (ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) [16].

Висновки

Таким чином, проведене дослідження питання щодо відшкодування збитків, завданих населенню пошкодженням або руйнуванням житла в умовах збройного конфлікту, засвідчує необхідність прийняття спеціального закону про соціальний захист та особливості відшкодування збитків населенню, чие житло було пошкоджено або повністю зруйновано в результаті збройного конфлікту.

Під час розробки та прийняття такого законодавчого акта варто врахувати усі особливості збройного конфлікту, що зумовлюють наявність великої кількості постраждалих, яким заподіяно матеріальну шкоду в результаті пошкодження їхнього житла, різні ступені таких пошкоджень, а також необхідність забезпечення житлом великої кількості постраждалого населення, в тому числі серед внутрішньо переміщених осіб.

Список використаних джерел:

1. Огляд гуманітарних потреб в Україні (2020). URL: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_2020_humanitarian_needs_overview_ua.pdf (дата звернення: 29.06.2020).
2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 30.06.2020).
3. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 461.
4. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
5. Мамушкіна А. І. Щодо питання про умови виникнення цивільно-правової відповідальності за заподіяння шкоди терористичним актом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 50. С. 83-88.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 30.06.2020).
8. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 01.07.2020).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у відповідність з Кримінальним процесуальним кодексом України : Закон України від 16 травня 2013 року № 247-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-18#Text> (дата звернення: 30.06.2020).

10. Постанова Верховного Суду України від 25 березня 2020 року у справі № 310/1739/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88575080> (дата звернення: 29.06.2020).

11. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // *Офіційний вісник України*. 2012. № 89. Ст. 3589.

12. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України від 2 грудня 1997 року № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671/97-вр#Text> (дата звернення: 30.06.2020).

13. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 серпня 2018 року № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18#Text> (дата звернення: 30.06.2020).

14. Про становлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 року № 47-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47-2015-р#Text> (дата звернення: 30.06.2020).

15. Про затвердження Порядку проведення соціальної реабілітації осіб, які постраждали від терористичного акту: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2004 року № 982. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/982-2004-п#Text> (дата звернення: 30.06.2020).

16. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 року № 475. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр#Text> (дата звернення: 30.06.2020).

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення законодавства у відповідність з Кримінальним процесуальним кодексом України : Закон України від 16 травня 2013 року № 247-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-18#Text> (дата звернення: 30.06.2020).

Anna Anisimova. Recovery of losses caused by damage or destruction of housings due to armed conflict

The article deals with peculiarities of compensation for losses caused by damage or destruction of housing as a result of the armed conflict in eastern Ukraine. The article analyzes the reasons why the application of the civil-law mechanism of compensation for losses is an ineffective way to protect the rights of this category of affected population.

The analysis of regulatory frameworks and judicial practice is aimed at revealing the peculiarities and difficulties in the application of the civil law mechanism to protect the rights of the population that has suffered property loss due to damage or destruction of their housing as a result of hostilities. The article concludes that the armed conflict in eastern Ukraine has led to a special type of emergency, which has reached the state level. The main feature of the emergency situation in Donetsk and Luhansk oblasts is that it is the result of activities, including terrorist ones, which are being conducted by some unidentified individuals. This determines the absence of guilt of a perpetrator as an element of the subjective aspect of any crime and one of the conditions of his civil liability. In addition, the absence of a court verdict in criminal proceedings makes it difficult to prove a causal link between a criminal act in the form of a terrorist act and the damage caused by that act of terrorism. At the same time, it is the responsibility of local executive authorities and local governments to provide housing for the affected population whose housing has been damaged or destroyed as a result of terrorist act or emergency situation.

The article emphasizes that taking into account the peculiarities of the emergency situation in eastern Ukraine, there is a need to adopt a special law regulating the issue of social protection of those affected whose housing was damaged or completely destroyed as a result of hostilities. Thus, it is proposed to adopt a law on social protection and particularities of compensation for damage to the population whose housing was damaged or completely destroyed as a result of the armed conflict.

Key words: emergency situation, social protection, anti-terrorist operation, affected person, property loss, compensation, monetary assistance, provision of housing.