



Люди на Сході України: без житла і компенсації

Згідно з даними Кластеру з питань житла, понад 17 тис. будівель зазнало пошкоджень або було зруйновано внаслідок конфлікту на Сході України¹. Без жодної перспективи найближчого припинення, конфлікт продовжує ускладнювати повсякденне життя тисячів людей, які втратили свої будинки та землю. Уряд повинен взяти на себе конкретні зобов'язання щодо забезпечення відповідних засобів захисту втрачених прав, вартості, використання та/або доступу до житла, землі і майна.

Нормативно-правова база

Наразі не існує адекватних механізмів для вирішення питань втрати житла, землі та майна, пошкоджених або зруйнованих внаслідок бойових дій на Сході України.

Українське законодавство передбачає кримінально- та цивільно-правові засоби захисту порушених прав, зокрема, на власність, приватне та сімейне життя або житло, від правопорушників, що включають заяву про кримінальне правопорушення до правоохоронних органів (міліція, прокуратура, служба безпеки тощо); скарги до керівників державних органів/вищих органів влади на неправомірні дії/бездіяльність органів державної влади та цивільний позов щодо відшкодування збитків. Стаття 19 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" передбачає відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом, з Державного бюджету відповідно до закону, з наступним стягненням відшкодування державою з правопорушника. Такого закону досі не прийнято.

Відповідно до *Плану заходів з організації відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності на території Донецької та Луганської областей*², Мінрегіону, Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, Мін'юсту та Мінфіну було доручено

¹ "Щорічний звіт Кластеру з питань житла 2016", доступний на: https://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/cluster_annual_report_2016_finaledition_v2.pdf (стр. 17)

² Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1002-р від 16.10.2014 року

розробити порядок оцінки та компенсації шкоди постраждалим від антитерористичної операції у Донецькій та Луганській областях. Уряд ще не вжив заходів у цьому напрямку.

Існує декілька законопроектів, якими визнається право осіб на відшкодування пошкодженого/зруйнованого житла. Ці законодавчі ініціативи здебільшого враховують інтереси офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та ігнорують проблеми тих ВПО, які не можуть або не хочуть реєструватися, чи постраждалих від конфлікту людей, які не потрапляють до категорії переміщених осіб, оскільки продовжують жити в своїх зруйнованих будинках через брак альтернатив.

Судова практика

Станом на червень 2017 року, в українських судах відкрито 110 проваджень за позовами про відшкодування пошкодженого (зруйнованого) житла. Незважаючи на дещо суперечливу та складну судову практику, можна виділити наступні засади:

- Для того щоб порушити провадження у цивільній справі, позивачу спершу необхідно подати заяву про кримінальне правопорушення до правоохоронних органів для того, щоб отримати статус потерпілої сторони та одержати акт про пошкодження/втрату майна, завданого терористичним актом (ст.258 Кримінального Кодексу України)³.
- Необхідно мати експертні докази пошкодження (руйнування) завданого житлу. Експертиза може бути проведена судовими експертами, представниками Державної служби з надзвичайних ситуацій або інженерами акредитованих установ; вона повинна показати, що житло було пошкоджено через надзвичайні причини.
- Суд приймає рішення на користь позивача на підставі статті 19 Закону "Про боротьбу з тероризмом", але оскільки не існує порядку виконання положень цієї статті, сума компенсації визначається відповідно до статті 86 Кодексу цивільного захисту України «Забезпечення житлом осіб постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації».

Станом на червень 2017 року, усі судові рішення, винесені на користь позивачів, було оскаржено відповідачами – органами державної влади України, посилаючись на наступне:

- відсутній вирок за вчинення терористичного акту, оскільки не було виявлено жодного правопорушника;
- не існує акту, який регулює питання компенсації шкоди за пошкоджене (зруйноване) житло, заподіяної терористичним актом, передбаченого статтею 19 Закону "Про боротьбу з тероризмом";
- немає добровільної передачі права власності на пошкоджене (знищене) житло від власників до місцевих органів влади, що є передумовою виплати компенсації відповідно до статті 86 Кодексу цивільної оборони України;
- в Державному бюджеті України не передбачено кошти на цю компенсаційну виплату.

Наявна правова невизначеність разом з фінансовим тягарем судових процесів, що включають судові збори, які у відповідних справах становлять 1% від вартості майнового позову, перешкоджають багатьом потерпілим подавати позови про відшкодування шкоди у порядку судочинства.

Варто зазначити, що скоро закінчиться трирічний строк позовної давності, передбачений Цивільним кодексом України, тому подати позов про відшкодування шкоди, заподіяної під час конфлікту влітку 2014 року, стане неможливо.

Міжнародні стандарти

У контексті конфліктів і переміщення, позбавлення права власності, окупація чи знищення житла, землі та майна, відмова в доступі до житла, землі та майна; відмова у праві на повернення; відсутність заходів для пом'якшення наслідків позбавлення права власності являють собою втручання у право на житло, приватне та сімейне життя, а

³ У деяких справах обстріл будинків було кваліфіковано як терористичний акт відповідно до ст. 258 Кримінального кодексу України (див. справу Петрової, Луганська область), у інших - як умисне знищення або пошкодження майна відповідно до ст. 194 Кримінального кодексу України (див. справу Макогона, Донецька область).

також порушення права на майно та мирне володіння, які захищені Європейською конвенцією з прав людини⁴. Коли реституція є фізично неможливою, держави мають забезпечити компенсацію матеріальної шкоди, включаючи втрату доходу від дому, оброблену і орну землю та втрату худоби⁵, а також моральну шкоду за нематеріальні збитки, наприклад, психічні або фізичні страждання. Держави також повинні на національному рівні створити механізм для одержання та розгляду майнових претензій шляхом відшкодування або компенсації⁶, який має бути легко доступними та передбачати процедури з гнучкими стандартами доказування, які дозволять заявникові та іншим особам відновити своє право власності та отримати компенсацію за моральну шкоду.

Принцип 29 широко визнаних *Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення*⁷ підкреслює, що відповідні органи влади несуть обов'язок за надання допомоги внутрішньо переміщеним особам повернути свою власність та володіння або, якщо відновлення неможливе, отримати належну компенсацію чи справедливе відшкодування в іншій формі. Принцип 2 *Принципів Пін`ейру*⁸ передбачає, що всі переміщені особи мають право на повернення будь-якого житла, землі та/або майна, якого вони були свавільно чи незаконно позбавлені, або компенсувати втрату, якщо відновлення фактично неможливе, оскільки визначається незалежним, неупередженим трибуналом. Принцип 12 вимагає, щоб держави створювали та підтримували справедливі, своєчасні, незалежні, прозорі та недискримінаційні процедури, установи та механізми оцінки і забезпечення вимог щодо повернення житла, землі та майна.

Основні принципи та рекомендації щодо права на захист та відшкодування для жертв грубого порушення міжнародного права в галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права

Організація Об'єднаних Націй, A / RES / 60/147, 21 березня 2006 року

Держави повинні забезпечити повне та ефективне, негайне і пропорційне тяжкості втрат жертви відшкодування, що складається з п'яти основних форм:

Реституція прагне відновити жертв в їхньому попередньому стані через, зокрема, повернення майна; відновлення трудової зайнятості, ідентичності, гідності та свободи; визнання права на повернення до первісного місця проживання.

Компенсація передбачає будь-який економічно обґрунтований збиток, відповідний та пропорційний тяжкості порушення, такий як фізична або психічна шкода, матеріальні збитки і втрати прибутку, моральна шкода та витрати на медичні, юридичні та соціальні послуги.

Реабілітація спрямована на надання жертві медичної та психологічної допомоги, соціальних та юридичних послуг.

Сатисфакція тягне за собою пошук істини; офіційне та публічне вибачення; пошук загиблих, викрадених осіб та тіла вбитих; переслідування злочинців; і публічні святкування пам'яті жертв.

Гарантії неповторення включають у себе посилені захист прав людини, ефективний цивільний контроль за сектором безпеки, судова реформа, підготовка працівників правоохоронних органів у сфері прав людини, врегулювання конфліктів та правова реформа.

⁴ Доган та інші проти Туреччини, №. 8803-8811 / 02, 8813/02 і 8815-8819 / 02), [2004], 29 червня 2004 р.; Сагінадзе та інші проти Грузії, №. 18768/05, 27 травня 2010 р.; Хамідов проти Росії, № 72118/01, 15 листопада 2007 р.; Кіпр проти Туреччини, 25781/94, 10 травня 2001 р.

⁵ Ақдівар та інші проти Туреччини (стаття 50), [ВП], №. 21893/93, 1 квітня 1998 року; Саргсян проти Азербайджану, № 40167/06, 16 червня 2015 року; Лоїзиду проти Туреччини (стаття 50), 40/1993/435/514, 23 лютого 1995 року.

⁶ Ксенідес-Арестіс проти Туреччини, № 46347/99, 22 грудня 2005 р.

⁷ Верховний комісар ООН у справах біженців (УВКБ ООН), Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, 22 липня 1998 року, ADM 1.1, PRL 12.1, PR00 / 98/109.

⁸ Підкомісія ООН із заохочення і захисту прав людини, принципи з питань реституції житла та майна біженців і переміщених осіб, 28 червня 2005 р., E / CN.4 / Sub.2 / 2005/17.

Іноземний досвід

Україна не єдина країна, котра зіткнулася з вирішенням питання про компенсацію/реституцію/відшкодування збитків за втрату прав, вартості, використання та/або доступу до житла, землі та майна. В Огляді «Закордонний досвід забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та компенсації за пошкоджене/зруйноване житло», який розробила українська ТРГ ЖЗМ, наведено приклади Вірменії, Азербайджану, Боснії та Герцеговини, Колумбії, Кіпру, Грузії, Молдови, Сербії та Туреччини. Кращі практики та уроки, отримані в цих країнах, можна підсумувати наступним чином:

1. Процес компенсації включав певні етапи: реституції та, якщо неможлива реституція - компенсація. Такий підхід дозволяє охопити всіх осіб, які постраждали в результаті конфлікту, незалежно від їх правового статусу в національному законодавстві: внутрішньо переміщені особи, цивільні жертви війни чи терору, постраждалі в результаті конфлікту люди, особи, що повернулися, місцеві жителі і т.д.
2. Претензійні комісії, як правило, є сумішшю адміністративних та квазісудових органів, які працювали разом із судами. Зазвичай претензійні комісії розглядають заяви про відшкодування збитків та виплачують компенсацію за втрати і збитки, понесені внаслідок конфлікту. Ці претензійні комісії забезпечували більш швидкі результати, менші витрати, обмежені стандарти доказів, незмагальну процедуру та фактичну визначеність, що відповідає адміністративній сутності програми відшкодування.
3. Значну роль відіграли добре розвинені кадастри та оцінки земель, оскільки вони використовувались претензійними комісіями як доказова база.
4. Багато позитивних ініціатив було очолено /підтримано донорами, включаючи надання компенсаційних фондів.
5. Підхід до довгострокових житлових рішень передбачав не тільки прийняття житлового законодавства, а й землекористування та розвиток інфраструктури.

Рекомендації Норвезької ради у справах біженців:

- Розробити процедуру реституції та компенсації за втрату прав, вартості, використання та/або доступу до житла, землі та майна, спричиненої військовими діями на Сході України, як це передбачено Законом України «Про боротьбу з тероризмом».
- Створити претензійні комісії, спеціально уповноважені в рамках адміністративної процедури проводити як формальну оцінку збитків, так і забезпечувати відшкодування збитків з Державного бюджету України.
- Розробити комплексну програму відшкодування для осіб, які зазнали шкоди, включаючи фізичні або психічні травми, емоційні страждання, економічні втрати чи суттєві порушення своїх прав людини як прямий результат конфлікту на Сході України відповідно до *Основних принципів та рекомендацій ООН щодо права на захист та відшкодування*.

Contact: ua.info@nrc.no