

Федорова А.Л. Право внутрішньо переміщених осіб на компенсацію втраченого, пошкодженого або зруйнованого житла у практиці Європейського суду з прав людини

Федорова Алла Леонідівна
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

**ПРАВО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА
КОМПЕНСАЦІЮ ВТРАЧЕНОГО, ПОШКОДЖЕНОГО АБО
ЗРУЙНОВАНОГО ЖИТЛА У ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З
ПРАВ ЛЮДИНИ**

Поява внутрішньо переміщених осіб, необхідність визначення їх статусу виявилася абсолютно новою та неочікуваною проблемою для українського суспільства і української правової системи. Сьогодні створення національної нормативно-правової бази щодо регулювання широкого кола питань, які пов'язані з захистом прав внутрішньо переміщених (ВПО) осіб в Україні, потребує аналізу багатьох джерел, в тому числі, аналізу практики Європейського суду з прав людини, рішення якого є обов'язковими для виконання для сторін у справах відповідно до ст. 46 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та є джерелом права в Україні згідно з ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».[1] За останні два роки тисячі заяв було подано до Європейського суду з прав людини з приводу порушення різних прав у зв'язку з подіями на Сході України, в тому числі, й з питань компенсації вартості зруйнованого, пошкодженого чи

втраченого майна.

У питаннях, пов'язаних з житлом та компенсацією за нього внутрішньо переміщеним особам, практика Європейського суду є достатньо широкою та різноманітною, концентруючись в основному в рамках статей 8, 6 та, у переважній більшості випадків, ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції, адже для ВПО характерним є втрата житла та переважної більшості майна, яке залишається покинутим або зруйнованим через негайну необхідність залишати місце проживання із міркувань безпеки для життя та здоров'я. З такими питаннями Європейський суд неодноразово стикався при розгляді справ у контексті здійснення ефективного контролю Туреччиною над частиною Кіпру, дій сил безпеки Туреччини у східних провінціях проти терористів, прихильників Робочої партії Курдистану, війни у Чечні, конфлікту між Вірменією та Азербайджаном стосовно Нагорного Карабаху.

Першим рішенням Європейського суду у цьому аспекті можна вважати рішення у справі «Луїзиду проти Туреччини».[2] Заявниця у справі внаслідок турецького військового втручання на Кіпрі була фактично позбавлена доступу та можливості користуватися своєю землею, на якій планувалося побудувати будинок. Європейський суд підкреслив, що тривала заборона доступу до власності, втрата контролю над землею та можливості користування надає підстави розглядати ситуацію як фактичну експропріацію та порушення прав, передбачених ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції. Тобто, фактична неможливість користуватися землею розглядається Судом як таке ж саме порушення, що і перешкоди юридичного характеру та вимагає виплати справедливої компенсації.

У справі «Дімейдс проти Туреччини» [3] заявник також скаржився на тривалу заборону доступу до його власності на півночі Кіпру, втрату контролю над будинком і земельною ділянкою, розташованою на морському узбережжі, та можливість ними користуватися. Європейський суд дійшов висновку, що відмова у доступі до власності, постійному контролю,

використанні і просто користуванні власністю, та ненадання компенсації за втручання в майнові права заявника, незважаючи, навіть, на прийнятий Закон «Про компенсацію втраченого нерухомого майна, розташованого на території Турецької Республіки Північного Кіпру», становить тривале порушення статті 1 Першого Протоколу до Конвенції. [3; п.189, п.13] Відповідно, у зазначеному рішенні Європейський суд повторив висновки винесеного раніше рішення у справі «Кіпр проти Туреччини», в якому Суд також визнав, що тривале обмеження, введене Турецькою Республікою Північного Кіпру на фізичний доступ греків-кіпріотів до власності, розташованій на її території та повна відмова у такому доступі є очевидним втручанням у право переміщених греків-кіпріотів на мирне володіння майном, в тому числі, житлом за змістом статті 1 Першого Протоколу до Конвенції.[4] Сформульована позиція Суду була підтверджена пізніше у рішенні 2005 року у справі «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини»[5].

Питання компенсації держави за втрачене та/або зруйноване житло було детально розглянуто Європейським судом у справі «Доган та інші проти Туреччини»[6]. Заявниками були мешканці турецького селища, змушені покинути свої домівки внаслідок активізації терористичної діяльності Робочої партії Курдистану і конфлікту прихильників створення незалежної курдської держави з національною владою. Органи державної влади майже 10 років не дозволяли заявникам повернутися до свого житла і землі. Впродовж цього тривалого періоду заявники зверталися до різних адміністративних органів зі скаргами на примусове виселення їхнього села силами безпеки та наданням дозволу на повернення до свого села і майна. Після скасування надзвичайного стану з'ясувалося, що фактичне повернення та проживання у селі є неможливим через відсутність будинків або їх пошкодження, доріг, електрики, водопостачання тощо. Водночас, уряд наголошував на відсутності правовстановлюючих документів, що не надавало заявникам, з точки зору уряду, отримати статус жертви або

потерпілих та мало сприяти визнанню заяви неприйнятною.

Однак, Європейський суд підтвердив застосування широкого гнучкого, без надмірного формалізму підходу до аналізу доказів володіння заявниками майном. Судом було визнано, що хоча заявники у справі не мали зареєстрованої власності, у них були свої власні домівки, побудовані на землі їхніх предків, або вони проживали в хатах, які належали їхнім батькам, та обробляли землю своїх батьків; заявники мали неоспорені права на спільні земельні ділянки у цьому селі, такі як пасовища, вигони та лісові угіддя, і заробляли собі на життя тваринництвом і лісозаготівлею.[6] Тому, беручі до уваги показання старости села та безперечність того факту, що до виселення всі заявники проживали в цьому селі, Суд з прав людини визнав майном для цілей ст. 1 Протоколу 1 не тільки житлові будинки, землю, але й економічний прибуток і ресурси, які заявники отримували у зв'язку із користуванням цією землею. Одним з основних критеріїв, які застосовував Суд і у подальших справах, було врахування факту володіння особи майном на момент, коли це майно залишали.

Отже, сьогодні, Європейський суд застосовує гнучкий підхід, який відображено також у Принципах Пінейру [ст.15; 7] до доказів, що мають бути надані заявниками у випадках втрати майна та житла в ситуаціях міжнародного або внутрішнього військового конфлікту. Тобто, Європейський суд, встановлюючи підтвердження наявності майна у заявника, враховує всі документи, які подаються, включаючи як офіційні свідоцтва про право власності, технічні паспорти, виписки з реєстрів, так і показання свідків, сусідів, відео та фотознімки тощо. У рішенні у справі «Соломонідес проти Туреччини»[8] Суд встановив відсутність необхідності вирішення у світлі ст. 1 Протоколу 1 визнання при наявності наданих документів за заявниками права власності за національним законодавством.

Водночас, представлення заявниками виключно фотознімків зруйнованого будинку без будь-яких доказів його ідентифікації та копії

паспорту з місцем реєстрації на непідконтрольній Україні території було явно недостатньо, що спричинило визнання Судом перших справ відповідної категорії щодо подій на Сході України неприйнятними.[9]

У всіх зазначених вище справах Луїзиду, Доган, Соломонідес, Ксенідес-Арестіс Суд, надаючи розширене тлумачення поняттю «майно» та впроваджуючи гнучкий підхід до доказів володіння ним, встановив порушення ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції та дійшов висновку щодо необхідності надання державою компенсації заявникам матеріальної шкоди, якої вони зазнали у зв'язку з втратою, пошкодженням, зруйнуванням житла та відмовою у доступі, в тому числі, до офіційно незареєстрованого будинку, землі. Взагалі, Європейський суд підкреслив у рішенні у справі «Йорданова та інші проти Болгарії»[10] про спроби виселення представників ромської общини з незаконно побудованих будинків, що питання стосовно права особи на житло відноситься до питань фактів та не залежить від законності володіння ним.

Поступово формулюючи обов'язок держав впроваджувати механізми компенсації за втрачене та зруйноване житло під час конфліктів Європейський суд безпосередньо встановив необхідність створення національного механізму вирішення майнових претензій. Наявність обов'язку щодо механізмів компенсації було підтверджено Європейським судом у рішенні у справі «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» та встановлено тримісячний період для їх впровадження.[5] Чітко визначені у рішенні зобов'язання держави-відповідача призвели до створення в Туреччині Комісії з питань нерухомості, до складу якої увійшли також колишні високопосадовці Ради Європи. У подальшому, при розгляді аналогічних справ функціонування Комісії визначалося Судом як ефективний засіб правового захисту, доступна та ефективна система відшкодування завданої шкоди.[11] Наявність такого національного механізму позбавила багатьох заявників шансів на позитивний розгляд їх

справи в Європейського суду з прав людини, який почав відхиляти аналогічні заяви проти Туреччини. Зокрема, робота Комісії вплинула на визнання Великою палатою відсутності порушення права власності у рішенні у справі «Демопулос та інші проти Туреччини».[12]

Вимоги щодо створення компенсаторних механізмів розгляду претензій з питань втраченого чи зруйнованого житла, власності Європейський суд висунув у 2015 році Азербайджану та Вірменії у рішеннях «Саргсян проти Азербайджану» та «Чирагов та інші проти Вірменії».[13] Судом було запропоновано одразу низку критеріїв до майбутніх механізмів, в тому числі: доступність для широких груп постраждалого населення, встановлення процедур з прийняттям гнучких критеріїв доказів, що має дозволити особам відновити свої права власності та отримати компенсацію у випадках її втрати.

Обидві справи стосувалися конфлікту у Нагорному Карабасі, який не вирішено й досі. Заявники у справі «Чирагов та інші проти Вірменії» втратили все майно, адже селище було повністю зруйновано вірменськими та нагорно-карабахськими військовими силами. З іншого боку, Саргсян вимушений був залишити свої майно, будинок з наступом військових сил Азербайджану. В обох справах заявники не мали можливості повернутися до своїх будинків та не отримали жодної компенсації від держав. Європейський суд встановив порушення ст. 1 Протоколу 1, а також ст. 8 та 13 Конвенції.[13] Крім того, у рішенні у справі «Саргсян проти Азербайджану» вперше державу, яка втратила контроль над частиною своєї території у результаті війни, було визнано відповідальною за відмову переміщеній особі в доступі до майна на території, що залишається офіційно під її контролем, хоча практично нею не контролюється.

Таким чином, на сьогоднішній день очевидно є тенденція встановлення Європейським судом обов'язку держав щодо запровадження механізмів компенсації втраченого та зруйнованого житла у випадку

наявності воєнних конфліктів у державі. Незважаючи на наявність 1.8 млн. зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб в Україні,[14; с.7] відповідний механізм знаходиться у стані розробки та обговорення з 2014 року.

У Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про відшкодування збитків за зруйноване (знищене) або пошкоджене приватне житло особам, приватне житло або приватні домогосподарства які були пошкоджені (зруйновані) під час проведення антитерористичної операції.[15] Метою проекту Закону є законодавче врегулювання порядку визначення обсягів та відшкодування майнових збитків фізичним особам за пошкодження (знищення) об'єктів приватного житлового фонду та господарських споруд під час проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях.[16] У законопроекті передбачено компенсацію часткової вартості зруйнованого чи пошкодженого житла для його ремонту, придбання, будівництва нового. Станом на листопад 2016 року проект Закону включено до порядку денного Верховної Ради України.

Поштовхом для розгляду та прийняття Верховною Радою України зазначеного проекту має бути розуміння вітчизняними законотворцями як чіткої позиції Європейського суду з цього питання, так і тисячі позовів, які вже зареєстровано Судом з питань компенсації втраченого чи зруйнованого житла через конфлікт на Сході України, та перші позитивні рішення по яких можуть з'явитися найближчим часом. Разом з тим, національна судова практика свідчить про застосування деякими судами підходів, що відповідають практики Європейського суду. Так, 15 березня 2016 року Апеляційним судом Донецької області було винесено рішення про відшкодуванні 80-річній громадянці України матеріальної шкоди за зруйноване житло у м. Слов'янську у розмірі 363 789 грн.[17], що значно перевищує максимальний розмір компенсації, передбачений у проекті Закону стосовно компенсації збитків, завданих житлу населення внаслідок проведення антитерористичної операції. Дійсно, право на компенсацію

шкоди, завданої під час антитерористичних операцій передбачено статтею 19 чинного Закону України «Про боротьбу з тероризмом», яка може бути застосована значною кількістю постраждалих переміщених українців, враховуючи офіційну кваліфікацію подій на Сході України.[18]

Окрім питання компенсації за зруйноване та втрачене майно, житло, Європейський суд, застосовуючи розширене тлумачення, встановив можливість включити до змісту поняття «майно» у світлі ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції тимчасове житло, яке було надано внутрішньо переміщеним особам. Суд підтверджує також їх право на захист від примусового виселення з житлових приміщень, де вони проживають під час їх переміщення, без надання іншого альтернативного варіанту. Так, у рішенні у справі «Сагінадзе та інші проти Грузії»[19] Європейський суд розглянув питання виселення заявника з будинку, який було йому надано у 1994 році як внутрішньо переміщеній особі з Абхазії Міністерством внутрішніх справ у зв'язку із працевлаштуванням. Після звільнення заявника у зв'язку з виходом на пенсії у 2000 році Міністерством було підготовлено лист - підтвердження його право на тимчасове користування будинком та прибудинковою територією на невизначений період. Заявник проживав з родиною у цьому будинку майже 10 років до моменту виселення за усним розпорядженням нового міністра внутрішніх справ. Європейський суд визнав, що виселення ВПО проти її волі з приміщення, яке особі було раніше надано без пропозицій альтернативного аналогічного житла або грошової компенсації, є не виправданим втручанням у право на мирне користування майном та порушенням ст. 1 Протоколу 1.

Разом з тим, широка позитивна практика Європейського суду з питань захисту прав на житло і майно ВПО не зачіпає права та майнові інтереси інших осіб. Так, захищаючи права внутрішньо переміщених осіб на житло, Європейський суд з прав людини наголошує на необхідності дотримання прав інших осіб, в тому числі прав на житло. У справі «Гульмаммадова проти

Азербайджану»[20] заявниця отримала ордер на квартиру в новобудові, яку фактично захопила родина переселенців з Нагорного Карабаху та відмовилася звільняти, незважаючи на рішення національних судів. Крім того, після винесення рішення про виселення, численні звернення заявниці до виконавчої служби, ВПО звернулася до суду з проханням надати відстрочку у виселенні. Національний суд послався на Указ Президента «Про затвердження Державної програми щодо покращення умов життя та підвищення рівня зайнятості біженців та внутрішньо переміщених осіб» згідно з яким, до моменту повернення ВПО до їхніх звичайних місць проживання або тимчасового поселення у нових будинках, заборонено виселення цих осіб з квартир, земель та інших приміщень незалежно від форми власності. Відповідно, прохання ВПО було задоволено з визначенням періоду відстрочки до того моменту, поки державою не буде надана можливість переїхати у нове житло в будинках, збудованих для проживання такої категорії осіб. Безумовно, Європейський суд визнав, що держава мала обов'язок надати альтернативне житлове приміщення тим ВПО, що захопили квартиру заявниці, або надати справедливую компенсацію. У протилежному випадку, на заявницю було покладено надмірний тягар та не дотримано справедливого балансу між загальним інтересом суспільства та правом заявниці на мирне володіння своїм майном. Отже, було визнано, зокрема порушення ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції.

Представлений аналіз практики Європейського суду з прав людини щодо надання державами компенсації внутрішньо переміщеним особам за зруйноване, пошкоджене чи втрачене житло надає можливість виокремити чітку позицію Суду щодо необхідності впровадження державами механізмів компенсації вартості майна, житла, землі у випадку неспроможності забезпечення можливості повернення до нього або у випадку його знищення чи пошкодження. Незважаючи на відсутність закріплення питання компенсації у ст. 1 Протоколу 1, завдяки практики Суду були сформульовані

вимоги щодо її виплати. У багатьох випадках Суд не вимагає повну компенсацію вартості майна, однак, вимагає дотримання принципу розумності та справедливості. Тому, запропоновані національним законопроектом суми компенсації, які не повною мірою відповідають ринкової вартості житла, можуть становити достатню та справедливу компенсацію відповідно до ст. 1 Протоколу 1.

Необхідно підкреслити, що Європейський суд з прав характеризує відмову влади сприяти поверненню житла і землі заявника – ВПО, а також ненадання альтернативного житла і зайнятості, в поєднанні з недостатніми зусиллями з боку держави щодо «забезпечення відповідного рівня життя або надійного процесу повернення», як спричинення надмірного навантаження на заявника – ВПО і порушення статті 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ.[6]

Таким чином, незважаючи на той факт, що Європейська конвенція з прав людини прямо не спрямована на захист прав внутрішньо переміщених осіб, сфера її дії поширюється на всіх осіб, які знаходяться під юрисдикцією держав-учасниць, що надає можливість внутрішньо переміщеним особам успішно відстоювати своє право на компенсацію втраченого, пошкодженого чи зруйнованого житла. Тому, запровадження відповідного механізму компенсації в Україні є необхідним у світлі дотримання Україною своїх обов'язків за Конвенцією та реальним кроком у захисті прав ВПО.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV від 23.02.2006 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 30, ст.260
2. Loizidou v. Turkey від 18 грудня 1996 року
3. Demades v. Turkey від 31 липня 2003 року
4. Cyprus v. Turkey від 10 травня 2001 року
5. Xenides- Arestis v. Turkey від 22 грудня 2005 року

6. Doğan and Others v. Turkey від 29 червня 2004 року
7. Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц. Окончательный доклад Специального докладчика Паулу Сержиу Пиньейру. – [Електронний ресурс.] – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Pinheiro%20Principles%20rus.pdf>
8. Solomonides v. Turkey від 20 січня 2009 року
9. Антон Васильович Лісний та інші проти України і Росії, Денис Олександрович Половинко та три інших заявки проти України і Росії/ Обрані справи ЄСПЛ з прав людини ВПО//Проект ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». – [Електронний ресурс.] – Режим доступу: <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps>
10. Yordanova and Others v Bulgaria від 24 квітня 2012
11. Саргсян против Азербайджана и Чирагов и другие против Армении// ЕНРАС – [Електронний ресурс.] – Режим доступу: http://ru.ehrac.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/Sargsyan-v-Azerbaijan_rus.pdf
12. Demopoulos and others v Turkey 2010 року
13. Sargsyan v. Azerbaijan, Chiragov and others v Armenia від 16 червня 2015 року
14. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. // Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні»// «К.І.С.». - 2016. – 232с.
15. Законопроект «Про відшкодування збитків за зруйноване (знищене) або пошкоджене приватне житло особам, приватне житло або приватні домогосподарства яких були пошкоджені (зруйновані) під час проведення антитерористичної операції». № 4301 від 24.03.2016.- [Електронний ресурс.] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58524
16. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про

відшкодування збитків за зруйноване (знищене) або пошкоджене приватне житло особам, приватне житло або приватні домогосподарства яких були пошкоджені (зруйновані) під час проведення антитерористичної операції». – [Електронний ресурс.] - Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58524

17. Савицький Олександр Правовий прецедент: держава має відшкодувати майнові втрати українців внаслідок АТО/ Центр суддівських студій. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/dig9905.htm>

[18] Таракало М. Компенсації за зруйноване житло можуть зрости на 40%./ Українська Гельсінська спілка з прав людини. – [Електронний ресурс.] – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/myhajlo-tarahkalo-kompensatsiji-za-zrujnovane-zhytlo-mozhut-zrosty-na-40/>

19. *Saghinadze and others v. Georgia* від 27 травня 2010 року

20. *Gulmammadova v. Azerbaijan* від 22 квітня 2010 року

Анотація. Стаття присвячена аналізу практики Європейського суду з прав людини в рамках статті 1 Протоколу 1 до Європейської конвенції з прав людини стосовно компенсації за зруйноване, пошкоджене чи втрачене житло внутрішньо переміщеним особам під час конфліктів міжнародного та внутрішнього характеру. Особлива увага приділяється розгляду необхідності негайного реформування законодавства України відповідно до практики Суду.

Ключові слова: Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, майно, житло, внутрішньо переміщені особи.

Annotation. The article is devoted to the analyses of the case-law of the European Court of Human Rights within the art. 1 of the Protocol 1 to the

Convention concerning compensation for Internally Displaced Persons' possession, housing that were destroyed, damaged or lost because of international or domestic conflicts. Special attention is paid to consider the necessity of immediate reforming the Ukrainian legislation according to the case-law of the European Court of Human Rights.

Keywords: European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, possession, housing, internally displaced persons.

Аннотация. Статья посвящена анализу практики Европейского суда по правам человека в рамках статьи 1 Протокола 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основоположных свобод в отношении компенсации за разрушенное, поврежденное или утраченное жилье внутренне перемещенным лицам во время конфликтов международного и внутреннего характера. Особенное внимание уделяется изучению необходимости немедленного реформирования законодательства Украины в соответствии с практикой Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: Европейская конвенция о защите прав человека и основоположных свобод, Европейский суд по правам человека, имущество, жилье, внутренне перемещенные лица