НАЦІОНАЛЬНА СУДОВА ПРАКТИКА З ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ: ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ

Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» в межах Плану дій Ради Європи для України 2018–2021

EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS
70
1950-2020
CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Проєкт Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні:
розробка тривалих рішень»

НАЦІОНАЛЬНА СУДОВА ПРАКТИКА З ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ: ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ

Третє видання, перероблене і доповнене

2020

НАЦІОНАЛЬНА СУДОВА ПРАКТИКА З ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ: ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ

Ганна Христова, Керівниця Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», д-р юрид. наук

Юлія Трало, Координаторка з надання безоплатної правової допомоги, БФ «Право на захист»

Катерина Буряковська, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук,

ISBN 978-966-998-075-5

Третє видання, перероблене і доповнене

Погляди, викладені в цьому виданні, є відповідальністю авторів і необов'язково відтворюють офіційну позицію Ради Європи.

Усі права захищено.

Жодна частина цього видання не може бути переведена, відтворена або передана в будь-якій формі або будь-якими засобами, електронними (CD-ROM, Інтернет тощо) або механічними, включаючи фотокопіювання, запис або будь-який носій інформації або систему пошуку, без попереднього дозволу в письмовій формі від Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» (Internally.Displaced.Persons@coe.int).

Фото на обкладинці: Анастасія Власова (фото ВПО), shutterstock (фото Європейського суду з прав людини)

© Рада Європи. Проєкт «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2020
© Оформлення. Видавництво «Право», 2020

Зміст

ВСТУП 5

1. Зобов'язання держави в ситуації вимушеного внутрішнього переміщення: основні міжнародні стандарти 8

2. Огляд доктринальних підходів та кращих практик щодо застосування права Ради Європи національними судами 21

3. Юридичні підстави застосування міжнародних норм про права людини в Україні 29

4. Судовий захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: врахування європейських та інших міжнародних стандартів 36

4.1. Аналіз судової практики з питань пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб 38

4.2. Судова практика з питань доступу внутрішньо переміщених осіб до соціальних виплат 77

4.3. Судова практика з питань здійснення страхових виплат особам, які не перемістились на підконтрольну територію України 81

4.4. Судова практика з питань спадкування страхових виплат осіб, які не перемістились на підконтрольну територію України 87

4.5. Проблемні питання виконання судових рішень 90

4.6. Практика судів щодо реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб 95

4.7. Практика судів щодо відшкодування майнової шкоди, завданої внаслідок збройного конфлікту на Сході України 99

4.8. Практика судів щодо відшкодування моральної шкоди, завданої життю та здоров'ю цивільних осіб внаслідок збройного конфлікту на Сході України 106

4.9. Практика судів щодо встановлення фактів, що мають юридичне значення 110

Додаток 1. Рекомендації інституцій Ради Європи щодо прав внутрішньо переміщених осіб 117

Додаток 2. Обрані справи Європейського суду з прав людини, пов'язані із захистом прав людини внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, які постраждали від конфлікту (витяги) 130

Додаток 3. Справи Європейського суду з прав людини, зумовлені внутрішнім переміщенням та конфліктом в Україні (витяги) 181

Додаток 4. Рішення національних судів у справах, пов'язаних із внутрішнім переміщенням, у яких застосовано відповідні європейські та інші міжнародні стандарти (витяги) 198

ВСТУП

У непростих умовах вимушеного внутрішнього переміщення, що триває в Україні останні шість років, на державу покладено низку зобов'язань щодо посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб (далі, якщо не вказано інше, – ВПО), які прямо випливають із міжнародного права прав людини. Рада Європи як єдина європейська міжурядова організація, мандат якої безпосередньо спрямований на просування прав людини, верховенства права і демократії, підтримує Україну на шляху до гарантування базових прав вимушених переселенців та інших осіб, які потерпіли від збройної агресії.

У межах Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021роки імплементується Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» (далі – Проєкт), спрямований на розширення можливостей і посилення спроможності ВПО активно впливати на покращення системи захисту прав людини вимушених переселенців та їх доступу до правосуддя в Україні[1]. Однією з цілей Проєкту є вдосконалення нормативно-правової бази та юридичної практики стосовно внутрішнього переміщення через упровадження механізмів та процедур, що базуються на європейських стандартах захисту прав ВПО, зокрема, з питань доступу до правосуддя, житлових та майнових прав, а також через активне долучення переміщених фахівців, закладів та установ. Задля досягнення цієї мети за підтримки Проєкту й підготовлена ця публікація. Причому динаміка національного законодавства та активний розвиток судової практики зумовили необхідність систематичного оновлення її змісту та напрацювання *трьох видань* цієї публікації впродовж 2 років реалізації Проєкту.

1 Більш детальну інформацію про Проєкт можна знайти на його веб-сторінці: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr.

Національні суди відіграють провідну роль у забезпеченні прав людини, чому сприяє застосування ними міжнародних стандартів. У різних державах з урахуванням особливостей правової системи міжнародні норми про права людини мають різний правовий статус і вплив на практику правозастосування. З урахуванням цього у виданні зроблено огляд підходів та кращих практик держав-учасниць правозахисного механізму Ради Європи щодо застосування європейських стандартів національними судами, а також запропоновано загальний огляд міжнародних стандартів з питань внутрішнього переміщення. У зв'язку з цим також проаналізовано правові підстави щодо застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі, якщо не вказано інше, – ЄКПЛ або Конвенція) та практики Європейського суду з прав людини (далі, якщо не вказано інше, – ЄСПЛ або Суд) при здійсненні правосуддя судами України. У виданні представлений добір ключових справ ЄСПЛ, які вміщують стандарти забезпечення і захисту прав ВПО в умовах збройного конфлікту, а також виконання зобов'язань держав стосовно прав людини в умовах тимчасової окупації.

За результатами Моніторингу національних судових рішень, проведеного за підтримки Проєкту, останні 2 роки суди у понад 50 % випадків розгляду справ про захист прав ВПО звертаються до Конвенції та практики Суду. Причому зростає змістовне, а не формальне застосування міжнародних стандартів, що веде до ухвалення рішень на захист прав постраждалих осіб. У виданні продемонстровано приклади справ, коли звернення до практики Суду дозволяло національним судам встановити невідповідність вітчизняного законодавства європейським стандартам захисту прав людини ВПО й застосувати такі стандарти, а також у випадках недостатньої визначеності законодавства або наявності певних прогалин у ньому вирішити справу відповідно до таких стандартів. Це є черговим важливим свідченням *ефективності Європейської конвенції з прав людини, 70-річчя якої ми відзначаємо цього року.*

Варто зазначити, що більшість знакових судових рішень були винесені за позовами, ініційованими громадськими організаціями, що опікуються захистом прав переселенців. Так, командою проєкту «Адвокація, захист та правова допомога внутрішньо переміщеним особам», що реалізується БФ «Право на захист» за підтримки Агентства ООН у справах біженців (UNHCR), упродовж трьох років надано безкоштовну правову допомогу в супроводженні понад 2 тисяч справ стосовно внутрішнього переміщення, у тому числі припинення виплати пенсії.

Безумовно, позитивним аспектом є прийняття Верховним Судом з урахуванням міжнародних стандартів ряду рішень, які стали дороговказом для судів першої та апеляційної інстанцій. З цією метою сам Верховний Суд оприлюднив аналітичний огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у справах щодо захисту прав переселенців[2]. Однак, на жаль, можна констатувати, що значний обсяг судової практики не віднайшов суттєвого відображення та впливу на формування відповідного законодавства та його вдосконалення. Більше того, утвердилась тривожна тенденція невиконання рішень судів, особливо в адміністративних справах. Усе це вказує на необхідність пошуку нових підходів та консолідації зусиль не тільки судової, а й законодавчої та виконавчої гілок влади у вирішенні найбільш нагальних проблем забезпечення та захисту прав людини ВПО та інших осіб, що постраждали від збройного конфлікту.

Сподіваємося, це *оновлене видання* стане в нагоді суддям при здійсненні судочинства у справах з питань внутрішнього переміщення, адвокатам та правозахисникам у їхній діяльності, а також буде корисним для підвищення обізнаності всіх зацікавлених осіб у питаннях прав людини ВПО та відповідних стандартів Ради Європи.

2 Огляд судової практики у справах щодо захисту прав, свобод та інтересів громадян України, які внаслідок проведення АТО стали вимушеними переселенцями / упоряд.: правове управління (І) департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верхов-ного Суду. Київ, 2020. 26 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Ohliad_KAS_VS_ATO_VPO. pdf.

1. Зобов'язання держави в ситуації вимушеного внутрішнього переміщення: основні міжнародні стандарти

Проблема вимушеного переміщення всередині країни тривалий час залишалася поза належною увагою української юриспруденції та національної політики. У своїй новітній історії Україна вже опинялась перед таким викликом, коли у 1986 році сталась одна з найбільш масштабних у XX столітті техногенних катастроф – вибух на Чорнобильській АЕС. Незаконна анексія Криму в березні 2014 року та збройний конфлікт, що почався на Сході України у квітні 2014 року, призвели до нової хвилі масового переміщення цивільних осіб як всередині країни, так і за її межі.

У сучасному світі в більш як 50 країнах світу 26 мільйонів людей вимушено залишають свої домівки та переміщуються всередині власної країни через збройні конфлікти або порушення прав людини[3]. Станом на 15 липня 2020 року, за даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, взято на облік 1 449 415 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим[4]. Із такою кількістю внутрішньо переміщених осіб Україна опинилась у першій десятці країн, населення яких зазнало вимушеного переміщення через збройний конфлікт та насильство, а у «пік» переміщення Україна посідала четверте за чисельністю нових ВПО місце у світі після Ємену, Сирії та Іраку[5]. Такі невтішні дані, за якими стоять тисячі людських доль, актуалізували проблему захисту прав ВПО

3 Protection Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers. Brookings Institution. University of Bern: Project on Internal Displacement, 2008. P. 3.

4 Обліковано 1 449 415 внутрішньо переміщених осіб. *Міністерство соціальної політики України.* URL: https:// https://www.msp.gov.ua/news/18877.html.

5 International Displacement Monitoring Center (IDMC). Global report on internal displacement. IDMC and Norwegian Refugee Council. 2016. URL: http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/2016-global-report-internal-displacementIDMC.pdf.

та відповідних зобов'язань держави у вітчизняних політико-правових дослідженнях.

Через свій масштабний характер та безпосередній вплив на фундаментальні права і свободи осіб, які зазнали свавільного переміщення, ця проблематика ґрунтовно досліджена на доктринальному та практичному рівнях у світовій літературі[6]. Практичні проблеми захисту прав ВПО, які вимагають оперативного вирішення в українських реаліях, послідовно досліджуються, викладаються у звітах та адвокатуються міжнародними організаціями, що активно долучились до гуманітарного реагування та моніторингу дотримання прав людини з початку конфлікту в 2014 році (Управління Верховного комісара ООН з питань біженців (УВКБ ООН), Моніторингова місія ООН, Норвезька рада у справах біженців, Данська рада у справах біженців та ін.), а також у звітах неурядових організацій (БФ «Право на захист», Українська Гельсінська спілка з прав людини та ін.).

Рамки національної відповідальності (англ. *The Framework for National Responsibility*) визначають 12 кроків, яких зобов'язана вжити держава для забезпечення ефективного національного реагування на вимушене внутрішнє переселення. До них належать: 1) запобігання переміщенню та мінімізація його несприятливих наслідків; 2) підвищення національної обізнаності про проблему; 3) збір даних про кількість та стан вимушених переселенців; 4) підтримка тренінгів щодо прав вимушених переселенців; 5) створення правової бази (англ. *legal framework*), що забезпечує захист прав ВПО; 6) розробка національної політики щодо внутрішнього переміщення; 7) визначення координуючого органу (англ. *focal point*) щодо питань ВПО; 8) заохочення національних правозахисних інституцій (англ. *national human rights institutions*) опікуватись питаннями внутрішнього переміщення; 9) забезпечення участі ВПО у прийнятті рішень; 10) підтримка довгострокових рішень; 11) виділення достатніх ресурсів для вирішення питань внутрішнього

6 Ferris E., Mooney E., Stark C. From Responsibility to Response: Assessing National Responses to Internal Displacement. Brookings Institution. *LSE Project on Internal Displacement, 2011.* URL: https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/from-responsibility-to-response-assessing-national-approaches-to-internal-displacement/; Kalin W. Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations / The American Society of International Law. The Brookings Institution, University of Bern: Project on Internal Displacement, 2008. 171 p.; Пособие по применению руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Проект по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Координация гуманитарной деятельности. Ин-т Брукингса, 1999. 47 с.; Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. Global Protection Cluster. 2010. 533 p. URL: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html.

переміщення; 12) співпраця з міжнародним співтовариством, коли національні ресурси є недостатніми[7].

Ці засади національного реагування на вимушене переміщення всередині країни були проаналізовані в контексті української кризи[8] за підтримки Ради Європи, а надані європейськими експертами рекомендації за результатами базового аналізу – частково виконані. Зокрема, створене в 2016 році Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України розробило Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, схвалену Кабінетом Міністрів України 15 листопада 2017 року, та відповідний План заходів з її реалізації; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його офіс активно опікуються питаннями вимушених переселенців із початку конфлікту. Однак подальші кроки на шляху виконання зобов'язань держави стосовно забезпечення та захисту прав людини ВПО та вдосконалення національної політики в цій сфері мають бути спрямовані на виконання рекомендацій європейської спільноти, передовсім викладених у Резолюції ПАРЄ 2133 (2016) «Засоби правового захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади» від 12 жовтня 2016 року[9], а також Резолюції ПАРЄ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» від 23 січня 2018 року[10] з урахуванням та на основі міжнародних стандартів захисту прав людини ВПО.

За майже п'ять років внутрішнього переміщення проблеми захисту окремих прав ВПО (політичних, майнових, соціальних) знайшли широке висвітлення в українській юриспруденції (див. праці Л. Наливайко, М. Савчина, В. Устименка, А. Федорової, О. Фесенко та ін.), однак належне виконання зобов'язань держави в ситуації вимушеного переміщення, які дозволяють спрямувати державну політику та юридичну

7 Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. Global Protection Cluster. 2010. 533 p. URL: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html.

8 Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб / Е. Муні, Є. Джакомополу, К. Параскева та ін.; за заг. ред. А. Вихрест, Г. Христової. Київ: К. І. С., 2016. 231 с.

9 PACE Resolution 2133 (2016) Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23167&lang=en.

10 PACE Resolution 2198 (2018) Humanitarian consequences of the war in Ukraine / Council of Europe. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en. asp?fileid=24432&lang=en.

практику відповідно до універсальних та європейських стандартів прав людини та гуманітарного права, залишається першорядним актуальним завданням.

Через зростання чисельності локальних збройних конфліктів та масштабів техногенних і природних катастроф ООН наприкінці XX століття зосередило увагу на систематизації положень міжнародного права, які визначають вимоги до реагування країн світу на вимушене переміщення. Перший Представник Генерального секретаря ООН з питань внутрішнього переміщення доктор Ф. Денг *(F. Deng)* був призначений у 1992 році з мандатом скомпілювати міжнародні стандарти, що становлять нормативну основу для вирішення питань внутрішнього переміщення. Результатом стали *Керівні принципи ООН щодо внутрішнього переміщення (Керівні принципи)*, які були представлені Комісії ООН з прав людини у 1998 році. Ці принципи відповідають міжнародному праву прав людини та міжнародному гуманітарному праву, відображають їхні вимоги та деталізують стосовно вимушеного переміщення гарантії, які випливають з більш абстрактних приписів цих галузей права[11].

У Керівних принципах детально викладаються доступні для ВПО гарантії, спрямовані на запобігання свавільному (примусовому) переміщенню, а в разі його виникнення – на пом'якшення його наслідків та припинення. Вони охоплюють усі фази переміщення, включаючи заходи захисту від переміщення, захист під час переміщення та права, що стосуються фази постпереміщення, коли стає можливим повернення або інші довгострокові рішення. Крім того, Керівні принципи встановлюють стандарти надання гуманітарної допомоги[12].

Основоположний принцип, на якому ґрунтуються Керівні принципи, наголошує, що зобов'язання держави щодо захисту та надання допомоги особам, які перемістилися всередині країни, базуються на існуючому міжнародному праві, у тому числі на встановлених правилах міжнародного права прав людини, та в умовах збройного конфлікту міжнародного гуманітарного права[13]. Як зазначає розробник всесвітньо відомих *Анотацій до Керівних принципів* професор

11 Protection Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers. Brookings Institution. University of Bern: Project on Internal Displacement, 2008. P. 3.

12 Kalin W. Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations / The American Society of International Law. The Brookings Institution, University of Bern: Project on Internal Displacement, 2008. P. xiv.

13 Protection Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers. Brookings Institution. University of Bern: Project on Internal Displacement, 2008. P. 11.

В. Калін, Керівні принципи об'єднують в єдиний документ правові стандарти, що стосуються ВПО, залучені з міжнародного права прав людини, гуманітарного права та права біженців за аналогією. Крім узагальнення існуючих норм вони охоплюють «сірі зони» та прогалини, виявлені в праві. У результаті ці принципи стали першим «офіційним викладенням» (англ. *authoritative statement*) прав вимушених переселенців, а також зобов'язань держав та інших суб'єктів, що здійснюють ефективний контроль над певною територією та населенням[14]. Ф. Денг зазначає, що хоча Керівні принципи не є юридично обов'язковим інструментом, таким як договір, вони з часом зможуть досягти статусу звичаєвого міжнародного права (англ. *customary international law*)[15].

Керівні принципи (Принцип 3) зазначають, що основна (першорядна) відповідальність (англ. *primary responsibility*) за захист вимушених переселенців, як і всіх інших осіб у межах власної країни, покладена на національні органи влади країни. Національна відповідальність є основною концепцією реагування на внутрішнє переміщення. Це фундаментальний принцип функціонування міжнародного співтовариства, на якому наголошують самі держави, адже він є проявом їхнього суверенітету.

Таким чином, відповідальність держав, у яких відбувається внутрішнє переміщення, ґрунтується на двох ключових засадах:

1) державний суверенітет передбачає не тільки право держави на здійснення державної влади, а й також головний обов'язок та відповідальність щодо забезпечення, захисту та підтримки свого населення без будь-якої дискримінації, у тому числі й ВПО, відповідно до міжнародного права прав людини та гуманітарного права. Західні дослідники наголошують, що суверенітет держави означає не лише суверенні права, а й «відповідальність стосовно тих людей, які перебувають на цій території. Основна відповідальність за безпеку, благополуччя та свободу людей лежить саме на державі… Жодна держава, що претендує на легітимність, не може ігнорувати обов'язок захищати всіх своїх громадян від порушення прав людини. Ефективний суверенітет передбачає наявність системи правопорядку, що відповідає потребам населення»[16];

14 Kalin W. Вказ. праця. P. viii.
15 Kalin W. Вказ. праця. P. xiv.
16 Пособие по применению руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Проект по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Координация гуманитарной деятельности. Ин-т Брукингса, 1999. С. 9.

2) ті, хто переміщується в межах своєї країни, мають право на повний захист їхніх прав, який гарантується населенню в цілому; переміщення призводить до особливої вразливості з боку постраждалих від нього осіб. З цією метою, а також для забезпечення того, щоб переміщені особи не були позбавлені своїх прав, держави зобов'язані передбачити спеціальні заходи захисту та допомоги ВПО, які відповідають рівню їхньої вразливості, з тим щоб забезпечити рівне поводження з ВПО порівняно із особами, які не зазнали вимушеного переміщення[17].

Утім іноді органи влади, які відповідають за захист та сприяння забезпеченню прав ВПО, не можуть або не бажають виконувати цю функцію держави, а в деяких випадках вони можуть бути самі безпосередньо дотичні до примусового виселення цивільних осіб. У такому разі вони зобов'язані прийняти гуманітарну допомогу від міжнародних партнерів. Проте навіть тоді роль міжнародних акторів (суб'єктів) полягає у *підсиленні, а не підміні національної відповідальності*. Це передбачає заохочення держав та їхніх органів влади виконувати свої обов'язки щодо захисту за міжнародним правом та підтримки розвитку національного і місцевого потенціалу для їх виконання[18].

Держава, її органи та установи несуть відповідальність за повагу та забезпечення поваги (англ. *to respect and ensure respect*) до їхніх зобов'язань стосовно прав людини *у всі часи*. У період конфлікту всі його сторони, незалежно від їх правового статусу та легітимності, зобов'язані поважати та забезпечувати дотримання норм міжнародного гуманітарного права. Отже, національні органи влади мають забезпечити, щоб були вжиті такі конкретні заходи, які становлять основу зобов'язань держави в умовах вимушеного внутрішнього переміщення:

- вживати всіх можливих заходів, щоб запобігти та уникнути умов, які можуть спричинити або сприятимуть вимушеному переміщенню. Це може включати, наприклад, забезпечення поваги до верховенства права, боротьбу з безкарністю та створення в будь-який інший спосіб сприятливого середовища для реалізації прав;

17 Protection Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers. Brookings Institution. University of Bern: Project on Internal Displacement, 2008. P. 3.

18 Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. Global Protection Cluster. 2010. P. 9–10. URL: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html.

- утримуватись від того, щоб змушувати осіб та громади залишати свої домівки чи місця звичного проживання і захищати їх від свавільного переміщення з боку інших осіб. Національна влада має шукати всі можливі альтернативи, перш ніж вдаватися до переміщення;
- коли переміщення є необхідним і обґрунтованим, органи влади повинні вжити заходів для того, щоб мінімізувати масштаби переселення і пом'якшити його несприятливі наслідки. Зокрема, органи влади повинні забезпечити максимально можливо, щоб воно відбувалося за задовільних умов безпеки, забезпечення притулку, харчування, охорони здоров'я та гігієни, а також щоб члени однієї родини не були роз'єднані;
- забезпечити, щоб переміщення тривало не більше ніж того вимагають обставини і щоб довгострокові рішення було знайдено для всіх, кого це торкнулося. Влада повинна прагнути створити умови для добровільного повернення й реінтеграції та / або поселення в інших місцях країни, а також полегшити їх реалізацію. ВПО не мають бути дискриміновані в результаті вимушеного переміщення та повинні мати право на реституцію та / або компенсацію за майно, якого вони були свавільно позбавлені;
- забезпечити захист та допомогу ВПО. Якщо національна влада не здатна або не має наміру дотримуватись цих зобов'язань, вона має забезпечувати швидкий та безперешкодний доступ гуманітарних акторів (англ. *humanitarian actors*), тобто інституцій, що надають гуманітарну допомогу, до населення, яке її потребує, та полегшити вільне постачання гуманітарної допомоги;
- відстоювати перед сторонами збройних конфліктів інтереси осіб, які потерпають від конфлікту, незалежно від залучення певної країни (країн), та вживати всіх відповідних заходів для того, щоб примусове переміщення цивільних осіб не відбувалось, якщо воно не є необхідним для їхнього власного захисту або обґрунтованим нагальними військовими причинами[19].

19 Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. Global Protection Cluster. 2010. P. 140. URL: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html.

Таким чином, Керівні принципи містять не лише зобов'язання щодо поваги (*негативні зобов'язання*), а й широкий спектр *позитивних зобов'язань* щодо захисту та забезпечення прав людини ВПО. Керівні принципи ґрунтуються на існуючих стандартах прав людини та гуманітарного права, відображають чинні правила та уточнюють, як саме вони застосовуються до умов внутрішнього переміщення, а не створюють нові зобов'язання. Такий підхід сприяв швидкому міжнародному визнанню Керівних принципів, про що свідчить їх всезростаюче загальне застосування в межах національних правопорядків країн, які зазнали внутрішнього переміщення. Вони також визнаються з боку регіональних систем захисту прав людини, у тому числі Ради Європи.

У межах Ради Європи відсутня спеціальна конвенція, присвячена проблемі внутрішнього переміщення, основні підходи до визначення обсягу та характеру зобов'язань держави стосовно прав людини ВПО викладені в резолюціях та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи *(ПАРЄ)* та Комітету міністрів Ради Європи *(КМРЄ)*, а також у відповідній практиці ЄСПЛ. Основоположні вимоги щодо поваги та захисту прав ВПО у межах європейського правопорядку викладені у *Рекомендації Rec (2006) 6 КМРЄ державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб*, яку було схвалено на 961-му Засіданні заступників міністрів 5 квітня 2006 року[20].

Як зазначається в роз'яснювальному меморандумі, ця Рекомендація переслідує три основні завдання. По-перше, вона спрямована на заохочення і сприяння реалізації Керівних принципів в державах – членах Ради Європи. Другим завданням цієї Рекомендації є вихід за межі «простого переказу Керівних принципів». Ґрунтуючись на існуючих стандартах, розроблених у Раді Європи, Рекомендація підкреслює важливість проблеми ВПО в контексті юридичних зобов'язань, взятих державами – членами Ради Європи, які перевищують рівень зобов'язань, відображених у Керівних принципах. У зв'язку з цим ця Рекомендація містить посилання на Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, яка виступає ефективним інструментом захисту прав ВПО у Європі. Третє завдання Рекомендації Rec (2006) 6

20 Recommendation Rec (2006) of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons. Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details. aspx?ObjectID=0900001 6805d8265. Див. переклад українською: Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» / Офіс Ради Європи в Україні. URL: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr# {%2238403717%22: [3]}.

полягає в підвищенні обізнаності серед держав-членів щодо деяких питань, які Рада Європи вважає особливо актуальними у зв'язку із ситуацією ВПО в Європі. З цією метою Рекомендація прагне відобразити передові практики в галузі захисту і допомоги вимушеним переселенцям[21].

Рекомендація Rec2006 (6) визначила основні змістовні блоки щодо захисту прав людини вимушених переселенців, вказавши на такі обов'язки держави:

- передусім, слідом за Керівними принципами, підкреслюється, що, на відміну від ситуації з біженцями, захист ВПО та їхніх прав, а також постачання їм гуманітарної допомоги є першорядним обов'язком держави, в якій відбулося переміщення (при цьому за державою визнається право звертатися по допомогу до міжнародного співтовариства). Як показано вище, Суд напряму пов'язує питання відповідальності держави з проблемою юрисдикції, адже держава може мати зобов'язання щодо забезпечення прав людини лише в межах своєї юрисдикції (див. справу «Ілашку та інші проти Молдови та Російської Федерації» (Ilaşcu and Others v. Moldova and Russian Federation) (2004)[22]. Це означає, що держава має повний обсяг як негативних, так і позитивних зобов'язань стосовно ВПО, які перемістились на контрольовану нею територію;
- заборона дискримінації через вимушене переміщення з урахуванням особливої уваги до захисту осіб, що належать до національних меншин та інших найбільш уразливих груп населення. Держави повинні вжити належних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення до всіх ВПО, а також до них та інших громадян. У результаті цього може виникнути зобов'язання розглянути питання щодо особливого поводження з ВПО з огляду на їхні потреби (тобто йдеться про застосування по-

21 Draft Recommendation Rec (2006) of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons. Explanatory memorandum. CM Documents (CM (2006) 36-Add). General Considerations. Council of Europe. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details. aspx?ObjectID=09000016805d8728.

22 Case of *Ilaşcu and others v. Moldova and Russia* (Application no. 48787/99) = [Справа «*Ілашку та інші проти Молдови та Росії*»]: Judgment European Court of Human rights 8 July 2004 (merits and just satisfaction). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«\"CASE%200F%20ILAŞCU%20AND%20OTHERS%20v.%20MOLDOVA%20AND%20RUSSIA\"»], «documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER», «CHAMBER»], «itemid»: [«001–61886»]} Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5966.

зитивних дій, преференційного ставлення до вимушених переселенців);

- відповідно до своїх зобов'язань, згідно зі статтями 2 «Право на життя», 3 «Заборона катування» та 5 «Право на свободу та особисту недоторканність» Конвенції, держави повинні вжити належних заходів, щоб, з одного боку, запобігти діям, які можуть порушити право внутрішньо переміщених осіб на життя, тілесну недоторканність, свободу і безпеку, а з другого – ефективно розслідувати можливі порушення цих прав;
- відповідно до статті 8 Конвенції, яка захищає право на повагу до приватного і сімейного життя, держави зобов'язані вжити належних заходів з метою сприяння возз'єднанню сімей, що були розділені внутрішнім переміщенням;
- ВПО повинні бути забезпечені всіма документами, що необхідні для ефективного здійснення їхніх прав у якомога коротший термін після їхнього переміщення, без висунення необґрунтованих вимог;
- держави повинні вжити належних правових і практичних заходів, щоб ВПО могли повноцінно реалізувати своє право голосувати на національних, регіональних або місцевих виборах;
- ВПО мають право користуватися своїм майном згідно з міжнародним правом прав людини. Зокрема, ВПО мають право на повернення своєї власності, що була залишена у зв'язку з їхнім переміщенням (тобто право на реституцію у широкому значенні *restitutio in integrum)*. Якщо вимушені переселенці позбавлені можливості повернути свою власність, така втрата має бути належно компенсована;
- вимушені переселенці мають право на обрання одного з варіантів «сталих рішень» (англ. *durable solutions*): добровільне, безпечне і гідне повернення до власних помешкань або місць постійного проживання; переселення до іншої частини країни; належна та стійка інтеграція ВПО у місцях їхнього переміщення. Дотримуючись Керівних принципів, Рекомендація Rec2006 (6) вказує на зобов'язання держав вжити всіх розумних та необхідних заходів для сприяння реалізації вимушеними переселенцями самостійно обраного ними варіанта сталого рішення.

Останні два блоки зобов'язань держав розкриваються докладно у двох наступних надзвичайно важливих документах Ради Європи стосовно внутрішнього переміщення, схвалених ПАРЄ: *Рекомендації 1877 (2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час» від 24 червня 2009 року*[23], а також *Резолюції 1708 (2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб»* від 28 січня 2010 року[24] (так звані *принципи Паулсена*). Остання, серед іншого, вказує на позитивні зобов'язання держави «гарантувати вчасне й ефективне відшкодування втраченого доступу та прав на житло, землю й майно, залишені біженцями або ВПО, не очікуючи на результати переговорів щодо вирішення збройних конфліктів або статусу певної території» (пункт 10.1 Резолюції). У зв'язку з цим ЄСПЛ з урахуванням *принципів Паулсена* та *принципів Пін'єйру* (Принципи ООН відносно реституції житла та майна в контексті повернення біженців та переміщених осіб 2005 року) однозначно стоїть на позиції необхідності впровадження державами механізмів компенсації вартості майна, житла, землі у випадку неспроможності забезпечення можливості повернення до нього або у випадку його знищення чи пошкодження[25]. При цьому Суд не вимагає повної компенсації вартості майна, однак вимагає дотримання принципу розумності та справедливості[26].

У цілому аналіз відповідної практики Суду дозволяє виокремити такі категорії справ та визначальні рішення, які стосуються внутрішнього переміщення, з урахуванням юридичних проблем, пов'язаних зі збройним конфліктом як його причиною: документування – справа «Мозер проти Республіки Молдова та Росії» (Mozer v. the Republic of Moldova and Russia) (2016); ефективний контроль та юрисдикція – справи «Кіпр проти Туреччини» (Cyprus v. Turkey) (2001), «Лоїзіду проти

23 PACE Recommendation 1877 (2009) Europe's forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons. Council of Europe. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-n. asp?fileid=17759&lang=en. Див. переклад українською: Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» / Офіс Ради Європи в Україні. URL: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr# {%2238403717%22: [3]}.

24 PACE Resolution 1708 (2010) On solving property issues of refugees and internally displaced persons. Council of Europe. URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en. asp?fileid=17814&lang=en. Див. переклад українською: Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» / Офіс Ради Європи в Україні. URL: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr# {%2238403717%22: [3]}.

25 Див. докладно: Параскева К. Захист внутрішнього переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник. Харків: Право, 2017. С. 22–67.

26 Федорова А. Л. Право внутрішньо переміщених осіб на компенсацію втраченого, пошкодженого або зруйнованого житла у практиці Європейського суду з прав людини. *Журнал європейського і порівняльного права.* 2016. Вип. 4. С. 26–27.

Туреччини» (Loizidou v. Turkey) (1995); сімейне життя та обмеження свободи пересування – справа «Кіпр проти Туреччини» (Cyprus v. Turkey) (2001); сімейне життя та житло в контексті потужних сімейних зв'язків – справа «Ментеш та інші проти Туреччини» (Menteş and Others v. Turkey) (1998); житло та приватне життя – справи «Сарґсян проти Азербайджану» (Sargsyan v. Azerbaijan) (2015); «Дімейдс проти Туреччини» (Demades v. Turkey) (2003); адекватне житло – справи «Доган та інші проти Туреччини» (Dogan and Others v. Turkey) (2004); «Гюльмамєдова проти Азербайджану» (Gulmammaldova v. Azerbaijan) (2010); соціальні пільги відповідно до статті 1 Першого протоколу – справа «Стек та інші проти Сполученого Королівства» (Stec and Others v. the United Kingdom) (2005); право на отримання пенсії – справа «Пічкур проти України» (Pichkur v. Ukraine) (2013); механізм відшкодування за втрачену власність – справа «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» (Xenides-Arestis v. Turkey) (2005); освіта та мова навчання – справа «Катан та інші проти Модови та Росії» (Catan and Others v. Moldova and Russia) (2012); виборчі права – справа «Азіз проти Кіпру» (Aziz v. Cyprus) (2004) [27] *(огляд цих рішень та стислий виклад основних правових позицій ЄСПЛ див. у додатку 2)*.

Таким чином, стандарти поваги та захисту прав людини ВПО, сформовані в межах ООН та Ради Європи, є єдиними за своїми принципами та основним змістом, взаємоузгодженими і взаємодоповнюють одні одних. Зобов'язання держави щодо їх дотримання та виконання ґрунтуються на міжнародному праві прав людини та узгоджуються з МГП. При цьому Рада Європи зробила наступний крок уперед, забезпечивши юридично обов'язковий характер таких зобов'язань та міжнародно-правову відповідальність за їхнє невиконання через відповідне тлумачення Конвенції у практиці ЄСПЛ, рішення якого застосовуються національними судами України як джерело права[28]. Відповідну практику ЄСПЛ та інші стандарти Ради Європи з питань внутрішнього переміщення ґрунтовно проаналізовано за підтримки проєктів Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» (у межах Плану дій Ради Європи для Украї-

27 Див. переклад українською: Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» / Офіс Ради Європи в Україні. URL: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr# {%2238403717%22: [3]}.

28 Христова Г. О. Позитивні зобов'язання держави в ситуації вимушеного внутрішнього переміщення: міжнародні стандарти. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 31. С. 11–16.

ни на 2015–2027 роки) та «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» (у межах Плану дій Ради Європи для України на 2018–2021 роки)[29].

Стандарти прав людини Ради Європи становлять розгалужену базу документів, серед яких є ті, що мають обов'язковий характер для держав-членів (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод) та документи «м'якого права», які не створюють конкретних зобов'язань для держав-членів, але мають важливе політичне значення. У знаковій Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006) щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 року окремо наголошено на тому, що «внутрішньо переміщені особи мають особливі потреби через їхнє переміщення». Внутрішньо переміщені особи в державах – членах Ради Європи отримують додатковий захист своїх основоположних прав відповідно до Конвенції, яка беззаперечно залишається найбільш ефективним інструментом захисту внутрішньо переміщених осіб у Європі[30]. Оскільки всі держави – члени Ради Європи приєдналися до Конвенції, кожна окрема внутрішньо переміщена особа, що належить до юрисдикції держави – члена Ради Європи, має право на захист усіх прав і свобод за Конвенцією, як це передбачено статтею 1, зокрема йдеться про право на подання індивідуальної скарги до Європейського суду з прав людини на підставі порушення державою своїх позитивних зобов'язань у сфері прав людини в умовах внутрішнього переміщення. Утім ефективний захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні з урахуванням принципу субсидіарності вимагає послідовного впровадження відповідних універсальних та європейських стандартів *у* національну судову практику.

29 Параскева К. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник. Харків: Право, 2017. 151 с.; Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб / Е. Муні, Є. Джакомополу, К. Параскева та ін.; за заг. ред. А. Вихрест, Г. Христової. Київ: К. І. С., 2016. 231 с.

30 Параскева К. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник. Харків: Право, 2017. С. 15.

2. Огляд доктринальних підходів та кращих практик щодо застосування права Ради Європи національними судами

Принцип дотримання прав людини став одним із наріжних каменів діяльності Ради Європи від самого моменту її заснування. Стаття 3 Статуту Ради Європи 1949 року вказує: «Кожна держава – член Ради Європи визнає принцип верховенства права та принцип, згідно з яким кожна особа, яка перебуває під її юрисдикцією, повинна користуватись усіма правами людини і основними свободами». Значимість прав людини підкреслюється також і в інших положеннях Статуту Ради Європи, а в статті 8 навіть проголошено, що серйозні порушення прав людини і основних свобод є підставою для призупинення або ж для позбавлення держави-члена членства в Раді Європи. 4 листопада 1950 року десять держав – членів Ради Європи підписали Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, яка набула чинності 3 вересня 1953 року, підписантами якої сьогодні є 47 держав, у тому числі й Україна[31]. У преамбулі до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод держави-учасниці серед іншого висловили те, що метою Ради Європи є досягнення тіснішого єднання між її членами і що одним із засобів досягнення цієї мети є забезпечення та розвиток прав людини й основоположних свобод, що підтвердили зобов'язанням гарантувати кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визнані Конвенцією[32].

Стандарти Ради Європи із захисту прав людини, у тому числі і Конвенція, є частиною сучасного міжнародного права прав людини. Як

31 Див. докладно: Гом'єн Д. Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини. Львів: Кальварія, 2002. 180 с.

32 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод і протоколи до неї: зб. законодав. і нормат. актів: офіц. текст / упоряд. Ю. В. Паливода. Київ, 2012. 120 с.

зазначено в Доповіді Венеційської комісії про імплементацію міжнародних договорів про права людини в національне законодавство та про роль судів (далі – Доповідь Комісії), сьогодні майже всі держави є членами різних угод про права людини, прийнятих на глобальному рівні (особливо в ООН і Міжнародній організації праці) чи в регіональних організаціях (особливо в Раді Європи, Організації Американських держав і Африканському союзі) (пункт 12). Хоча зобов'язання, що містяться в таких угодах, мають примусову силу для усіх без винятку держав-учасниць, способи, у які ці держави впроваджують положення угоди у свої національні правові порядки, суттєво відрізняються[33]. Конвенція та практика Європейського суду з прав людини зорієнтовані на те, що виконання зобов'язань у сфері прав людини покладено на національні органи влади держав-учасниць, переважно на суди.

Але очевидно, що роль судів та інших органів у цих процесах залежить від національної правової рамки, тобто від правового статусу та, як наслідок, ролі Конвенції у національному правопорядку й можливостей, які надає національне законодавство для застосування міжнародних стандартів прав людини при здійсненні правосуддя. Конвенція справді залишає державам повну свободу розсуду в питаннях засобів імплементації її положень, оскільки в міжнародному праві держави несуть відповідальність за кінцевий результат імплементації – забезпечення прав людини та ефективність їх захисту.

Аналіз імплементації договорів про права людини в межах національних правових режимів робить можливим виокремити певні тенденції та фактори, які свідчать про роль, зокрема, і Конвенції в договірних державах: 1) співвідношення між міжнародною та національною системами норм права; статус договорів у національній правовій системі та їхнє місце в ієрархії норм права; 2) прямий (англ. *direct effect*) чи опосередкований вплив (англ. *indirect effect*) договорів про права людини та застосування положень і принципів цих договорів національними правозастосовними органами, зокрема судами, підстави цього застосування та наслідки. У Доповіді Комісії зазначається, що наскрізним фактором впливу може бути і «культура попереднього

33 Report on the implementation of international human rights treaties in domestic law and the role of courts adopted by the Venice Commission at its 100th plenary session (Rome, 10–11 October 2014) on the basis of comments by Ms Veronika BÍLKOVÁ (Member, Czech Republic) Ms Anne PETERS (Substitute Member, Germany) Mr Pieter van DIJK (Expert, The Netherlands). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default. aspx?pdffile=CDL-AD (2014) 036-e.

захисту конституційних прав», яка також здатна впливати на те, «як саме національні суди намагаються реалізовувати договори про права людини» (пункт 15 Доповіді Комісії).

З точки зору *моністичного підходу* різні національні правові системи розглядаються як елементи глобальної міжнародно-правової системи, а права та обов'язки індивідів походять безпосередньо з міжнародного права, тому під час юридичних процедур на національному рівні вони можуть безпосередньо звертатись до норм міжнародного права[34]. У таких випадках держави роблять застереження в конституціях або законах, якими санкціонують застосування норм міжнародних угод прямо у своєму правопорядку, або включення міжнародних договорів може ґрунтуватися на неписаних нормах звичаєвого права чи прецедентному праві (пункт 19 Доповіді Комісії).

Дуалістична концепція передбачає, що дві системи права – міжнародне і національне – є самостійними[35], і міжнародне право буде діяти в рамках національної правової системи тільки після того, як буде «трансформоване» в національне законодавство шляхом відповідної процедури – найчастіше ратифікації або адаптації. Наприклад, Акт Сполученого Королівства про права людини від 1998 року *(the Human Rights Act)* інкорпорує в британське законодавство лише деякі положення Конвенції: розділ 1 цього закону визнає дію статей 2–18 Конвенції, статей 1–3 Протоколу 1 та статей 1 і 2 Протоколу 6 до Конвенції. При цьому низка важливих статей Конвенції, таких як, наприклад, стаття 41 щодо справедливої сатисфакції, цим Актом не була інкорпорована (пункт 23 Доповіді Комісії).

Як підсумовує Венеційська комісія, міжнародні договори про права людини можна дійсно дуже успішно застосувати в країнах, що дотримуються будь-якої з цих теорій, тим паче, що багато країн не вписуються в жодну із цих систем повністю, а радше мають риси обох; це особливо стосується застосовності договорів про права людини (пункт 24 Доповіді Комісії). Також, як показує історія, перехід від дуалізму до монізму часто супроводжується політичними трансформаціями, тому багато країн Центральної та Східної Європи включили у свої правові порядки

34 A general introduction to the ECHR. Distance Learning Course on Anti-Discrimination Issues. Council of Europe. URL: http://help.ppa.coe.int/course/view. php?id=185.

35 Теорія держави і права: підручник / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Харків: Право, 2015. С. 185.

елементи монізму після падіння комунізму наприкінці 1980-х років (пункт 16 Доповіді Комісії).

Держави по-різному визначають місце Конвенції в ієрархії власних нормативно-правових актів. Деякі держави надають Конвенції конституційного статусу, тобто прирівнюють її за юридичною силою до Конституції. Так, в Австрії Конвенція має силу конституційного закону, хоча «прихильність до Конвенції не може виправдати порушення Конституції». У «справі Мілтнера» (Miltner case) Конституційний Суд Австрії підкреслив можливість відступу від судової практики ЄСПЛ, якщо слідування нею спричинить порушення Конституції[36].

У законодавстві деяких держав встановлюється *пріоритет Конвенції перед нормами національного законодавства*. У таких випадках незалежно від того, чи Конвенція інкорпорована шляхом ратифікації (Болгарія, Україна) або вона застосовується в правопорядку напряму (Бельгія, Франція, Нідерланди та Швейцарія), Конвенція має пріоритет над положеннями національного законодавства, що їй суперечать. Іноді робляться застереження про те, що Конвенція має пріоритет над чинними від будь-якої дати нормативно-правовими актами, навіть до її ратифікації; тоді Конвенція має більшу силу, ніж звичайне законодавство внаслідок принципу lex posterior derogat lege priori (у разі виникнення невідповідності між двома положеннями однакового рівня в ієрархії норм діє те, яке набуло чинності пізніше)[37].

Правові рамки та юридична сила Конвенції як міжнародної угоди про права людини створюють передумови для практичного впливу Конвенції в національному правопорядку, який, як уже зазначалось, може бути прямим та непрямим. «Прямий вплив» (*direct effect*) Конвенції дає змогу національному суду безпосередньо застосовувати міжнародні норми, що може призвести до того, що норма національного законодавства, яка не відповідає міжнародному праву, стане незаконною (у ході перевірки «contrôle de conventionnalité») (пункт 29 Доповіді Комісії). Суди Бельгії, Болгарії, Франції, Німеччини, Швеції, Нідерландів, Португалії напряму застосовують положення Конвенції та її протоколів.

36 A general introduction to the ECHR. Distance Learning Course on Anti-Discrimination Issues. Council of Europe. URL: http://help.ppa.coe.int/course/view. php?id=185.

37 Ільченко І. М. Імплементація Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та прецедентного права Європейського суду з прав людини: міжнародно-правовий аналіз практики держав. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2009. Вип. 15. С. 315. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdau_2009_15_42.

Натомість багато країн Східної Європи довірили функцію контролю конституційним судам, у результаті чого вони певною мірою змогли досягти відповідності між перевіркою на конституційність і контролем *contrôle de conventionnalité*. Також у цих державах Конвенція активно використовується як важливий допоміжний герменевтичний інструмент для тлумачення Конституції.

В Італії Конституційний суд рекомендує суддям загальних судів, які уповноважені законом не застосовувати внутрішнє право, що суперечить Конвенції (і відповідна практика була певною мірою уже поширена судами), направляти попередні запити про конституційність до Конституційного суду. При цьому Конституційний суд Італії вважає, що з тексту італійської Конституції випливає статус ЄКПЛ як «посередницької норми», що перебуває «на півдорозі до конституційних і звичайних норм».

У деяких державах, особливо в тих, що належать чи тяжіють до системи прецедентного права, норми Конвенції через їх інкорпорацію отримують статус національного закону. Характерним прикладом є Акт про права людини 1998 року (англ. *the Human Rights Act*), яким частково інкорпоровано Конвенцію в національне законодавство. Більш того, стаття 4 Акта про права людини 1998 року надає можливість судам оголошувати про невідповідність конвенційним правам положень первинного законодавства в разі виникнення такого *(«декларація невідповідності»),* а стаття 10 Акта, яка дозволяє міністру Її Величності, якщо є вагомі підстави, вносити такі поправки до законодавства, що він вважає за необхідне, щоб позбавитись несумісності між національним правом та Конвенцією[38]. При цьому у статті 3 Акта про права людини *(Human Rights Act)* вказується на необхідність інтерпретувати внутрішнє право «настільки, наскільки це можливо» відповідно до положень Конвенції. Але фактичні обставини свідчать про те, що британські суди доволі ретельно співвідносять прецеденти національних судів та Європейського суду з прав людини, надаючи перевагу першим (справи «Міська Рада Манчестеру проти Піннок» (Manchester City Council v. Pinnock) (2010 та «Лондонський боро Харроу проти Квазі» (Harrow London Borough Council v. Qazi) (2003). У деяких випадках рішення Європейського суду з прав людини викликали недружню офіційну реакцію Сполученого Королівства: зокрема, справа «Отман (Абу Катада) проти Сполученого

38 Human Rights Act 1998. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/schedule/1.

Королівства» (Othman (Abu Qatada) v. United Kingdom) (2012) явно суперечила міграційній політиці Великої Британії[39].

У Німеччині Конвенція була ратифікована як звичайний закон, що дає можливість відступати від неї шляхом прийняття будь-якого іншого звичайного закону, і вона формально не може служити як стандарт конституційного перегляду. Конституція Німеччини (статті 23 і 24) зобов'язує суддів національних судів ураховувати право Конвенції та практику Суду, а також інтерпретувати внутрішні норми у їхньому світлі, але тільки якщо це можливо (із зазначенням причин, якщо так зробити не змогли). Проте Федеральним Конституційним судом (ФКС) у рішенні (після винесення ЄСПЛ рішення в справі «Ґьорґюлю проти Німеччини» (Görgülü v. Germany) (2014)) запроваджене обмеження щодо верховенства положень Конвенції: з точки зору предметної – Конвенція не поширюється на сімейне право, імміграційне законодавство і закон про захист особистості, та з точки зору відповідності Конституції – врахування Конвенції є можливим до тієї межі, до якої це не обмежує інших прав[40]. Ці ж самі правила стосуються і рішень ЄСПЛ, хоча ФКС певен, що державні органи влади і суди повинні принципово прагнути до інтеграції остаточних рішень ЄСПЛ до німецької законодавчої системи та повинні їх застосовувати, а відступ від рішень має бути обґрунтований, інакше заявник може подати конституційну скаргу із аргументацією, що його або її «паралельні фундаментальні права, гарантовані Конституцією Німеччини, було порушено через невиконання рішення ЄСПЛ (пункт 101 Доповіді Комісії). При цьому варте уваги те, що Німеччина належить до числа небагатьох держав, де законодавство передбачає можливість повторного відкриття провадження після встановлення порушення з боку ЄСПЛ – у кримінальному процесі, а також в адміністративному та цивільному (див. пункт 35 Доповіді Комісії).

Приклад Німеччини показує, що імплементації договорів про права людини на національному рівні, зокрема Конвенції, сприяє тлумачення національного законодавства з урахуванням відповідних положень цих договорів, що називається *«непрямим впливом»*, який може успішно доповнювати *«прямий вплив»* чи навіть бути альтернативою

39 Тагієв С. Р., Мазур М. В. Право на вільні вибори в рішеннях Європейського суду з прав людини // Верховний Суд України: інформ. сервер. URL: http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/b97a66e79fba7c99c22576e80031f65d?OpenDocument.

40 Order of the Second Senate of 14 October 2004. 2BvR 1481/04. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2004/10/rs200410 14_2bvrl48104en.html.

йому (пункт 32 Доповіді Комісії). Такі можливості можуть випливати з конституційних положень (Іспанія, Румунія), законодавчих положень (Сполучене Королівство) та практики конституційних судів (Італія та Німеччина). У Доповіді Комісії слушно наголошується на важливості наявних спеціальних правових положень, що сприяють застосуванню рішень Європейського суду з прав людини (пункт 33 Доповіді Комісії). Суперечності між національним і міжнародним законодавством можна зменшити шляхом «гармонізації» тлумачення (пункт 32 Доповіді Комісії).

У Практичному посібнику, виданому Верховним комісаром ООН з прав людини у співпраці з Міжнародною асоціацією адвокатів, наголошується особливо на тому факті, що договори про права людини, укладені з метою забезпечення ефективного захисту прав людини, набувають особливого значення під час процесу тлумачення: пояснюючи зміст положень договору про права людини, суддям необхідно взяти за основу телеологічний та цілісний інтерпретаційний підходи, шукаючи тлумачення, яке поважає права та інтереси людини, а також є логічним у контексті договору в цілому[41]. Наприклад, згідно з позицією Конституційного суду Іспанії, іспанські судді можуть не застосовувати положення національних законів, що суперечать міжнародним договорам. Сам Конституційний суд продемонстрував свою готовність брати до уваги Конвенцію як міжнародну угоду про права людини через статтю 10.2 Конституції, яка визнає, що норми міжнародного права забезпечують тлумачення у сфері застосування конституційних положень, пов'язаних з правами людини. Конституційний суд Іспанії підкреслив, що рішення ЄСПЛ мають тільки «*potestad declarativa*» *(декларативну силу)* та не діють у правовому режимі Іспанії. Однак ним було вирішено, що іспанські органи влади, зокрема суди, зобов'язані тлумачити іспанське законодавство відповідно до цих рішень, особливо коли йдеться про тлумачення фундаментальних прав, які також гарантовані Конституцією Іспанії[42].

У країнах Балтії Конвенція вважається «джерелом натхнення» для формування національного (зокрема конституційного) права, і конституційні суди цих країн звертались до неї ще до визнання юрисдикції

41 Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers / Office of the High Commissioner for Human Rights in Cooperation with the International Bar Association, 2003. 885 p.

42 Іспанський Конституційний суд, *Fuentes Bobo v Public Prosecutor and Televisión Española SA (справа Фуентеса Бобо)*, апеляційне рішення Конституційного суду, № 197/2006; ILDC 997 (ES 2006) 3 липня 2006 року, пункти 31–34.

ЄСПЛ: у Литві і в Латвії Суд чітко погодився взяти на себе зобов'язання щодо застосування практики Суду, навіть при інтерпретації власної Конституції. Верховний суд Естонії прямо визнав пріоритет Конвенції над національним законодавством і власний обов'язок враховувати практику Суду. Верховні суди країн Північної Європи визнали особливу роль положень Суду, приділяючи цьому режиму свого роду пріоритетне тлумачення і використовуючи єдину інтерпретацію і непрямий вплив цієї доктрини, щоб уникнути конституційних колізій між національними та загальноєвропейським правом.

Венеційська комісія наголошує, що значна кількість держав прийняли спеціальні закони, щоб уможливити імплементацію міжнародних договорів про права людини в національне законодавство та уникнути повторюваних справ. Особливо важливою стосовно цього є наявність спеціальних правових положень, що сприяють застосуванню рішень Суду (пункт 33 Доповіді Комісії). За відсутності чітких документальних положень (конституційних чи законодавчих) обов'язок інтерпретувати національне законодавство у світлі Конвенції може іноді виходити із судової практики Конституційного суду.

У цілому найбільш перспективним видається поєднання двох підходів: «прямого впливу (дії)» та верховенства міжнародно-правових зобов'язань», а також «принципу непрямої дії» (коли суди визнають правило інтерпретації, за яким національне право тлумачиться відповідно до міжнародних зобов'язань)[43].

43 Див.: Христова Г. О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики: монографія. Харків: Право, 2018. 680 с.

3. Юридичні підстави застосування міжнародних норм про права людини в Україні

Відповідно до частини 1 статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Отже, Конституція України у статті 9 фіксує субконституційний статус чинних міжнародних договорів, ратифікованих парламентом, а укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе в Україні лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Галузеві кодекси України, а також інші закони надають нормам чинних міжнародних договорів та міжнародних стандартів роль джерел регулювання суспільних відносин у відповідних сферах суспільних відносин (Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України тощо).

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод була підписана Україною 9 листопада 1995 року, ратифікована 17 липня 1997 року та набула юридичної сили 11 вересня 1997 року. Законом про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Україною також було ратифіковано Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7, 11 до Конвенції. Згодом Україною було ратифіковано Протокол № 6, який стосується скасування смертної кари, протоколи № 12 та № 14, а наприкінці 2017 року Україною було ратифіковано Протокол № 15 та Протокол № 16. Як відомо, Протоколом № 15 посилено роль принципу субсидіарності Конвенції та Суду щодо національного механізму забезпечення прав і свобод, що гарантуються Конвенцією та протоколами до неї, і держави користуються при цьому свободою розсуду, нагляд щодо реалізації якого здійснюється Судом, створеним

на підставі Конвенції. Протоколом № 16 до Конвенції було запроваджено можливість для вищих судових установ Високих Договірних Сторін звертатися до Суду щодо надання консультативних висновків з принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод. Ратифікуючи цей Протокол, Україна визначала, що найвищим судом, визначеним для цілей Протоколу № 16, є Верховний Суд.

Згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року[44] *суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду* (всю юриспруденцію Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини) *як джерело права*. Це положення, наприклад, відтворюється у частині 4 статті 10 Цивільного процесуального кодексу України, де вказується, що Суд застосовує при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та практику Європейського суду з прав людини як джерела права. Кодекс адміністративного судочинства України та Кримінальний процесуальний кодекс України прямо вказують на те, що суди застосовують принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству»[45] від 7 січня 2018 року закріплює гарантії постраждалим особам безпеки та основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на життя, свободу та особисту недоторканність, на повагу до приватного та сімейного життя, на справедливий суд, на правову допомогу, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року[46] у статті 2 «Гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» вказує, що Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, *міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України*, щодо запобігання виникненню передумов

44 Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3477-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477–15/card6#Public.

45 Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 7 січ. 2018 р. № 2229-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2229–19.

46 Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовт. 2014 р. № 1706-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706–18.

вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

Суттєве значення для розуміння вищезазначених законодавчих вимог має постанова Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя» від 19 грудня 2014 року № 13, яка зберігає свою чинність[47], зокрема такі її положення:

1) норми міжнародних договорів України, які закріплюють права людини та основоположні свободи підлягають застосуванню судом як норми прямої дії;

2) при тлумаченні міжнародного договору застосовуються правила статей 31, 32, 33 Віденської конвенції (правила тлумачення міжнародних договорів);

3) застосування судами Конвенції має здійснюватись з обов'язковим урахуванням практики Європейського суду з прав людини не тільки щодо України, а й щодо інших держав. При здійсненні кримінального провадження судам слід враховувати, що принцип верховенства права в кримінальному провадженні та кримінальне процесуальне законодавство України застосовуються з урахуванням практики Європейського суду з прав людини;

4) використання судом рішень Європейського суду з прав людини при тлумаченні й застосуванні Конвенції та протоколів до неї під час розгляду конкретної справи є необхідним як подальша практика застосування міжнародного договору (підпункт «b» пункту 3 статті 31 Віденської конвенції);

5) судам слід мати на увазі ті терміни, значення яких Європейський суд з прав людини визначив як такі, що мають автономне значення, не залежне від того, яке надається в правових системах держав – учасниць Конвенції;

6) неправильне застосування норми міжнародного права може мати місце у випадках, коли судом не було застосовано норму міжнародного права, яка підлягала застосуванню, або, навпаки,

47 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740–14.

суд застосував норму міжнародного права, яка не підлягала застосуванню, або коли судом було надано неправильне тлумачення норми міжнародного права (пункт 9).

Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» також встановлюється обов'язковість для виконання рішень Суду відповідно до статті 46 Конвенції, а умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини тягне за собою кримінальну відповідальність за частиною 4 статті 382 Кримінального кодексу України.

Варто зазначити, що в законодавстві України містяться також і норми про застосування певних обмежень щодо суддів, які допускають порушення міжнародних стандартів у галузі прав людини. Так, як відомо, Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 року[48] встановлює правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції (перевірка суддів) як тимчасового посиленого заходу з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості. У пункті 2 статті 3 цього Закону встановлено, що така перевірка проводиться також «щодо суддів, які одноособово або у колегії суддів розглядали справу або ухвалили рішення з допущенням порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, констатованих у рішенні Європейського суду з прав людини». Так само Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року[49] встановлює заборону для суддів обіймати посади в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування протягом п'яти років з дня набрання чинності відповідним рішенням суду, яким встановлено, що вони «своїми протиправними рішеннями, дією чи бездіяльністю призвели до порушення прав людини та основоположних свобод, визнаних рішенням Європейського суду з прав людини» (абзац 5 частини 7 статті 3 Закону).

48 Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 8 квіт. 2014 р. № 1798-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188–18.

49 Про очищення влади: Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682–18.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року[50] визначає «організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд». Серед загальних підстав застосування дисциплінарної відповідальності суддів, які найбільшим чином перегукуються із міжнародними (європейськими) стандартами прав людини, можна виокремити такі: 1) умисне або внаслідок грубої недбалості допущення суддею, який брав участь в ухваленні судового рішення, порушення прав людини і основоположних свобод або інше грубе порушення закону, що призвело до істотних негативних наслідків; 2) безпідставне затягування справи; 3) незабезпечення обвинуваченому права на захист та інші незаконні відмови в доступі до правосуддя (у тому числі незаконна відмова в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило реалізацію учасниками судового процесу наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду; 4) незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору (стаття 106 Закону).

Відповідно до Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України»[51] Конституційний Суд України – єдиний орган в Україні, уповноважений на вирішення питання про відповідність Конституції законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Як свідчить практика Конституційного Суду України, Конвенція та її тлумачення Судом відіграють важливу роль при здійсненні ним інтерпретаційної функції та при аргументації своїх правових позицій у межах здійснення повноважень із перевірки щодо конституційності.

Причому законодавство України, конституційна практика та доктрина єдині у висновку, що Конституційний Суд України здійснює захист

50 Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402–19.

51 Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 лип. 2017 р. № 2136-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136–19.

прав людини при реалізації всіх своїх повноважень. Двадцятирічний досвід практики єдиного органу конституційної юрисдикції України свідчить, що для обґрунтування своїх правозахисних правових позицій КСУ застосовує *комплексний підхід*, тобто крім принципів та норм Конституції України та інших актів національного законодавства використовує потенціал Конвенції, інших міжнародно-правових договорів у сфері прав людини, а також рішення ЄСПЛ.

На початку свого функціонування Конституційний Суд України враховував Конвенцію та практику Суду шляхом згадування назв рішень ЄСПЛ та посилання на статті Конвенції, подекуди демонструючи схожість формулювань положень Конвенції та Конституції (Рішення у справі про смертну кару від 1999 року, Рішення у справі за зверненням жителів міста Жовті Води від 1997 року). Сьогодні очевидним є те, що Конституційний Суд України активно та інтенсивно використовує положення Конвенції та принципи і доктрини, вироблені ЄСПЛ при тлумаченні Конвенції (див.: Рішення від 1 червня 2016 року про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу, Рішення від 24 квітня 2018 року щодо конституційності положень Кримінального процесуального кодексу України, згідно з яким слідчі органів Державної кримінально-виконавчої служби України здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в приміщеннях Служби, де йдеться про позитивні обов'язки держави)[52].

Отже, останніми роками КСУ став частіше звертатися до правових позицій ЄСПЛ у своїх рішеннях, що, безумовно, є позитивною тенденцією. Такий підхід дозволяє використовувати практику Страсбурзького суду не лише для додаткової аргументації власних правових позицій КСУ, вироблених на підставі Конституції України, а й для роз'яснення смислу й значення конституційних положень, а також законодавчих приписів, конституційність яких перевіряється[53]. Однак визнання Конвенції як джерела права, що має статус нижчий за Конституцію, позбавляє Конституційний Суд можливості проводити перевірку на відповідність Конвенції.

52 Христова Г. О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики: монографія. Харків: Право, 2018.

53 Близьку позицію висловлює С. Серьогіна (див.: Серьогіна С. Використання практики Європейського суду з прав людини як перспективний напрям оптимізації конституційного судочинства. *Вісник Конституційного Суду України.* 2005. № 6. С. 41).

Конституція України має найвищу юридичну силу (частина 2 статті 8 Основного Закону). Це означає, що в межах національної правової системи тлумачення КСУ відповідних конституційних положень, у яких ідеться про конституційні права та свободи, матиме пріоритет над відповідним тлумаченням аналогічних прав і свобод Європейським судом з прав людини. Однак це не свідчить про застосування цими судами кардинально відмінних підходів: по-перше, тлумачення КСУ, відповідно до принципу дружнього ставлення до міжнародного права, має узгоджуватися з практикою Страсбурзького суду, по-друге, практика ЄСПЛ встановлює мінімальні європейські стандарти, тобто стандарти захисту конституційних прав та свобод «*a priori*» не можуть бути нижчими за європейські. Слід підкреслити, що перелік прав і свобод, закріплений у ЄКПЛ, та їхні гарантії, на відміну від прав і свобод, що містяться в європейських конституціях, у тому числі й українській, є мінімальним[54].

Очевидно, що послідовне врахування Конституційним Судом стандартів Ради Європи та практики Суду при здійсненні конституційного судочинства, зокрема при розгляді конституційний скарг, дозволить уникнути «конкуренції» позицій Конституційного Суду України та ЄСПЛ та в перспективі сприятиме посиленню національного захисту прав людини вимушених переселенців та інших осіб, які постраждали від конфлікту.

54 Шевчук С. В. Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 4–5. С. 122.

4. Судовий захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: врахування європейських та інших міжнародних стандартів

Збройний конфлікт та вимушене внутрішнє переміщення в Україні зумовили нові надважливі виклики, що постали перед національною правовою системою та відбились у національній судовій практиці. Надзвичайно складною проблемою стала необхідність відповідної трансформації правового поля, тоді як міжнародні підходи до подібних питань взагалі не були відомі законодавцю. Новостворені правові норми потребували органічного та логічного поєднання із масивом інших законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Не можна з упевненістю констатувати, що таке завдання було успішно вирішене. У той час як відповідь на одні проблеми було швидко знайдено, щодо інших – уже впродовж шести років можна констатувати майже повний правовий вакуум. На противагу цьому в питаннях соціальної сфери розроблена та з високою періодичністю змінюється правова рамка, однак її неорганічне поєднання з наявною правовою базою викликає ще більше спорів та суперечностей.

Проведений у рамках Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» Моніторинг національної судової практики продемонстрував певні тенденції у розвитку стандартів судочинства, які стосуються захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Порівняльний аналіз дослідження судових рішень у справах щодо захисту прав людини ВПО у період з 2014 по середину 2017 року *(перший етап дослідження)* та в період 2017–2018 років *(другий етап дослідження)* засвідчив, що вирішальне значення для удосконалення судового захисту прав ВПО у деяких категоріях справ мали міжнародні стандарти у сфері прав людини, зокрема Конвенція та практика Суду.

За даними Моніторингу в період 2014–2017 років українські суди у 16 % справ застосовували посилання на практику Суду, а в процесі подальшого дослідження було встановлено, що у 51% справ протягом 2017–2018 років є посилання на практику Суду. Як *і на першому етапі, у другій фазі дослідження* ці факти підтверджуються прикладами справ, коли звернення до практики ЄСПЛ дозволяло суду встановити невідповідність вітчизняного законодавства європейським стандартам захисту прав людини ВПО й застосувати такі стандарти; а у випадках недостатньої визначеності законодавства або наявності певних прогалин у ньому вирішити справу відповідно до таких стандартів. Це очевидно свідчить про послідовне зростання ролі європейських стандартів захисту прав людини в правозастосовній практиці в Україні. Наприклад, у деяких категоріях адміністративних та цивільних справ представлення Верховним Судом зразків тлумачення законодавства та застосування міжнародних стандартів створило безпосередній позитивний ефект на захист прав ВПО, *у тому числі забезпечило значне скорочення часу розгляду відповідних справ*[55].

У цілому весь масив судової практики, яка виникла у зв'язку зі збройним конфліктом чи має до нього певне опосередковане відношення, можна умовно розділити на кілька категорій справ: пов'язані із пенсійним та соціальним забезпеченням; встановлення фактів, що мають юридичне значення; компенсація за завдану шкоду, насамперед майну цивільного населення; трудові, податкові спори.

Варто зазначити, що в деяких категоріях справ судами вироблено усталену практику. Наприклад, завдяки величезній кількості звернень до суду, так само як і внесенню відповідних змін до Цивільного процесуального кодексу України у 2016 році (які також збереглись у новій редакції Кодексу), подібною є практика щодо встановлення фактів народження або смерті осіб на тимчасово окупованій території. Ці категорії справ розглядаються судами в максимально короткі строки, а відповідні заяви (за наявності доказів) в абсолютній більшості справ підлягають задоволенню. Більше того, Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету

55 Див. більш докладно: Результати моніторингу національної судової практики з питань внутрішнього переміщення: кількісний вимір у попередніх редакціях цього видання. *Національна судова практика з питань внутрішнього переміщення: застосування стандартів Ради Європи.* С. 285–290. URL: https://rm.coe.int/national-court-practice-on-idps/168094fd77.

України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» передбачено, що будь-який акт, виданий де-факто владою на окупованих територіях, є недійсним і не створює жодних правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи, а отже, можна очікувати на розроблення окремого порядку встановлення таких фактів у позасудовому порядку.

Також можна навести приклад зменшення кількості судових спорів у зв'язку зі змінами в законодавстві. Наприклад, у 2016–2017 роках значна кількість судових спорів стосувалась питань адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, однак після відповідних змін до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 505, спірні положення було скасовано. Що характерно, до затвердження цих змін судами уже було вироблено майже одностайний підхід до вирішення таких спорів. З огляду на зазначене аналізувати судову практику щодо вказаних вище питань не вбачається необхідним.

На цей момент найбільш актуальними питаннями в судовій практиці залишаються питання в соціальній сфері, спори, пов'язані із відшкодуванням завданої шкоди, а також захист громадянських прав. При цьому варто зазначити, що в цих категоріях справ судами переважно вироблено кілька підходів, які найчастіше є протилежними.

Цей висновок підтверджує критичний аналіз окремих справ певних категорій, які максимально відображають різні підходи з одного й того самого питання та їх аргументацію.

4.1. Аналіз судової практики з питань пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб

Питання соціального забезпечення населення сьогодні залишаються одними із найбільш актуальних у суспільстві. Більш того, саме ця категорія справ становить значну частину судової практики в цілому по Україні. Однак саме стосовно внутрішньо переміщених осіб та осіб,

які залишились проживати на тимчасово окупованій території, правове врегулювання є найбільш неоднозначним у застосуванні.

Зокрема, лише більше ніж через півроку після оголошення Антитерористичної операції (АТО) на Сході України були розроблені та затверджені перші нормативно-правові акти, що були покликані врегулювати правове становище внутрішньо переміщених осіб, а також визначитись щодо взаємовідносин держави і громадян, які залишились проживати на непідконтрольній території чи в зоні активних бойових дій. Так, у жовтні–листопаді 2014 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (від 20 жовтня 2014 року № 1706), а Кабінетом Міністрів України – постанови: «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства» від 7 листопада 2014 року № 595, «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 року № 509, «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637.

Ураховуючи віковий та соціальний склад населення регіону, дія вказаних нормативних актів найбільше відобразилась на уразливих та соціально незахищених верствах населення – пенсіонерах та отримувачах соціальних виплат, як-от: інваліди, діти, особи, що перебувають у відпустці по догляду за дитиною, тощо.

Ключову роль у цьому процесі відіграла постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства» від 7 листопада 2014 року № 595, норми якої, зокрема, передбачали припинення виплат на непідконтрольних Уряду територіях, відновлення таких виплат після фактично деокупації та встановлювали можливість отримання пенсійних і соціальних виплат у разі переміщення. У цьому контексті варто вказати, що окремі положення, зокрема пункт 2 Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінан-

сової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, затвердженого цією постановою, були визнані незаконними і нечинними з моменту прийняття рішення Окружного адміністративного суду міста Києва[56], що залишене без змін Київським апеляційним адміністративним судом[57].

Проте це рішення суду було виконане Кабінетом Міністрів суто технічно – затверджено нову редакцію оспорюваного положення без зміни суті, більше того, майже без зміни змісту норми в цілому[58].

Необхідно зазначити, що установлені вимоги щодо доступу осіб, котрі були зареєстровані отримувачами пенсійних виплат на нині тимчасово окупованих територіях, до 2016 року мали швидше формальний характер (принаймні вони були достатньо доступними для мобільних осіб), а отже, судові спори щодо виплат мали поодинокий характер.

Проте затвердження постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 8 червня 2016 року № 365 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, якими передбачалось ряд обмежень для ВПО – отримувачів пенсійних та соціальних виплат, спричинили ситуацію масових припинень виплат, а відповідно зростаючу кількість позовів щодо визнання дій територіальних органів Пенсійного фонду України та управлінь соціального захисту населення незаконними.

Перш за все необхідно зазначити, що ряд норм, встановлених цією постановою та постановою Кабінету Міністрів № 637, визнано нечинними Окружним адміністративним судом міста Києва (пункти 7, 8, 9, 13

56 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/42748919 http://reyestr.court.gov.ua/Review/43096739.

57 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/44314460.

58 У населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження (далі – тимчасово неконтрольована територія), видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади. *(Редакція згідно з Постановою КМ № 595 від 07.11.2014.)*
У населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (далі – тимчасово неконтрольована територія), видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади. *(Абзац перший пункту 2 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 239 від 08.04.2015.)*

Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року № 365 та абзац 10 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637)[59]. Вказане рішення залишене без змін Київським апеляційним адміністративним судом[60]; Верховним Судом касаційна скарга Кабінету Міністрів України також залишена без задоволення[61].

Натомість ще до винесення вказаного вище рішення Верховним Судом за поданням судді Донецького окружного адміністративного суду було розглянуто та ухвалено рішення в зразковій справі про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі.

Зразкова справа
про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі

Обставини справи

Позивач у справі є громадянкою України, пенсіонеркою за віком, внутрішньо переміщеною особою. З моменту переміщення з непідконтрольної території Позивач перебувала на обліку в Бахмутському об'єднаному управлінні Пенсійного фонду України Донецької області та отримувала пенсію за віком відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» на підставі електронної пенсійної справи, яка надійшла з управління Пенсійного фонду України в Київському районі міста Донецька.

3 квітня 2017 року Бахмутське об'єднане управління Пенсійного фонду України Донецької області виплату пенсії ОСОБА_6 de facto припинило. Причиною припинення виплати пенсії було вказано: «у зв'язку з проведенням верифікації за списками СБУ з 01 квітня 2017 року виплату пенсії за пенсійною справою призупинено до з'ясування». Також цим управлінням Пенсійного фонду України було видано розпорядження від 24 березня 2017 року «Про припинення виплати пенсії до з'ясування».

59 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/67481245.
60 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/75172804.
61 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/78808062.

Вважаючи неправомірними дії Відповідача щодо припинення з 01 квітня 2017 року виплати призначеної пенсії, Позивач через свого представника звернулася до суду з адміністративним позовом.

З повним текстом рішення можна ознайомитись за номером: справа № 805/402/18, провадження № Пз/9901/20/18[62].

Доцільність розгляду цієї справи як зразкової Верховний Суд мотивував тим, що станом на момент надходження подання Донецького окружного адміністративного суду про розгляд вказаної справи як зразкової в цьому суді на розгляді перебувало 226 типових справ про визнання неправомірними дій та зобов'язання вчинити певні дії відповідними територіальними управліннями Пенсійного фонду України.

Верховним Судом у зразковій справі було визначено ознаки типових справ, обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права, та обставини, які виключають типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм.

Зокрема, Верховний Суд визначив такі ознаки типових справ про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам:

1) позивач у цій категорії справ є пенсіонер, якому/якій призначено пенсію згідно із Законом № 1058-IV та який/яка є внутрішньо переміщеною особою;

2) відповідачем є територіальний орган Пенсійного фонду України, на пенсійному обліку якого перебуває позивач;

3) спір виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права (у зв'язку з припиненням територіальними органами Пенсійного фонду України виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам з підстав, які не передбачені пунктами 1, 3–5 частини 1 статті 49 Закону № 1058-IV);

4) позивачі заявили аналогічні позовні вимоги (по-різному висловлені, але однакові по суті: визнати неправомірними дії щодо припинення виплати пенсії та зобов'язати відповідача відновити виплату пенсії).

62 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341.

У рішенні визначено також обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права, зокрема, висновки Верховного Суду в цій зразковій справі підлягають застосуванню в адміністративних справах, в яких позивач:

1) є громадянином України;

2) має статус внутрішньо переміщеної особи, що підтверджується довідкою органів соціального захисту населення про взяття її на облік як внутрішньо переміщеної особи;

3) є пенсіонером та отримує пенсію, призначену їй відповідно до Закону № 1058-IV;

4) поновлення виплати пенсії потребує здійснення додаткових дій позивачем;

5) відповідач право позивача на отримання пенсії не заперечує.

Також Верховним Судом визначено обставини, які виключають типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм, зокрема, висновки Верховного Суду в цій зразковій справі не підлягають застосуванню в адміністративних справах щодо звернення пенсіонерів, яким призначено пенсію згідно із Законом № 1058-IV та які є внутрішньо переміщеними особами, якщо нарахування та виплату такої пенсії їм припинено за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду України з підстав, які передбачені пунктами 1, 3–5 частини 1 статті 49 Закону № 1058-IV в редакції на день прийняття цього рішення.

Варто зазначити, що Верховним Судом у ході всебічного розгляду справи здійснено аналіз національного законодавства, міжнародного права з прав людини та практики Європейського суду з прав людини, а також міжнародних рекомендаційних актів стосовно внутрішнього переміщення.

Так, посилаючись на Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни (документ ООН E/CN. 4/1998/53/Add. 2 (1998)[63]), рекомендаційні положення яких значною мірою відображені в Законі України «Про права та свободи внутрішньо переміщених осіб», Верховний Суд перш за все вказує на те, що «спеціальний статус внутрішньо переміщеної особи не збігається та не може підміняти собою жоден

63 URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf.

із закріплених у Конституції України конституційно-правових статусів особи та не є окремим конституційно-правовим статусом особи» (пункт 50), а також, що «статус внутрішньо переміщеної особи надає особі спеціальні, додаткові права (або «інші права», як це зазначено у статті 9 Закону № 1706-VII), не звужуючи, між тим, обсяг конституційних прав та свобод особи та створюючи додаткові гарантії їх реалізації» (пункт 51).

Що не менш важливо, у рішенні Суд аналізує чинну нормативно-правову базу у сфері, що регулює питання соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб, яка здебільшого складається із актів Кабінету Міністрів України (постанови № 637, № 509, № 365), та робить висновок щодо взаємозв'язку між застосуванням таких нормативних актів та обсягом відповідних судових спорів: «Чинний механізм виплати пенсій, який поєднує право на пенсію з реєстрацією пенсіонера як внутрішньо переміщеної особи, призвів до численних звернень до суду з адміністративними позовами про визнання неправомірними дій та зобов'язання вчинити певні дії відповідними територіальними управліннями Пенсійного фонду України» (пункт 64).

Аналізуючи законодавство у сфері правовідносин, щодо яких виник спір, Верховний Суд наголошує на засадничих положеннях, зокрема:

1) принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, визначаються Законом № 1058-IV;

2) частиною 3 статті 4 Закону № 1058-IV визначено складові законодавства про пенсійне забезпечення в Україні, виключно законами про пенсійне забезпечення визначаються, зокрема, умови, норми та порядок пенсійного забезпечення; організація та порядок здійснення управління в системі пенсійного забезпечення;

3) ураховуючи те, що, відповідно до частини 3 статті 4 Закону № 1058-IV умови, норми та порядок пенсійного забезпечення визначаються виключно законами про пенсійне забезпечення, питання щодо припинення пенсійних виплат (які є складовою порядку пенсійного забезпечення) не можуть регулюватися підзаконними актами.

Оцінюючи дії управління Пенсійного фонду України щодо припинення виплати пенсії позивачу, Верховний Суд посилається на норми частини 1 статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (перелік підстав припинення виплати пенсії, визначений частиною 1 статті 49 Закону № 1058-IV, є вичерпним та передбачає можливість припинення виплати пенсії з інших підстав лише у випадках, передбачених законом), а також на рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 та рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України» (Pichkur v. Ukraine) щодо застосованого ними підходу, згідно з яким право на пенсію та її одержання не може бути пов'язане з місцем проживання людини.

Зокрема, Суд наводить позицію Конституційного Суду України: «Виходячи із правової, соціальної природи пенсій право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава відповідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія, в Україні чи за її межами» та Європейського суду з прав людини: «Право на отримання пенсії, яке стало залежним від місця проживання заявника, свідчить про різницю у поводженні, яка порушувала статтю 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу».

У зв'язку з цим Верховний Суд робить такий висновок: «У рішеннях Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини застосовано підхід, згідно з яким право на пенсію та її одержання не може бути пов'язане з місцем проживання людини. Такий підхід можна поширити не тільки на громадян, що виїхали на постійне місце проживання до інших держав, а й на внутрішньо переміщених осіб, які мають постійне місце проживання на непідконтрольній Уряду України території. У контексті справи, що розглядається, правовий зв'язок між державою і людиною, який передбачає взаємні права та обов'язки, підтверджується фактом набуття громадянства. Свобода пересування та вільний вибір місця проживання гарантується статтею 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України» (пункт 70).

Задовольняючи позов, зокрема, визнаючи протиправним рішення територіального управління Пенсійного фонду України про припинення пенсії та зобов'язуючи відновити виплату пенсії, Верховний Суд

посилається на норми Конституції, за змістом яких Кабінет Міністрів України не наділений правом вирішувати питання, які належать до виключної компетенції Верховної Ради України, так само як і приймати правові акти, які підміняють або суперечать законам України. Зокрема, згідно з пунктом 6 частини 1 статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, форми і види пенсійного забезпечення, захисту, форми і види пенсійного забезпечення.

Особливу увагу Суд звернув на те, що в преамбулі до Закону № 1058-IV зазначено, що зміна умов і норм загально-обов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно шляхом внесення змін до цього Закону, при цьому зауважуючи, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є підзаконними, а тому не можуть обмежувати права громадян, які встановлено законами.

У контексті конкретної справи Суд зазначив, що постанова КМУ № 365 є підзаконним нормативно-правовим актом, який обмежує встановлене законодавством право на отримання пенсії позивачем, зокрема, непідтвердження фактичного місця проживання не є передбаченою законом підставою для припинення виплати пенсії. Варто нагадати, що рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва, залишеного без змін Київським апеляційним адміністративним судом та Верховним Судом зазначені положення постанови Кабінету Міністрів України було визнано нечинними.

Що особливо важливо, у своєму рішенні Верховний Суд застосував аналіз ситуації на відповідність практиці Європейського суду з прав людини (пункти 82–87) стосовно захисту прав людини відповідно до статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Так, посилаючись на практику Європейського суду з прав людини у справах «Суханов та Ільченко проти України» (Sukhanov v. Ukraine), «Щокін проти України» (Schokin v. Ukraine), Суд вказує, що «право на отримання пенсії є об'єктом захисту за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод», а відповідно, в контексті попереднього аналізу законодавства «втручання відповідача у право позивача на мирне володіння своїм майном у вигляді пенсії Суд вважає таким, що не ґрунтується на Законі».

Таким чином, встановлення Судом відсутності законності втручання, тобто вчинення дій не в спосіб, визначений законом, Верховним Судом визначено достатньою підставою для висновку про те, що право позивача на мирне володіння своїм майном було порушено, «а з точки зору положень статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод мало місце втручання у право власності позивача, і таке втручання не було законним».

4 вересня 2018 року Велика Палата Верховного Суду постановила апеляційну скаргу Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області залишити без задоволення, а рішення суду – без змін[64].

Судова практика в аналогічних та подібних справах, пов'язаних з пенсійними виплатами

Після ухвалення Великою Палатою Верховного Суду остаточного рішення в зразковій справі суди в переважній більшості виносять аналогічні рішення в типових справах (за спостереженнями юристів та правозахисників випадки відступу від позиції Верховного Суду поодинокі).

Проте варто зауважити, що впродовж 2016–2018 років розглянуто кілька тисяч подібних справ і відсоток рішень, які було винесено не на користь позивачів, – значно більший. До того ж частина справ до сьогодні перебуває на розгляді Верховного Суду; значний масив становлять справи, щодо яких касаційні скарги були направлені до Вищого адміністративного суду України, а згодом були передані до новоствореного Верховного Суду.

При цьому категорія справ, пов'язаних з оскарженням дій територіальних органів Пенсійного фонду України стосовно пенсіонерів, які до початку збройного конфлікту були зареєстровані одержувачами пенсійних виплат на нині окупованих територіях, містить кілька «підкатегорій», кожна з яких має свої певні особливості.

Як уже зазначалось, своїм рішенням у зразковій справі Верховний Суд однією з ознак типових справ про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам визначив саме наявність у позивача

64 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/76945461.

«статусу внутрішньо переміщеної особи, що підтверджується довідкою органів соціального захисту населення про взяття її на облік як внутрішньо переміщеної особи».

Проте в багатьох випадках обставини справ відрізняються від «класичних» ознак саме стосовно статусу внутрішньо переміщеної особи.

Уже давно не є відкриттям, що Кабінет Міністрів України прийнятими постановами № 637, 595, 365 фактично «прив'язав» отримання пенсійних виплат особам, які до початку збройного конфлікту були зареєстровані одержувачами пенсійних виплат на нині окупованих територіях, до довідки переселенця.

Так, у звіті Пенсійного фонду України за 2017 рік міститься статистична інформація щодо кількості пенсіонерів з числа внутрішньо переміщених осіб, яким виплачуються пенсії. На 1 січня 2017 року пенсії виплачувалися 548,9 тисячам таких пенсіонерів, а на 1 січня 2018 року їх кількість становила 516,1 тисяч осіб. При цьому точних даних про чисельність пенсіонерів, які перебувають на непідконтрольній території, зокрема про померлих та тих, що виїхали до інших держав, немає.

За даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, станом на 4 березня 2019 року в Україні взято на облік 1 364 578 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей і Криму.

Ураховуючи дуже низьку підтримку переселенців насамперед щодо вирішення житлових питань як з боку держави, так і територіальних громад, очевидним є той факт, що більшість пенсіонерів-переселенців (а це близько половини від загальної кількості взятих на облік внутрішньо переміщених осіб) мають цей статус формально, фактично отримуючи довідку внутрішньо переміщеної особи як необхідну умову доступу до їх пенсійних виплат.

Про це також наочно свідчить і аналіз ситуації з перетином контрольно-пропускних пунктів в'їзду-виїзду. Зокрема, статистика Державної прикордонної служби України демонструє постійне щорічне зростання кількості перетинів лінії зіткнення: 2016 рік – 8,569 мільйонів, 2017 рік – 11,842 мільйонів та 2018 рік – 13,620 мільйонів. Згідно з даними, наведеними у Моніторинговому звіті Благодійного Фонду

«Право на захист» «Перетин лінії зіткнення через КПВВ» за 11 місяців 2018 року[65], «вікове співвідношення також залишалося доволі схожим протягом усього періоду проведення опитування: більшість опитаних становили люди похилого віку» (57% людей, що перетинають КПВВ, є особами у віковій категорії 60+)». Також у вказаному звіті зазначається, що «загалом найбільш поширеними причинами перетину були уникнення призупинення соціальних виплат та пенсій внаслідок відсутності на КУУТ понад 60 днів» (цю причину вказали 42,2% респондентів)».

З огляду на зазначене в результаті припинення виплат пенсій звертаються до суду пенсіонери, які є внутрішньо переміщеними особами фактично і юридично (здійснили переміщення та отримали в установленому порядку довідку ВПО), а також особи, які є переселенцями суто формально, однак в силу певних обставин втратили цей статус (довідка була скасована) і відповідно їх виплати також були припинені.

Сьогодні така категорія справ є однією із найбільш поширених серед загальної кількості спорів, пов'язаних із доступом до пенсійних виплат особами, які до початку збройного конфлікту були зареєстровані одержувачами пенсійних виплат на нині окупованих територіях. На відміну від типових справ про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам, практика судів більш неоднорідна, незважаючи на те, що Верховним Судом за результатами розгляду десятків справ було сформульовано позицію щодо цього питання.

Наприклад, неоднаковий підхід судів до вирішення такого роду спорів демонструє справа *185/9755/16-а*, у якій остаточне рішення було постановлене Верховним Судом 2 жовтня 2018 року.

Так, задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції[66] виходив із того, що припинення виплати пенсії можливе лише за умови прийняття пенсійним органом відповідного рішення виключно з підстав, передбачених статтею 49 Закону України від 9 липня 2003 року № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058-IV). Відповідач не вказав, яка з обставин, визначених наведеною нормою закону, стала підставою для припинення позивачу виплати пенсії. Посилання відповідача на положення постанови

65 URL: http://vpl.com.ua/uk/materials/6372/.
66 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/65701439.

Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року № 365 «Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» не є посиланням на норми закону, оскільки постанова Кабінету Міністрів України є підзаконним нормативно-правовим актом. Таким чином, припинення виплати позивачу пенсії у зв'язку з відсутністю довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України, району проведення антитерористичної операції чи населеного пункту, розташованого на лінії зіткнення, суперечить принципам, які закріплені в Конституції України та підставам, наведеним у Законі № 1058-IV.

Скасовуючи рішення суду першої інстанції та відмовляючи в задоволенні позову, апеляційний суд[67] виходив з того, що право на пенсійне забезпечення внутрішньо переміщена особа може реалізувати шляхом одержання у встановленому порядку довідки про взяття її на облік як внутрішньо переміщеної особи, а порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування лише встановлює механізм здійснення контролю за проведенням таких виплат відповідно до положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та не суперечить Закону № 1058-IV.

Колегія суддів Верховного Суду не погодилась із вищевказаними висновками апеляційного суду та задовольнила касаційну скаргу позивача, скасувавши постанову апеляційного суду. Так, посилаючись на рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 та відповідну практику Європейського суду з прав людини, Суд звертає увагу на застосування підходу, згідно з яким право на пенсію та її одержання не може бути пов'язане з місцем проживання людини: «Такий підхід можна поширити не тільки на громадян, що виїхали на постійне місце проживання до інших держав, а й на внутрішньо переміщених осіб, які мають постійне місце проживання на непідконтрольній Уряду України території. У контексті справи, що розглядається, правовий зв'язок між державою і людиною, який передбачає взаємні права та обов'язки, підтверджується фактом набуття громадянства».

Крім того, колегія суддів Верховного Суду акцентувала увагу на тому, що «відповідно до частини другої статті 2 Закону України «Про свободу

67 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/67985142.

пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року № 1382-IV реєстрація місця проживання чи міста перебування особи або її відсутність не може бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження».

Варто зауважити, що в наведеній постанові, так само як і в рішенні у зразковій справі та аналогічних і подібних справах, Верховний Суд послідовно звертається до практики Європейського Суду з прав людини, зокрема акцентуючи увагу на таких аспектах, як:

1) право на отримання пенсії є об'єктом захисту за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;

2) втручання відповідача у право позивача на мирне володіння своїм майном у вигляді пенсії Верховний Суд вважає таким, що не ґрунтується на законі;

3) відсутність законності втручання, тобто вчинення дій не в спосіб, визначений законом, є достатньою підставою для висновку про те, що право позивача на мирне володіння своїм майном було порушене.

Підсумовуючи, Верховний Суд[68] робить висновок про те, що в наведеній та подібних справах «припинення виплати пенсії позивачу було здійснено не у спосіб, передбачений Законом № 1058-IV, а з точки зору положень статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод мало місце втручання у право власності позивача, і таке втручання не було законним».

Аналогічний правовий висновок щодо застосування норм матеріального права в спорах цієї категорії в подібних правовідносинах Верховний Суд сформулював також у інших справах[69].

Разом з цим у контексті вказаної категорії справ варто акцентувати увагу на тому, що в зазначеній позиції не досягнуто одностайності. Зокрема, за результатами розгляду апеляційної скарги територіального управління Пенсійного фонду України у вже згадуваній зразковій справі двома суддями Великої Палати Верховного Суду викладено Окрему думку[70].

68 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/76884230.
69 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/72721615.
70 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/79217254.

Незважаючи на те, що зразкова справа стосувалась внутрішньо переміщеної особи, суддями висловлено ряд тез, які стосуються саме пенсіонерів, що проживають на тимчасово окупованих територіях (незалежно від наявності чи відсутності довідки ВПО).

Так, в Окремій думці наведено вибірковий аналіз ситуації щодо проблем ефективного контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, зокрема йдеться про відсутність можливості державних органів пересвідчитись у тому, що отримувачі пенсійних виплат, які постійно чи періодично проживають на окупованих територіях, досі є живими. Зокрема, наводиться ряд матеріалів з електронних ЗМІ щодо виявлення правоохоронними органами «шахрайських схем» отримання пенсійних та соціальних виплат. Цікаво, що лише в одному із них[71] із посиланням на інформацію, оприлюднену Службою безпеки України, наводиться повідомлення про факти смерті пенсіонерів та подальше отримання родичами належної померлим пенсії (інформація про подальший хід розслідування не наводиться).

За іншими ж посиланнями[72] інформація, що подається як шахрайські схеми заволодіння пенсіями, фактично є такою, що ототожнює отримувачів пенсійних виплат, котрі проживають на окупованій території, з шахраями, наприклад: «Разом з тим голова правління Пенсійного фонду поінформував про співпрацю з СБУ для виявлення «фальшивих» пенсіонерів-переселенців»; «Були виявлені численні факти пенсійних і соціальних виплат на підставі неправдивих відомостей про проживання переселенців»; «Найпопулярнішою схемою шахрайства була схема «пенсійного туризму» – людина реєструвалася в органах соцзахисту, отримувала всі довідки, починала отримувати пенсію і поверталася на непідконтрольну українській владі територію. Частина отриманих таким шляхом грошей ішла на фінансування бойовиків, – зазначив Грицак».

Варто зазначити, що дійсно, якщо особа реєструється як внутрішньо переміщена особа і фактично повертаючись на покинуте місце проживання на окупованій території продовжує, наприклад, отримувати

71 URL: https://censor.net.ua/ua/news/458161/rodychi_ponad_tysyachi_pomerlyh_v_ordlo_pensioneriv_prodovjuvaly_otrymuvaty_yihni_pensiyi_derjavi_zavdano.

72 URL: https://dt.ua/UKRAINE/sbu-ocinyuye-kilkist-fiktivnih-pereselenciv-v-500–900-tisyach-na-yakih-z-byudzhetu-u-misyac-vitrachayetsya-1-mlrd-200789_. html.
URL: https://www.epravda.com.ua/news/2016/05/16/592778/.

адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, йдеться про недотримання законодавства такими особами.

Однак наведені вище цитати з прямої мови свідчать про те, що під шахрайством та незаконним заволодінням державними коштами малось на увазі отримання пенсій. Таким чином фактично заперечувалось право пенсіонерів, котрі проживають на окупованих територіях, на їхню пенсію, щодо якого, до речі, Велика Палата, посилаючись на практику Європейського суду з прав людини, висловилась як щодо права, яке є об'єктом захисту за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Провівши детальний аналіз інформації в електронних ЗМІ, судді звертають увагу «на ситуацію, яка засвідчує необхідність впровадження ефективних механізмів верифікації проведених і майбутніх пенсійних виплат за місцем реєстрації фактичного місця проживання внутрішньо переміщених осіб» (пункт 30).

Не заперечуючи в цілому логічності твердження, висловленого в Окремій думці щодо необхідності розроблення державою механізмів верифікації соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам як пропорційної мети до загальних інтересів (частина друга статті 1 Першого протоколу до Конвенції), можна стверджувати, що суддями зроблено висновки, які суперечать встановленим підходам Верховного Суду. Зокрема, вказується: «Правові наслідки контрольних механізмів щодо проведення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам у вигляді припинення виплати пенсії можуть мати місце за умови прийняття пенсійним органом відповідного рішення з підстав, визначених частиною першою статті 49 Закону № 1058-IV. Перелік таких підстав встановлюється лише законом і не може доповнюватися підзаконними нормативними актами уряду чи інших органів влади. Проте підстави, визначені у пунктах 1, 3 і 4 частини першої статті 49 Закону № 1058-IV, а також підстави, визначені згідно з пунктом 5 вказаної частини у законах України, можуть конкретизуватися для належного правозастосування у підзаконних нормативних актах».

Важко не погодитись із тим, що підстави припинення виплати пенсій можуть конкретизуватись у підзаконних нормативно-правових актах, однак затверджені Кабінетом Міністрів України акти, вочевидь, не ма-

ють за мету конкретизацію таких підстав, а швидше встановлюють додаткові підстави, не передбачені спеціальним законом (що встановлено судами в раніше згаданій справі щодо визнання нечинними окремих норм постанов Кабінету Міністрів України № 365 та № 637).

У той же час складно зрозуміти, як саме поєднання у висновку положень пункту 5 частини першої статті 49 Закону № 1058-IV (можливість припинення виплати пенсії… *в інших випадках, передбачених законом)* із положеннями частини третьої статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (щодо права ВПО на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України «*саме за місцем реєстрації фактичного, а не будь-якого місця проживання»)* узгоджується із положеннями самого Закону № 1058-IV, у преамбулі до якого зазначено, що зміна умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно шляхом внесення змін до цього Закону.

І як результат, незрозумілим є поєднання висновку, наведеного в пункті 53 Окремої думки («а також підстави, визначені згідно з пунктом 5 вказаної частини у законах України, можуть конкретизуватися для належного правозастосування у підзаконних нормативних актах»), із висновком, наведеним у пункті 55 («З огляду на вказане для правильного застосування частини першої статті 49 Закону № 1058-IV уряд може видавати підзаконні нормативні акти, встановлюючи контроль за тим, щоби соціальні виплати здійснювалися лише живим внутрішньо переміщеним особам, які для отримання таких виплат надали достовірні відомості про місце їхнього фактичного проживання»).

Дійсно, слушні зауваження щодо доцільності розроблення механізмів контролю за адресністю пенсійних виплат потребують відповідного нормативного врегулювання. При цьому, як показує час, механізми, що впроваджуються актами Кабінету Міністрів України, призводять до численних спорів, судова практика у яких до цього часу не є повністю уніфікованою.

Досить поширеним питанням, щодо якого існують різні підходи в судовій практиці, є *питання оскарження дій територіальних органів Пенсійного фонду України щодо відмови внутрішньо переміщеним особам у виплаті пенсії за попередній період.*

Наприклад, у поточному році Верховним Судом розглянуто касаційні скарги внутрішньо переміщеної особи та відповідного територіального управління Пенсійного фонду України в справі № 425/1823/17[73].

Обставини справи

Позивач-пенсіонер переміствився на територію Луганської області, що контролюється Урядом України, та став на облік у Рубіжанському об'єднаному управлінні Пенсійного фонду України Луганської області з 01 серпня 2014 року.

Виплата пенсії припинена з 01 лютого 2015 року у зв'язку із ненаданням позивачем довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Слід зауважити, що питання обліку внутрішньо переміщених осіб та механізм отримання довідки ВПО нормативно було врегульовано лише наприкінці 2014 року із затвердженням Кабінетом Міністрів України постанови від 1 жовтня 2014 року № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» та прийняттям Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» 20 жовтня 2014 року № 1706. Таким чином, позивач став на облік як отримувач пенсійних виплат за місцем внутрішнього переміщення, керуючись установленою на той час практикою, яка не була відображена в жодному нормативному акті і, відповідно, передбачала наданням пенсіонерами базових документів (така інформація розміщувалась на офіційних веб-сайтах державних органів та в оголошеннях у ЗМІ).

Офіційно, у розумінні вказаних вище Закону № 1706-IV та постанови Кабінету Міністрів України № 509, позивач став внутрішньо переміщеною особою лише 10 серпня 2016 року, отримавши довідку ВПО.

Наступного дня переселенець звернувся до пенсійного органу із новою відповідною заявою, додавши повний пакет необхідних документів, однак рішенням засідання Комісії з питань призначення (відновлення, відмовлення) соціальних виплат внутрішньо переміщених осіб через 5 місяців після подання заяви позивачу було відмовлено в поновленні виплати пенсії.

73 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/79231491.

Рішення щодо припинення виплати пенсії відповідачем не приймалось.

Вважаючи дії відповідача щодо невиплати йому пенсії незаконними, позивач звернуся до суду з позовом.

Суди першої та апеляційної інстанцій, частково задовольняючи позовні вимоги, виходили з того, що підстави для припинення виплати пенсії передбачені частиною 1 статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». У той же час законодавством не передбачено такої підстави припинення виплати пенсії, як скасування дії довідки внутрішньо переміщеної особи.

Одночасно суди зазначили, що пенсійний орган з 1 лютого 2015 року припинив виплату пенсії на законних підставах через відсутність у пенсійного органу довідки про взяття позивача на облік як внутрішньо переміщену особу.

Таким чином, суди першої та апеляційної інстанцій визнали незаконними дії територіального управління Пенсійного фонду України щодо припинення пенсійних виплат і зобов'язали відновити такі виплати, в той же час відмовивши в позовних вимогах, зокрема, щодо зобов'язання здійснити виплати пенсії за минулий період – за час, коли в пенсіонера була відсутня довідка ВПО.

У свою чергу позивач у своїй касаційній скарзі зазначав, що суди безпідставно відмовили йому в задоволенні позовних вимог за період з 1 лютого 2015 року по 9 серпня 2016 року, оскільки, на його думку, відповідач взагалі не мав права припиняти виплату пенсії позивачу.

Верховний Суд, посилаючись на усталену практику, наведену, зокрема, у постанові від 22 березня 2018 року (справа № 243/6391/17) за результатом розгляду аналогічного спору (припинення виплати пенсії особі, яка перемістилась з району проведення антитерористичної операції), дійшов висновку, що припинення виплати пенсії можливе лише за умови прийняття пенсійним органом відповідного рішення і лише з підстав, визначених статтею 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Ураховуючи, що пенсійним органом рішення про припинення виплати пенсії позивачу з підстав, визначених статтею 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», не прий-

малось, Верховний Суд дійшов висновку, що припинення пенсії було здійснено безпідставно та підкреслив пріоритетність застосування положень статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» перед нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України.

У той же час у 2018 році Верховним Судом розглянуто кілька касаційних скарг стосовно виплати пенсії за попередні періоди та, зокрема, застосування строків позовної давності, наприклад, касаційну скаргу на ухвалу Червонозаводського районного суду м. Харкова, постанову Червонозаводського районного суду м. Харкова та ухвали Харківського апеляційного адміністративного суду у справі № 646/6250/17[74].

Так, 08 вересня 2017 року пенсіонерка звернулась до суду з позовом до Слобожанського об'єднаного управління Пенсійного фонду України м. Харкова, у якому просила суд: визнати протиправними дії Слобожанського об'єднаного управління Пенсійного фонду України м. Харкова щодо припинення виплати позивачу пенсії з 01 березня 2016 року; зобов'язати Слобожанське об'єднане управління Пенсійного фонду України м. Харкова поновити виплату пенсії позивачу, починаючи з дня припинення.

Ухвалою Червонозаводського районного суду м. Харкова позовні вимоги про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії за період з 01 березня 2016 року по 07 березня 2017 року залишено без розгляду, виходячи з того, що позивачка знала або могла дізнатись про припинення виплати їй пенсії ще в березні 2016 року, проте звернулась з позовом у вересні 2017 року з пропуском строку звернення до суду.

Зокрема, судами встановлено, що порушення прав позивача в частині невиплати пенсії триває з березня 2016 року, а тому кожного місяця, не отримуючи пенсію, позивач мав бути обізнаний про порушення його прав та мав змогу звернутись до суду за їх захистом. Разом із тим до суду з позовом про захист своїх порушених прав позивач звернулась 8 вересня 2017 року.

Судом зазначено, що згідно з частиною другою статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції, чинній на момент

74 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/74820954.

звернення позивача до суду першої інстанції із позовом) для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Ураховуючи, що спірні правовідносини виникли з приводу виплати пенсії, яка за своєю правовою природою не є одноразовою виплатою, а має щомісячний та регулярний характер, суд першої інстанції, з яким погодився апеляційний суд, дійшов висновку щодо пропуску шестимісячного строку звернення до суду. Це дозволило задовольнити позов у частині захисту порушеного права позивача у період шести місяців до моменту звернення до суду та, відповідно, залишити без розгляду питання порушеного права в частині, що стосується періоду з 1 березня 2016 року по 7 березня 2017 року.

З урахуванням вказаної ухвали постановою Червонозаводського районного суду м. Харкова, залишеною без змін ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду, позовні вимоги задоволено частково: визнано протиправними дії Слобожанського об'єднаного управління Пенсійного фонду України м. Харкова щодо припинення виплати пенсії з 08 березня 2017 року.

Під час розгляду касаційної скарги пенсіонерки Верховний Суд вказує на те, що КАС України передбачає можливість встановлення іншими законами спеціальних строків звернення до адміністративного суду, а також спеціального порядку обчислення таких строків: «Зважаючи на те, що пенсія за своєю правовою природою є єдиним джерелом існування пенсіонера, доходом та власністю (матеріальним інтересом, захищеним статтею 1 Першого протоколу до Конвенції), колегія суддів вважає, що до спірних правовідносин необхідно застосовувати частину першу статті 99 КАС України (у редакції, чинній на момент звернення позивача до суду першої інстанції із позовом) та при визначенні права позивача на звернення до адміністративного суду керуватися строками, визначеними в інших законах, зокрема, законах України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати».

Такий висновок базується на системному аналізі статті 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», якою передбачається, що «нараховані суми пенсії, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав своєчасно з власної вини, виплачуються за минулий час, але не більше ніж за три роки до дня звернення за отриманням пенсії; *нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком* з нарахуванням компенсації втрати частини доходів».

Підсумовуючи, Верховний Суд доходить такого висновку: «З огляду на позицію Конституційного Суду України, що міститься в рішеннях № 8-рп/2013 і № 9-рп/2013, а також на підставі аналізу положення частини першої статті 99 КАС України в системному зв'язку з положенням частини другої статті 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», у разі порушення законодавства про пенсійне забезпечення органом, що призначає і виплачує пенсію, адміністративний позов з вимогами, пов'язаними з виплатами сум пенсії за минулий час, у тому числі сум будь-яких її складових, *може бути подано без обмеження будь-яким строком з нарахуванням компенсації втрати частини доходів незалежно від того, чи були такі суми нараховані цим органом*.

У контексті наведеної вище справи, а саме мотивації та висновків Верховного Суду щодо питання застосування строків позовної давності, необхідно вказати, що практика з цього питання не є однорідною. Так, на початку 2018 року практично одночасно Верховним Судом постановлено рішення у подібній за обставинами справі № 234/11937/17[75], щодо якої висновки Суду є діаметрально протилежними.

Так, розглянувши касаційну скаргу управління Пенсійного фонду України у м. Краматорську Донецької області на постанову Краматорського міського суду Донецької області та постанову Донецького апеляційного адміністративного суду і в цілому погоджуючись з висновками щодо оцінки правомірності дій вказаного управління Пенсійного фонду України, Верховний Суд зробив такі висновки щодо застосування строків звернення до суду.

75 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/72287934.

Зокрема, у своїй постанові Верховний Суд зазначає, що «судами попередніх інстанцій не враховано строки звернення до суду позивача із захистом своїх порушених прав, а також не застосовано наслідки його пропущення».

Одночасно з посиланням на норми частини 2 статті 99 та статті 100 КАС України (в редакції на момент виникнення спірних правовідносин) колегія суддів вказує, що «пенсія є щомісячним платежем, а тому про порушення свого права позивач дізналася, не отримавши такого забезпечення, у вересні 2015 року. Перебіг строку звернення до суду з вимогами про відновлення її виплати за кожен конкретний місяць розпочинається у цьому місяці. Позовна заява направлена до суду 03 серпня 2017 року… Отже, позов підлягає задоволенню з 03 лютого 2017 року, а вимоги за період з 01 вересня 2015 року по 02 лютого 2017 року слід залишити без розгляду».

Як вбачається з наведених вище прикладів, незважаючи на значну подібність справ, що розглядались судами як першої, так і апеляційної інстанції, використовувалися різні підходи до застосування норм процесуального та матеріального (застосування положень спеціального Закону) права, до того ж у своїх суперечливих рішеннях Верховний Суд також не посприяв виробленню єдиного підходу. Варто зазначити, що при вирішенні подібних спорів у більшості випадків судами все ж таки застосовуються підходи, наведені щодо перших двох справ.

Судова практика у справах щодо припинення виплат пенсій отримувачам, які залишились проживати на тимчасово окупованих територіях Луганської та Донецької областей

Розвиток відповідного пенсійного законодавства: історична довідка

У зв'язку із проведенням активних бойових дій в окремих районах Донецької та Луганської областей функціонування державних органів постало перед загрозами фінансової небезпеки, небезпеки для життя та здоров'я службовців таких установ і організацій.

У зв'язку з цим Урядом було забезпечено, наскільки це можливо, переміщення державних установ та організацій на території, підконтрольні державній владі. Разом з цим було прийнято і низку нормативно-правових актів, які були покликані врегулювати питання функціону-

вання державних органів та соціального, пенсійного забезпечення громадян.

Так, 7 листопада 2014 року Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 595, якою затверджено Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей.

Тимчасовим порядком, як уже згадувалось раніше, було передбачено здійснення видатків із державного та інших бюджетів на тимчасово непідконтрольних Уряду України територіях після їх повернення під контроль органів державної влади:

«2. У населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження (далі – тимчасово неконтрольована територія), видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади».

(Редакція згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 595 від 7 листопада 2014 року).

Одночасно зазначеним Порядком регламентовано питання здійснення пенсійних та соціальних виплат особам, які перемістились на територію, що знаходиться під контролем органів державної влади:

«8. Особам, які переміщені на контрольовану територію та взяті на облік відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 (Офіційний вісник України, 2014 р., № 81, ст. 2296), пенсії та інші соціальні виплати з бюджетів усіх рівнів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування виплачуються за заявами таких осіб до органів (установ), які здійснюють такі виплати».

(Редакція згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 595 від 7 листопада 2014 року).

У свою чергу постановою правління Пенсійного фонду України від 15 травня 2015 року № 9–1 «Про здійснення повноважень з обслуговування страхувальників» зареєстрованою в Міністерстві юстиції України 27 травня 2015 року за № 608/27053, було передбачено передачу частини повноважень територіальних управлінь Пенсійного фонду України, які знаходились на тимчасово непідконтрольній території, до управлінь, що функціонують на територіях, що знаходяться під контролем органів державної влади:

«1. Обслуговування страхувальників, які перебувають на обліку в управліннях Фонду, що тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, на період проведення антитерористичної операції, зокрема здійснення обліку платежів, що надходять на рахунки органів Пенсійного фонду України, відкриті в установах АТ «Ощадбанк», прийняття звітності, передбаченої законодавством, зняття з обліку страхувальників в органах Пенсійного фонду України, надання довідок, встановлених законодавством, формування звітності та виконання завдань, передбачених підпунктами 2–4, 6, 9–12, 16, 19 пункту 4 Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також про об'єднані управління, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 22 грудня 2014 року № 28–2, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 15 січня 2015 року за № 41/26486, здійснювати управлінням Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також об'єднаним управлінням Донецької та Луганської областей згідно з додатком до цієї постанови».

При цьому повноваження таких управлінь щодо фінансування та виплати пенсій, як логічно було б очікувати, не були передані до будь-яких інших управлінь Пенсійного фонду України.

Згодом абсолютна більшість територіальних управлінь Пенсійного фонду України були перереєстровані на території, підконтрольній Уряду України, проте повернення вказаних вище повноважень ним не було забезпечено; фінансування та виплати пенсій так і залишились віднесеними до їхніх повноважень.

Запропонований Урядом механізм доступу до пенсійних виплат шляхом реєстрації внутрішньо переміщеними особами дозволив

більшості пенсіонерів отримувати належні їм виплати. Згодом, після введення низки обмежень, про що детально наведено вище, кількість пенсіонерів, що мають доступ до пенсії, постійно зменшувалась. Утім особливо вразливі категорії пенсіонерів – одинокі, немічні, з інвалідністю та обмеженою мобільністю – не змогли скористатися запропонованим механізмом.

Так, у Звіті Пенсійного фонду України у 2015 році наводяться такі дані:

«Станом на 1 січня 2016 року 956 тис. пенсіонерів, які переселились з непідконтрольних територій, виплачувались пенсії органами Пенсійного фонду, в тому числі пенсіонерам з Донецької області – 622,4 тис. осіб, Луганської області – 333,6 тис. осіб (станом на 1 січня 2015 року кількість пенсіонерів-переселенців становила 598, 8 тис. осіб).

За розрахунковими даними на непідконтрольній території станом на 1 січня 2016 року залишаються 198, 4 тис. пенсіонерів».

Водночас уже у Звіті Пенсійного фонду України у 2017 році наводиться така інформація:

«Упродовж 2017 року чисельність отримувачів пенсійних виплат із числа внутрішньо переміщених осіб стабілізувалась. На 1 січня 2017 року пенсії виплачувались 548,9 тис. таких пенсіонерів, а на 1 січня 2018 року їх кількість становила 516,1 тис. осіб…

При цьому точних даних про чисельність пенсіонерів, які перебувають на непідконтрольній території, зокрема про померлих та тих, що виїхали до інших країн, немає».

Таким чином, пенсіонери, що залишились проживати на тимчасово окупованих територіях – з власної волі чи внаслідок фізичної, фінансової неможливості переміститися, опинились як поза межами соціального захисту, так і поза межами правового поля.

Не можна стверджувати, що наведена проблема знайшла широке відображення в судовій практиці, оскільки доступу до правової допомоги абсолютна більшість таких пенсіонерів не має.

Проте судова практика включає матеріали кількох судових справ, щодо яких, зокрема, різні суди дійшли різних висновків та надали їх відповідне мотивування.

Обставини справи

Пенсіонерка з 2003 року здобула право на отримання пенсії по інвалідності та до 2014 року перебувала на обліку й отримувала пенсію в Управлінні Пенсійного фонду України в Артемівському районі м. Луганська. У квітні 2014 року виплати пенсії припинилися.

У вересні 2017 року пенсіонерка через свого представника звернулася до Управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі в м. Луганську із заявою, у відповідь на яку Управлінням було повідомлено, що вона досі перебуває на обліку в цьому Управлінні, отримувала пенсію по квітень 2014 року, нарахування здійснювалися по липень 2014 року. Також Управління Пенсійного фонду України вказало, що єдиним можливим способом отримання пенсії є реєстрація як ВПО і переміщення на підконтрольну українському Уряду територію. На цей момент пенсіонерка проживає за адресою своєї реєстрації та не має можливості виїхати на територію, підконтрольну Уряду України, через важкий стан здоров'я.

Вважаючи, що відповідно до законодавства України, громадяни України мають право на отримання пенсії незалежно від місця свого проживання, пенсіонерка через свого представника звернулася до Старобільського районного суду Луганської області та просила суд визнати протиправною бездіяльність Управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі в м. Луганську щодо невиплати їй пенсії з квітня 2014 року і ненарахування та невиплату пенсії з липня 2014 року, зобов'язати Управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі в м. Луганську поновити їй виплату пенсії з квітня 2014 року і нарахування та виплату пенсії з липня 2014 року (справа № 431/5391/17)[76].

Аналізуючи обставини справи, суд вказує, що стаття 8 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» закріплює саме право громадян України на отримання пенсій, а не можливість її отримання залежно від місця проживання отримувача пенсії. До того ж аналогічно до справ, котрі стосуються пенсійних виплат переселенцям, суд звертає увагу на те, що Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» зазначається, що зміна умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно шляхом внесення змін до цього Закону.

76 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/73381689.

У рішенні суду ключовим також є посилання на перелік підстав припинення виплати пенсії, визначений частиною 1 статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», зокрема на те, що він «є вичерпним та передбачає можливість припинення виплати пенсії з інших підстав лише у випадках, передбачених законом, а не постановами Кабінету Міністрів України або в інший спосіб».

Задовольняючи позовні вимоги, Судом зроблено висновок, що «припинення виплати позивачу пенсії у зв'язку з відсутністю довідки внутрішньо переміщеної особи та проживанням на території, де органи державної влади не здійснюють свої повноваження, суперечить принципам, які закріплені в Конституції України, та підставам, наведеним у Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Таким чином, суд вважає, що відповідач припинив виплату належної позивачу пенсії з підстав, не передбачених законом».

Посилаючись на позицію Конституційного Суду України у справі № 1–32/2009 від 7 жовтня 2009 року щодо твердження, що «право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні», суд робить висновок про те, що «таким чином, за аналогією, так само не може бути обмежено право на отримання пенсії особі незалежно від місця проживання в Україні».

Характерно, що в рішенні Суд широко посилається на практику Європейського суду з прав людини, зокрема щодо застосування статей 6, 14 та статті 1 Першого Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Зокрема, досліджуючи практику Європейського суду з прав людини стосовно порушення статті 14 Конвенції, Суд звертає увагу на прецедентне рішення саме щодо пенсійних виплат у справі «Пічкур проти України» (Pichkur v. Ukraine), в якому, зокрема, «Суд зазначив, що обмеження на отримання пенсії залежно від місця проживання є порушенням статті 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою. У пункті 54 вказаного рішення ЄСПЛ зазначив, що наведених вище міркувань ЄСПЛ достатньо для висновку про те, що різниця в поводженні, на яку заявник скаржився, порушувала статтю 14 Кон-

венції, згідно з якою користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечено без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою, у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, якою передбачено право кожної фізичної або юридичної особи мирно володіти своїм майном та закріплено, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше, як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права».

Також Суд мотивує рішення практикою Європейського суду з прав людини у справі «Ван Раалте проти Нідерландів» (Van Raalte v. the Netherlands) (пункт 39) від 21 лютого 1997 року, в якому визначається, що «відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимну ціль або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю. Договірна держава користується свободою розсуду при визначенні того, чи та якою мірою відмінності в інших схожих ситуаціях виправдовують різне ставлення».

Крім того, в рішенні Суд, посилаючись на практику Європейського суду з прав людини, дослідив питання визначення порушення прав людини, передбачених статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, а саме тлумачення понять «інтересів суспільства» та «справедливого балансу» між загальними інтересами суспільства та обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи. Так, у своєму рішенні Суд наводить висновки у справі «Суханов та Ільченко проти України» (Sukhanov and Ilchenko v. Ukraine) від 26 червня 2014 року (заяви №68385/10 та 71378/10), у параграфах 53–56 якого Європейський суд зазначив, що «першим і найголовнішим правилом статті 1 Першого протоколу є те, що будь-яке втручання державних органів у право на мирне володіння майном має бути законним і повинно переслідувати легітимну мету «в інтересах суспільства». Будь-яке втручання також повинно бути пропорційним по відношенню до переслідуваної мети. Іншими словами, має бути забезпечено «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства та обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи. Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну

особу або осіб буде покладено особистий та надмірний тягар (рішення у справі «Колишній Король Греції та інші проти Греції» (Former King of Greece and Others v. Greece) [ВП], заява № 25701/94, пункти 79 та 82)».

Також у своєму рішенні Суд посилається на аргументацію, представлену ЄСПЛ по справі «Грудіч проти Сербії» (Grudic v. Serbia) (зокрема, пункт 73 рішення) та «Пейчич проти Сербії» (Pejcic v. Serbia) (пункт 54 рішення), зазначаючи про те, що «відмова відповідача поновити позивачу виплату пенсій, яка була призначена йому державою раніше, але зараз її виплати припинено, є втручанням у його право мирного користування майном, таке втручання суперечить національному законодавству України та суперечить статті 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини. Позбавлення громадян похилого віку на тривалий період – понад два роки – їх пенсій, які є основним джерелом для існування, не виправдовує жодний суспільний інтерес за обставин даної справи».

Посилаючись на рішення у справах «Н. Т. проти Німечичини» (Н. Т. v. Germany), «Ніббло проти Італії» (Nibbio v. Italy), Суд також звернув увагу на підхід ЄСПЛ у питаннях права на справедливий суд у контексті розгляду пенсійних справ: «…у розумінні Статті 6 Конвенції «Право на справедливий суд», яке включає право на розгляд справи упродовж розумного строку, особлива ретельність потрібна в пенсійних спорах (пункт 37 рішення ЄСПЛ по справі «Н. Т. проти Німечичини» (Н. Т. v. Germany), пункт 18 рішення ЄСПЛ по справі «Ніббло проти Італії» (Nibbio v. Italy)). У цьому зв'язку Суд проводить паралель між практикою Європейського суду у вищевказаних справах та ситуацією щодо пенсіонерів Донбасу, серед іншого і ситуацією позивачки: «Існують численні випадки, коли пенсіонери – громадяни України… померли не тільки через свій вік або стан здоров'я, але і через нелюдські умови існування на окупованій території, викликані відсутністю грошових коштів на харчування, лікування та догляд. Тому судовий розгляд та вирішення даної справи має бути зроблено в найкоротший строк, достатній для надання оцінки доказам і прийняття висновку по суті вимог».

Аналізуючи існуючий стан речей як щодо ситуації позивача, так і відносно цілої категорії осіб – пенсіонерів, що залишились проживати на неконтрольованій Урядом території, Суд узагальнює, що:

1. Зараз існує досить чіткий та врегульований законодавством механізм пенсійного забезпечення осіб похилого віку, які проживають на контрольованій території України.

2. Особливий порядок (безвідносно до його якості. – *Прим. авт.*) також створено і для пенсіонерів із числа внутрішньо переміщених осіб.

3. Для пенсіонерів, які не покинули своє постійне місце проживання на непідконтрольній території, але впродовж життя сплачували страхові внески до Пенсійного фонду України, окремого порядку і механізму нарахування і виплати пенсій державою Україна не передбачено.

Наводячи приклад для підтвердження останньої тези, Суд констатує: «навпаки, держава в особі відповідача своєю бездіяльністю відмовляє позивачу в поновленні виплати пенсії та посилається на необхідність зміни ним місця постійного проживання з непідконтрольної території на контрольовану для отримання пенсії».

Досить унікальним явищем як для практики судів є посилання в рішенні на Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни[77]. Зокрема, у рішенні Суд посилається на Принцип 6 Керівних принципів, який полягає в тому, що «кожна людина має право на захист від довільного переміщення з її будинку або місця постійного проживання. Заборона довільного переміщення розповсюджується на переміщення під час збройних конфліктів, якщо необхідність [у переміщенні] не викликана вимогами забезпечення безпеки цивільних осіб, яких це зачіпає, або настійними причинами військового характеру», та Принцип 8 Керівних принципів, згідно з яким «переміщення не проводиться в спосіб, який порушує права осіб, які переміщуються, на життя, повагу до людської гідності, свободу і безпеку». Відносно ситуації позивача та цілої категорії осіб, що знаходяться в аналогічних умовах, Суд вказує на те, що умови перетину лінії розмежування не можна вважати безпечними (про що складено регулярні звіти міжнародних моніторингових організацій, а також сумнівність можливості того, що пенсіонер, «покинувши окуповану територію з метою реєстрації як ВПО для отримання пенсії, зможе за-

77 URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf.

безпечити собі принаймні мінімальний рівень життя на підконтрольній території на тривалий період».

У контексті загальної ситуації Суд також мотивує рішення положеннями Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 12 жовтня 2016 року, в пункті 16.3 якої йдеться про те, що «Україна має спростити, наскільки це можливо, повсякденне життя мешканців непідконтрольних територій і переміщених осіб з цих районів за рахунок скорочення адміністративних процедур щодо доступу до виплати пенсій і соціальної допомоги…».

Варто зазначити, що вказане рішення є не поодиноким, незважаючи на досить невелику кількість подібних спорів у судовій практиці.

У той же час є сенс звернути не меншу увагу і на протилежні позиції судів в аналогічних справах.

Зокрема, розглядаючи майже аналогічну до проаналізованої вище справу № 227/2158/17[78], Донецький апеляційний адміністративний суд дійшов таких висновків.

Постанова Добропільського міськрайонного суду Донецької області, що переглядалась у порядку апеляційного оскарження, була мотивована тим, що з огляду на час припинення органом Пенсійного фонду виплати позивачу пенсії зазначена відповідачем підстава припинення виплати пенсії не була передбачена чинним законодавством, тому виплата пенсії має бути поновлена з часу припинення її виплати, яке було неправомірним.

У мотивувальній частині постанови Судом наводяться норми законодавства та підзаконних нормативно-правових актів, що були прийняті як реакція на збройний конфлікт та гуманітарну ситуацію на Донбасі.

Зокрема, звертається увага на те, що статтею 14 Закону України від 20 березня 2003 року № 638-IV «Про боротьбу з тероризмом» (зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 5 червня 2014 року) передбачено, що в районі проведення АТО можуть вводитися тимчасові обмеження прав і свобод громадян.

За результатами аналізу положень релевантних законодавчих та підзаконних нормативних актів Судом констатується, що «особи з на-

78 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/69922388.

селених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, мають право на одержання пенсійних виплат за умови переміщення в населені пункти, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі, і звернення до структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту та взяття на облік, що має бути підтверджено довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи», а також, що «жодними нормативними актами, що регламентують порядок та умови отримання пенсії у період збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру, не передбачено здійснення пенсійних виплат потерпілим, які не перемістились із тимчасово окупованої території на підконтрольні органам державної влади території».

У своєму рішенні Суд також посилається на постанову Верховного Суду України від 12 квітня 2017 року по справі № 6-51цс17[79], в якій Верховний Суд України дійшов такого висновку, «що при відсутності довідки внутрішньо переміщеної особи соціальні виплати не здійснюються».

Варто зазначити, що в більшості рішень в аналогічних справах ключовим моментом є посилання саме на вказану постанову Верховного Суду України, незважаючи на те, що вона була винесена в справі, яка не стосується питань пенсійних виплат, більше того, згодом Верховним Судом здійснено відступ від зазначеної правової позиції.

Вагомим фактором, що впливав на різноманіття думок та аргументації у судах першої та апеляційної інстанцій, була відсутність до 2020 року консолідованої **позиції Верховного Суду.** Зокрема, ще донедавна в Єдиному реєстрі судових рішень вдалося знайти лише одне рішення Верховного Суду в такій категорії справ (можливо, є й інші в разі пошуку за відмінними критеріями).

Так, 1 листопада 2018 року Верховний Суд у справі № 433/3146/15-а[80] дійшов таких висновків.

Обставини справи полягали в такому: позивач звернулася до суду з позовом, у якому просила визнати бездіяльність Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська Луганської області

79 Аналіз Постанови та позиції новоствореного Верховного Суду див. далі.
80 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/77586298.

протиправною та зобов'язати останнє сплатити позивачу пенсію за віком за період з 1 липня 2014 року. Серед іншого позивачка зазначала, що через вік та поганий стан здоров'я не може виїхати за межі міста Луганська, а тому її права на отримання пенсії порушено. Також касаційну скаргу обґрунтовано тим, що рішення про ліквідацію та реорганізацію відповідача не приймалось, тобто це є підставою для визнання бездіяльності останнього щодо невиплати пенсії протиправними, а припинення виплати пенсії відбулося всупереч статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Крім того, позивачка наголошувала, що бажає отримувати пенсію за місцем проживання – в м. Луганську.

За результатами системного аналізу Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Указу Президента України від 14 квітня 2014 року № 405/2014, яким уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України», постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства» від 7 листопада 2014 року № 595, постанов Національного банку України від 23 липня 2014 року № 436 та від 6 серпня 2014 року № 466 суд доходить висновків, що право на пенсійне забезпечення здійснюється не тільки шляхом нарахування пенсії, а й фактичним отриманням нарахованих сум, що неможливо без відновлення роботи банківської системи на території населених пунктів, які не контролюються українською владою.

Стосовно застосування норм постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року № 637 Суд вказує, що зазначений «підзаконний акт не є законом, тому не може звужувати чи скасовувати права громадян, які встановлено нормативно-правовими актами вищої юридичної сили. Крім того, він не регулює питання щодо здійснення пенсійних виплат особам, які з районів проведення АТО до теперішнього часу не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади». Колегія суддів вказує, що відсутність у позивача статусу

внутрішньо переміщеної особи не впливає на реалізацію права на пенсійне забезпечення, а отже, право на отримання пенсії не залежить від місця проживання позивача, яке знаходиться на непідконтрольній Україні території.

При цьому Суд зазначає, що позивачка наполягає на зобов'язанні відповідача – Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська, поновити виплату пенсії за місцем її фактичного проживання. Проте Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська не перемістилося на підконтрольну територію, отже, «відповідач є таким, що тимчасово не здійснює свої повноваження, а тому забезпечити нарахування та виплату пенсії як на час спірних правовідносин, так і на даний час є неможливим».

Однак у поточному році Верховним Судом було сформовано й іншу правову позицію, яка відображена уже в кількох справах. Зокрема, у справі № 227/2158/17[81] 17 березня 2020 року було постановлено рішення, яким позовні вимоги задоволено та мотивовано таким.

Проводячи системний аналіз правової бази стосовно пенсійного забезпечення та соціальних виплат у контексті змін, спричинених збройним конфліктом, переміщенням цивільних осіб, а також державних органів, Верховний Суд вказує, що «за наведеного правового регулювання, умовами призначення та продовження виплати пенсій внутрішньо переміщеним особам є: знаходження внутрішньо переміщених осіб на обліку місця перебування, що підтверджується довідкою; наявність рахунку в установі ПАТ «Державний ощадний банк». Водночас позивач не є внутрішньо переміщеною особою та проживає на непідконтрольній українській владі території».

Таким чином Судом звертається увага на те, що вказані норми законодавства щодо внутрішньо переміщених осіб не можуть бути застосованими до осіб, котрі проживають на тимчасово окупованій території. На підтвердження цього аргументу Суд також посилається на справу зі схожими правовідносинами (№ 243/3505/16-ц), розглядаючи яку Велика Палата Верховного Суду в постанові від 20.09.2018 р. дійшла висновку, що ненадання позивачем, який не є внутрішньо переміщеною особою, довідки про взяття його на облік як особи, яка переміщується з тим-

81 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/88245473.

часово окупованої території України або району проведення АТО, не є підставою для невиплати позивачу страхових виплат.

Отже, Суд робить висновок про те, що «відсутність у позивача статусу внутрішньо переміщеної особи не може впливати на реалізацію права на пенсійне забезпечення. Крім того, виключний перелік підстав для припинення виплати пенсій наведено у статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», наявність яких у справі, що розглядається, встановлено не було».

У цьому контексті необхідно додатково звернути увагу на ту обставину, що, зважаючи на низку підзаконних актів, які регулюють механізми отримання пенсійних виплат, зокрема шляхом банківського обслуговування, а особливо стосовно осіб, які проживають на неконтрольованій території (серед яких відкриття рахунка лише за умови особистої присутності, періодична верифікація особи отримувача тощо), подібні рішення наразі неможливо виконати. Перш за все це пов'язано із тією обставиною, що позивачі в цій та подібних справах є особами, котрі фізично не мають змоги дістатись контрольованої Урядом України території у зв'язку із літнім віком, інвалідністю, тяжкими хворобами.

Аналіз рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до пенсійних виплат у контексті збройного конфлікту на Донбасі

У контексті наведених вище питань щодо реалізації права на пенсійне забезпечення особам із числа внутрішньо переміщених осіб, так само, як і тим, хто залишився проживати на тимчасово окупованих територіях, неможливо обійти увагою рішення Європейського суду з прав людини, яке стосується розгляду питання щодо порушення прав людини, передбачених Конвенцією, в ситуації збройного конфлікту на Донбасі, в Україні.

Мова йде про рішення щодо справи «Цезар та інші проти України» (Tsezar and others v. Ukraine), № 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 and 7289/15 (ріш.), 13 лютого 2018 року.

Досить нечасто трапляються випадки, коли рішення Європейського суду викликало б такий значний резонанс серед представників як державних, так і недержавних структур в Україні. Причому безвідносно до суті самого рішення, тлумачення надавались досить часто діаме-

трально протилежні. Принаймні вартим уваги є той факт, що рішення у цій справі було прийнято не по суті, а стосовно прийнятності.

Як уже зазначалось в одному із попередніх розділів, суть справи полягала в тому, що Заявники, жителі міста Донецька, яким у різні дати у 2014 році було припинено виплати із соціального забезпечення, скаржились на порушення пункту 1 статті 6, статті 14, статті 1 Протоколу Першого, пункту 1 статті 2 Конвенції.

Отже, аналізуючи висновки Європейського суду щодо порушення статті 6 Конвенції, можна стверджувати, що суд визнав скаргу неприйнятною у зв'язку із тим, що не було вичерпано всі національні засоби юридичного захисту. Зокрема, Суд мотивує таке рішення тим, що «державні органи влади України вжили всіх необхідних їм заходів для організації судової системи таким чином, щоб забезпечити права, передбачені статтею 6, ефективно у конкретній ситуації постійного конфлікту, та дійшли висновку, що вони зробили все, що в їхніх силах за цих обставин, для вирішення ситуації заявника (справа «Хлєбік проти України» (Khlebik v. Ukraine), § 79). Аналогічно у цій справі Суд вважає, що національні органи влади зробили належним чином очікувані від них кроки для забезпечення належного функціонування судової системи, що робить її доступною для мешканців територій, які наразі не контролюються Урядом».

Серед іншого Суд наголошує, що Суду не було надано доказів, «які б підтверджували твердження заявника, що їх особиста ситуація перешкоджала їм пересуватися на територію, на якій розміщувалися відповідні суди, для подання позовних заяв або уповноваження представника для цього» (§ 54), у зв'язку з тим зроблено висновок, «що за обставин цієї справи нездатність заявників подавати свої позови до суду у своєму місті проживання не погіршує саму суть їхнього права на доступ до суду».

Таким чином, зазначені висновки свідчать про те, що самі обставини збройного конфлікту та відсутності судів на тимчасово окупованих територіях не вказують на відсутність потреби вичерпання методів національного захисту та можливість звернення до Європейського суду без спроб захистити свої права в національному суді.

Як вбачається із наведених вище прикладів справ, пенсіонери, що залишились проживати на тимчасово окупованій території, через

представника змогли звернутися до судів на підконтрольній Уряду України території та зробити спробу оскаржити незаконність припинення виплати пенсій. Як уже зазначалось, у кількох справах, в яких минулого року було направлено касаційні скарги, Верховний Суд відмовив у відкритті касаційного провадження. А отже, позивачі мали/мають змогу звернутися до Європейського суду із досить вагомою імовірністю того, що висновки в справі «Цезар та інші проти України» (Tsezar and others v. Ukraine) не стануть причиною відмови у розгляді їх скарг, принаймні з точки зору питання доступу до правосуддя та невичерпання засобів національного захисту.

Ключовими в справі є висновки щодо скарги заявників на порушення за статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції, які було визнано неприйнятними. В даному випадку причиною визнання неприйнятними є також невичерпання засобів національного захисту.

Європейським судом також зроблено висновки щодо порушення права, передбаченого статтею 14: «бути забезпеченим без дискримінації правами, гарантованими Конвенцією, порушується, коли держави ставляться по-різному до осіб з аналогічними ситуаціями без надання об'єктивного та розумного обґрунтування «Тліменнос проти Греції» (Thlimmenos v. Greece [GC], № 34369/97, § 44, ЄКПЛ 2000-IV)».

У цій справі Суд зазначає, що перші три заявники порівнювали свою ситуацію з ситуацією резидентів інших територій України, які перебувають під контролем Уряду.

Суд дійшов висновку про те, що скарги заявників є явно необґрунтованими, зазначивши, що «головна різниця між положеннями перших трьох заявників у порівнянні з положеннями осіб, які проживають на території інших регіонів, контрольованих Урядом, полягає у тому, що в місті, де проживають ці заявники, Уряд не здійснює свої повноваження. Очевидно, це значно обмежує, якщо не позбавляє Уряд можливості ефективно підтримувати діяльність судів та здійснювати соціальні виплати на цій території. Об'єктивний чинник військових дій, що відбуваються в регіоні, де проживали перші три заявники, змусив Уряд вжити заходів щодо виправлення становища, які не потрібні в інших частинах країни, які залишилися під контролем Уряду. Зважаючи на вищенаведене, Суд вважає, що перші три заявники не опинилися в «аналогічній ситуації» порівняно з тими, хто проживає на території, контрольованій Урядом».

Додатково, не аналізуючи питання, Суд визнав неприйнятною скаргу щодо порушення права на життя, відповідно до пункту 1 статті 2 Конвенції, з мотивів невичерпання засобів національного захисту.

Як вбачається із рішення, Європейським судом не зроблено висновків по суті порушення прав, гарантованих Конвенцією. Саме тому досить передчасними можна вважати твердження про те, що Судом визнано відсутність порушень прав, гарантованих Конвенцією, взагалі (а особливо в трактуванні ЗМІ)[82].

Таким чином, судам необхідно бути особливо розважливими при розгляді справ як щодо припинення пенсійних та соціальних виплат особам, що залишились проживати на тимчасово окупованій території, так і переселенцям. Адже в даному контексті Суд не надав оцінку по суті існуючій ситуації, тому є принаймні кілька «відкритих» питань, щодо яких необхідно або виробити внутрішню позицію, або ж чекати на точку зору Європейського суду.

Зокрема, такими питаннями принаймні можуть бути такі:

1. Чи поширюються позитивні зобов'язання держави Україна щодо пенсійного та соціального захисту громадян на тимчасово окуповані території (тобто, чи взагалі держава зобов'язана виплачувати пенсії та інші соціальні виплати особам, що проживають на непідконтрольній території)?

Якщо стосовно першого питання відповідь ствердна, то наступними питаннями є:

2. Чи є прийнятним механізм пенсійних та соціальних виплат «за довідкою переселенця»?

Якщо ж і щодо цього питання відповідь ствердна, то з неї випливають питання:

3. Якою є оцінка відсутності механізму щодо осіб, які не мають фізичної змоги скористатись можливістю отримання доступу до пенсійних та соціальних виплат «за довідкою переселенця»?

82 «Україна законно відмовляє у соцвиплатах жителям окупованих територій Донбасу, – Пєтухов». URL: https://vgolos.com.ua/news/ukrayina-zakonno-vidmovlyaye-u-sotsvyplatah-zhytelyam-okupovanyh-terytorij-donbasu-pyetuhov_302902. html; «ЄСПЛ дозволив Україні не платити пенсії жителям окупованого Донбасу». URL: https://glavcom.ua/country/politics/jespl-dozvoliv-ukrajini-ne-platiti-pensiji-zhitelyam-okupovanogo-donbasu-473393. html; «ЄСПЛ визнав законною невиплату пенсій жителям непідконтрольних територій Донбасу». URL: https://hromadske.ua/posts/yespl-vyznav-zakonnoiu-nevyplatu-pensii-zhyteliam-nepidkontrolnykh-terytorii-donbasu.

4. Чи відповідають критеріям законності та пропорційності умови доступу до пенсійних та соціальних виплат, які передбачає створена Урядом система забезпечення доступу до пенсій та соціальних виплат «за довідкою переселенця»?

4.2. Судова практика з питань доступу внутрішньо переміщених осіб до соціальних виплат

Державою встановлено ряд соціальних гарантій, зокрема, законами України: «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають право на пенсію, та особам з інвалідністю», «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», «Про державну соціальну допомогу сім'ям з дітьми».

Як уже досить детально розглянуто раніше, отримання соціальних виплат, так само як і пенсій, прив'язане до факту внутрішнього переміщення (або з більш реалістичного погляду отримання «довідки переселенця» та виконання формальних умов щодо упередження її скасування). Саме тому абсолютна більшість судових спорів стосуються саме застосування норм вищевказаних законів та пов'язаних з ними підзаконних нормативно-правових актів у поєднанні із застосуванням Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (№ 1706 від 20 жовтня 2014 року), постанов Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства» від 7 листопада 2014 року № 595, «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 1 жовтня 2014 року № 509, «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637.

Можна констатувати, що в порівнянні з попередньою категорією справ (пенсійне забезпечення), спорів щодо соціальних гарантій менше, однак при цьому судами застосовуються аналогічні підходи.

До справ, що упродовж кількох років не мали однозначного підходу в судовій практиці, можна віднести питання застосування Закону

України «Про державну соціальну допомогу сім'ям з дітьми», зокрема щодо допомоги при народженні дитини.

Досить поширеними в судовій практиці були спори щодо відмови в призначенні допомоги при народженні дитини у зв'язку із пропущенням 12-місячного строку звернення за допомогою з дня народження дитини.

Зокрема, *у справі К/800/18345/17 Вищий адміністративний суд України виніс ухвалу від 8 червня 2017 року про відмову у відкритті касаційного провадження за скаргою позивача на рішення суду апеляційної інстанції у зв'язку з відсутністю належного обґрунтування підстав для скасування чи зміни судових рішень та відсутності підстав, які б дозволили вважати, що суд неправильно застосував норми процесуального права.*

Обставини справи

Позивачка звернулася до суду з позовом, у якому просила визнати протиправним і скасувати рішення про відмову в призначенні допомоги при народженні дитини та зобов'язати Управління праці і соціального захисту населення Слов'янської міської ради призначити цю допомогу відповідно до Закону України від 21 листопада 1992 року № 2811-XII «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». На обґрунтування позову зазначила, що проживала у м. Донецьку і народила дитину, проте у зв'язку з проведенням бойових дій не мала можливості виїхати на підконтрольну Україні територію, а тому вчасно не звернулася за призначенням допомоги при народженні дитини. Позивачка посилалася на те, що пропустила строк через обставини, які від неї не залежали.

Постановою Слов'янського міськрайонного суду Донецької області позов задоволено частково, зокрема, визнано протиправним і скасовано рішення відповідача про відмову в призначенні допомоги при народженні дитини та зобов'язано Управління праці і соціального захисту населення призначити цю допомогу відповідно до Закону № 2811-XII.

Постановою Донецького апеляційного адміністративного суду скасовано рішення суду першої інстанції та ухвалено нове рішення про відмову в позові.

Рішення Донецького апеляційного адміністративного суду, з яким погоджується Вищий адміністративний суд України, обґрунтовано

посиланням на положення статті 11 Закону «Про державну соціальну допомогу сім'ям з дітьми» та норми Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1751: «Допомога при народженні дитини призначається за умови, якщо звернення за її призначенням надійшло не пізніше дванадцяти місяців з дня народження дитини».

Суд зазначає, що при цьому нормами вказаного Закону та Порядку не передбачено можливості поновлення зазначеного строку. Подання звернення за призначенням цієї допомоги не пізніше дванадцяти місяців з дня народження дитини є однією з умов для її призначення.

Вирішуючи спір та відмовляючи в позові, апеляційний суд зазначив, що «встановлений Законом № 2811-XII та Порядком № 1751 строк є достатньо тривалим для того, щоб особа, яка бажає скористатися правом на отримання допомоги, могла його реалізувати».

Як зазначено судом апеляційної інстанції, «в той же час державою виконані свої обов'язки щодо можливості особам, які залишились на непідконтрольній владі України території, скористатись своїми правами, передбаченими законодавством. Так, існує порядок переміщення осіб через лінію розмежування, яким щоденно (за винятком поодиноких випадків) користуються багато осіб. Поряд з цим позивач не надала суду доказів того, що нею вживалися будь-які заходи для отримання статусу тимчасово переміщеної особи та своєчасного подання звернення у відповідні органи з приводу призначення спірної допомоги або доказів того, що будь-які державні органи створювали їй у цьому незаконні перешкоди».

Таким чином, Суд доходить висновку, що недотримання позивачем усіх умов для призначення їй спірної допомоги відбулося виключно внаслідок її бездіяльності.

Протилежна позиція також наводиться в судовій практиці з цього питання, наприклад, у справі № 805/2254/18-а[83] Донецький окружний адміністративний суд наводить таке обґрунтування.

Посилаючись на норми Закону України «Про охорону дитинства» та Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Суд зауважує,

83 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/75482518.

що допомога при народженні дитини є різновидом державної допомоги в загальній системі соціального захисту населення і надається з метою забезпечення відповідного рівня матеріальної підтримки сімей, у яких є діти, створення належних умов для утримання та виховання дітей.

Додатково Суд посилається на положення статті 3 Конвенції про права дитини щодо того, що «в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини».

З огляду на наведений аналіз Судом зроблено висновок про те, що «допомога при народженні дитини за своєю природою є допомогою самій дитині, а не її батькам. У даному випадку неможливість своєчасного звернення одним з батьків до органу, який здійснює призначення допомоги при народженні дитини, призводить до порушення інтересів дитини».

Аналогічна позиція викладена в постановах Верховного Суду від 14 лютого 2018 року у справі № 591/610/16[84] та від 2 жовтня 2018 року № 495/3711/17[85].

Цікавим у вказаних справах є також факт, що не привертає особливої уваги. Зокрема, у першій справі позивачем виступає особа, що не є внутрішньо переміщеною особою (принаймні не має довідки ВПО), у той час як в інших наведених справах позивачами є внутрішньо переміщені особи.

Зокрема, статтею 1 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» передбачено, що громадяни України, в сім'ях яких виховуються та проживають неповнолітні діти, мають право на державну допомогу у випадках та на умовах, передбачених цим Законом та іншими законами України, що дає підстави вважати правомірним застосування у даних випадках положень цього Закону у поєднанні із Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Зокрема, статтею 11 Закону передбачено підстави припинення виплат

84 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/72289105.
85 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/76884600.

допомоги при народженні дитини, серед яких нецільове використання коштів і незабезпечення отримувачем допомоги належних умов для повноцінного утримання та виховання дитини.

З відкритих джерел інформації не вдалося з'ясувати виокремлених даних щодо проведення державними органами контролю із зазначених питань.

Загальна проблема поєднання всіх соціальних виплат з довідкою ВПО в даному випадку також є проблемою і стосовно проведення заходів з такого контролю, адже здійснення його можливе лише за умови, що переміщена особа, яка отримує зазначені виплати, дійсно переместилась і проживає на підконтрольній Уряду території, а не скористалася процедурою «формальної реєстрації» як внутрішньо переміщена особа. Відповідно, у разі виявлення відсутності ВПО – отримувача таких виплат за фактичним місцем проживання (зазначеного в довідці ВПО) відповідні органи мають змогу скасувати довідку та, відповідно, призупинити виплати. Разом з цим отримання нової довідки та відновлення виплат знаходяться в площині застосування Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та відповідних підзаконних нормативно-правових актів і жодним чином не корелюються із установленням реальної ситуації, у якій перебуває дитина.

4.3. Судова практика з питань здійснення страхових виплат особам, які не перемістились на підконтрольну територію України

Окрему увагу в цьому виданні хотілося б звернути на питання судової практики у справах щодо застосування Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» щодо спорів, які виникли в контексті збройного конфлікту, а саме щодо здійснення страхових виплат особам, які не перемістились на підконтрольну територію України.

Власне зараз у судах не перебуває великої кількості таких справ, оскільки більшість позовів було направлено до суду у 2014–2016 роках і на сьогоднішній момент майже у всіх справах винесено остаточні рішення.

Разом з цим важливість цієї категорії справ полягає в тому, що вона є єдиною з усіх категорій справ, пов'язаних зі збройним конфліктом, щодо якої сформульовано правову позицію, викладену в постанові Верховного Суду України від 12 квітня 2017 року у справі № 6-51цс17[86]. Формулювання правової позиції було зумовлено тим, що в аналогічних спорах Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ дійшов протилежних висновків.

Суть таких справ полягала в тому, що позивачі, які в результаті виробничих травм отримали право на страхові виплати, не мали до них доступу у зв'язку з тим, що, керуючись нормативними актами Уряду, відповідні Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України перемістилися з непідконтрольної території та припинили страхові виплати тим особам, які не здійснили внутрішнє переміщення (принаймні не отримали довідку ВПО).

Так, у своїй постанові Верховний Суд України дійшов таких висновків:

1. Державою на законодавчому рівні гарантовано та врегульовано питання надання соціальних послуг за рахунок коштів Фонду потерпілим на виробництві, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення АТО.

2. Їхні права захищено Законом України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», актами Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами.

3. На законодавчому рівні визначено, що фінансування видатків з бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування на тимчасово неконтрольованих українською владою територіях здійснюватиметься тільки після повернення вказаних територій під контроль органів державної влади.

Отже, жодними нормативними актами, що регламентують порядок здійснення страхових виплат та надання соціальних послуг у період збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій

86 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2. nsf/link1/VS170188.html.

природного чи техногенного характеру, не передбачено здійснення страхових виплат потерпілим, які не перемістились із тимчасово окупованої території на підконтрольні органам державної влади території.

Необхідно зазначити, що ця правова позиція важлива перш за все тим, що викладені в ній мотивування та висновки були взяті до уваги при розгляді інших справ щодо ситуацій, відносно яких відсутнє належне правове регулювання.

20 вересня 2018 року Великою Палатою Верховного Суду прийнято рішення в справі № 243/3505/16-ц[87], в якому здійснено відступ від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеному в раніше ухваленому судовому рішенні Верховного Суду України у справі № 6-51цс17.

У мотивувальній частині рішення Судом наведено аналіз існуючих релевантних правових норм: Кодексу законів про працю України, законів України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (з 1 січня 2015 року діє в редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 77-VIII та має назву «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»), «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», постанов Кабінету Міністрів України «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 1 жовтня 2014 року № 531, «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637, «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» від 1 жовтня 2014 року № 509, «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства» від 7 листопада 2014 року № 595, постанови Національного банку України від 23 липня 2014 року № 436 та від 6 серпня 2014 року № 466, постанови Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків

87 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/76812061.

на виробництві та професійних захворювань України від 27 квітня 2007 року № 24 «Про затвердження порядку призначення, перерахування та проведення страхових виплат», від 11 грудня 2014 року № 20 «Про затвердження Порядку надання страхових виплат, фінансування витрат на медичну та соціальну допомогу, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території і районів проведення антитерористичної операції», а також постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 лютого 2015 року у справі № 826/18826/14.

Із наведеного аналізу Суд доходить висновку, що «постановами КМУ № 531, 637 та 595, а також постановою Правління Фонду від 11 грудня 2014 року № 20 встановлено спеціальний порядок здійснення страхових виплат для осіб, які тимчасово переселилися з району проведення АТО, тобто особливості виплати матеріального забезпечення за соціальним страхуванням внутрішньо переміщеним особам.

Однак зазначені підзаконні нормативні акти не регулюють питання щодо здійснення страхових виплат особам, які з районів проведення АТО до теперішнього часу не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади. Ці підзаконні акти не є законом, тому не можуть звужувати чи скасовувати права громадян, які встановлено нормативно-правовими актами вищої юридичної сили.

Верховним Судом акцентується увага на нормах Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», статтею 2 якого передбачено, що за фізичними особами, незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального правового статусу, та за юридичними особами зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, якщо таке майно набуте відповідно до законів України.

Із наведеного Судом зроблено висновок, що «підтверджуючи майнові права фізичних осіб незалежно від перебування їх на обліку як

внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального статусу, *закон не передбачає жодних обмежень інших прав таких осіб, які вони можуть реалізувати на території України*».

Верховний Суд у мотивуванні рішення звертається до практики Європейського суду, зокрема, у рішенні якого у справі «Пічкур проти України» (Pichkur v. Ukraine) встановлено порушення прав людини, визначених Конвенцією, та констатовано, що право на отримання пенсії як таке стало залежним від місця проживання заявника. Крім того, зважаючи на досить подібний загальний контекст, Суд звертається до практики Європейського суду у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії» (Ilascu and others v. Moldova and Russia) («Однак навіть за відсутності ефективного контролю над Придністровським регіоном Молдова все ж таки має позитивне зобов'язання за статтею 1 Конвенції вжити заходів у межах своєї влади та відповідно до міжнародного права для захисту гарантованих Конвенцією прав заявників».).

У контексті ситуації в Україні та конкретної справи Верховний Суд звертає увагу на те, що «Україна від зобов'язань, визначених статтями 1, 14 Конвенції та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, в окремих районах Донецької та Луганської областей України відповідно до статті 15 Конвенції не відступала, оскільки у Постанові Верховної Ради України № 462-VIII від 21 травня 2015 року, якою схвалено заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод», зазначено про відступ від окремих зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 та 13, на період до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, а саме до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України, відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України».

Також Верховний Суд підтримав висновки судів першої та апеляційної інстанцій про те, що відсутність фінансування відділення Фонду не є підставою для відмови в задоволенні позову, зокрема, посилаючись на рішення ЄСПЛ у справі «Кечко проти України» (Kechko v. Ukraine),

в якому Європейський суд не прийняв аргумент уряду щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи державної влади не можуть посилатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань (рішення від 7 травня 2002 року у справі «Бурдов проти Росії» (Burdov v. Russia), заява № 59498/00).

Найбільш цікавою є аргументація рішення стосовно відступу від висновків, викладених у правовій позиції Верховного Суду України в постанові від 12 квітня 2017 року у справі № 6-51цс17.

Зокрема, Суд, підтримуючи висновки судів першої та апеляційної інстанцій, зазначив, що дія нормативно-правових актів, на які посилається відповідач у касаційній скарзі (пункт 8 Тимчасового порядку, постанов КМУ № 531, 637, 595 та постанови Правління Фонду № 20) не може поширюватись на позивача, оскільки зазначені норми регулюють правові відносини Фонду та внутрішньо переміщених осіб, а позивач не є ВПО. Більше того, ці підзаконні акти не встановлюють відмінних від передбачених Законом № 1105-XIV особливостей проведення страхових виплат у період проведення АТО на території, тимчасово непідконтрольній органам державної влади, внаслідок чого суди «дійшли обґрунтованого висновку, про відсутність правових підстав для невиплати позивачу страхових виплат… Ненадання позивачем, який ***не*** є внутрішньо переміщеною особою, довідки про взяття його на облік як особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення АТО, не є підставою для невиплати позивачу страхових виплат».

Стосовно висновків Верховного Суду України у постанові від 12 квітня 2017 року у справі № 6-51цс17 про те, що особи з населених пунктів на тимчасово неконтрольованих Урядом територіях мають право на одержання страхових виплат за умови переміщення на підконтрольну територію, Суд зазначає: правовий висновок Верховного Суду України ґрунтується на тому, що згідно з пунктом 2 Тимчасового порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року № 595, в населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади. Однак при цьому Суд звертає увагу, що по-

становою Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 лютого 2015 року у справі № 826/18826/14, залишеною без змін ухвалою Вищого адміністративного суду України від 16 жовтня 2015 року, цей пункт визнано незаконним та нечинним з моменту прийняття.

У зв'язку з цим Верховний Суд констатує, що «зазначені судові рішення набрали законної сили 12 квітня 2017 року – дата прийняття Верховним Судом України постанови у справі № 6-51цс17. Тому висловлений у постанові правовий висновок про те, що «на законодавчому рівні визначено, що фінансування видатків з бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування на тимчасово неконтрольованих українською владою територіях здійснюватиметься тільки після повернення вказаних територій під контроль органів державної влади», не відповідає фактичним обставинам».

Відступ від висновку Верховного Суду України щодо відсутності жодного нормативного акта, що регламентує порядок здійснення страхових виплат та надання соціальних послуг у період збройного конфлікту особам, які не перемістились з тимчасово окупованих територій, як підстави для відмови в задоволенні позову, Суд мотивує положеннями частини першої статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», якою передбачено, що для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на надання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України.

4.4. Судова практика з питань спадкування страхових виплат осіб, які не перемістились на підконтрольну територію України

Тісно пов'язаним із попереднім питанням є і проблематика спадкування страхових виплат осіб, які не перемістились на підконтрольну територію. На початку 2020 року Верховний Суд сформував позицію в справі № 642/6946/18, обставини якої стосувались спадкування

недоотриманих страхових виплат, які здійснює Фонд соціального страхування, разом з цим у подальшому зазначена правова позиція стала керівництвом для формування практики стосовно інших видів виплат, в тому числі пенсійних (загальнообовязкового пенсійного страхування).

Обставини справи

Спадкодавець перебувала на обліку та отримувала щомісячні страхові виплати у відділенні виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в м. Первомайську Луганської області, яке знаходиться на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. З 01 липня 2014 року спадкодавцеві припинені нарахування та виплати. Спадкодавець у зв'язку із тяжким станом здоров'я не переміщалась на підконтрольну територію та відповідно не зверталась до органів Фонду соціального страхування, а згодом померла.

У вересні 2018 року приватним нотаріусом було видано свідоцтво про право на спадщину за законом, до якої включено недоотриману спадкодавцем суму страхової виплати.

Управління виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України в Луганській області звернулось до суду з позовом, у якому просило визнати свідоцтво про право на спадщину недійсним у частині включення до складу спадщини недоотриманої спадкодавцем суми страхової виплати, мотивуючи тим, що сума страхових виплат не може входити до складу спадщини спадкодавця, оскільки остання не набула права на щомісячні страхові виплати та не зверталась до робочих органів Фонду соціального страхування України на підконтрольній владі України території, а тому приватний нотаріус неправомірно включив до складу спадщини померлої недоотриману суму страхових виплат.

Верховним Судом, провівши системний аналіз Законів України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (з 01 січня 2015 року діє в редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 77-VII та має назву «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»), від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про за-

безпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», від 18 січня 2018 року № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», постанов Кабінету Міністрів України № 531, 637 та 595, було зроблено такі ключові висновки.

Зокрема, наведено головні твердження, викладені в справі № 243/3505/16-ц, у якій Великою Палатою Верховного Суду прийнято рішення та здійснено відступ від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеному в раніше ухваленому судовому рішенні Верховного Суду України у справі № 6-51цс17:

1. Законом № 1105-XIV передбачено випадки припинення страхових виплат і надання соціальних послуг; в розділі «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону міститься норма про те, що Кабінет Міністрів України визначає особливості надання соціальних послуг та виплати матеріального забезпечення за соціальним страхуванням внутрішньо переміщеним особам.

2. До жодного з указаних законів не внесено такої підстави для припинення соціальних виплат, як відсутність у особи її реєстрації як внутрішньо переміщеної.

3. Постановами Кабінету Міністрів України № 531, 637 та 595 встановлено спеціальний порядок здійснення страхових виплат для осіб, які тимчасово переселилися з району проведення АТО, тобто особливості виплати матеріального забезпечення за соціальним страхуванням внутрішньо переміщеним особам.

4. Зазначені підзаконні нормативні акти не регулюють питання щодо здійснення страхових виплат особам, які з районів проведення АТО не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади. Вказані підзаконні акти не є законом, тому не можуть звужувати чи скасовувати права громадян, які встановлено нормативно-правовими актами вищої юридичної сили. Вони не регулюють питання щодо здійснення страхових виплат особам, які з районів проведення АТО не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади.

При цьому важливим є зазначення Судом про те, що необхідність соціального захисту осіб, які перебувають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, передбачена і в Законі України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», зокрема, що за фізичними особами незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального правового статусу та за юридичними особами зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, якщо таке майно набуте відповідно до законів України.

Підтверджуючи майнові права фізичних осіб незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального статусу, закон не передбачає жодних обмежень інших прав таких осіб, які вони можуть реалізувати на території України.

Отже, зважаючи на те, що ненадання особі, яка не є внутрішньо переміщеною особою, довідки про взяття її на облік як особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення АТО, та незвернення цієї особи до робочих груп Фонду на підконтрольній Україні території із заявою про нарахування виплат не є підставою для невиплати страхових платежів, Суд вказує на логічність та обґрунтованість нормами базового законодавства твердження, що спадкодавець мала право на нарахування та виплату страхових виплат незалежно від звернення до робочих груп Фонду на підконтрольній Україні території, а тому спадкоємець має право на отримання страхових виплат у порядку спадкування за законом.

4.5. Проблемні питання виконання судових рішень

Згідно зі статтею 382 Кодексу адміністративного судочинства України суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

На жаль, у перелічених вище категоріях відсоток справ, щодо яких судом приймається рішення щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення, досить низький. При цьому як показує практика, навпаки, відсоток рішень судів, які не виконуються, зростає.

Для прикладу, можна звернутися до ухвали Верховного Суду у зразковій справі про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі від 16 жовтня 2018 року[88], в якій вказується, що, згідно з поданим територіальним управлінням Пенсійного фонду України звітом, позивачеві відновлено поточні виплати, однак заборгованість, що виникла, не виплачена.

Додатково варто звернути увагу, що більшість випадків звернення до суду внутрішньо переміщених осіб та осіб, що не мають такого статусу, у справах, що так чи інакше пов'язані із впливом збройного конфлікту, є спорами із суб'єктами владних повноважень щодо оскарження їхніх рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності.

У зв'язку з тим, що такі спори не є спорами майнового характеру, виконання рішення суду шляхом застосування норм Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» є практично неможливим.

Як свідчить практика, виконання судового рішення в спосіб, передбачений Законом України «Про виконавче провадження», шляхом примусового виконання також у більшості випадків (особливо у справах, в яких боржником виступає територіальне управління Пенсійного фонду України) не є успішним.

Таким чином, можна спостерігати досить парадоксальну ситуацію, коли судами вироблюється практика з певних питань, однак відновлення порушених прав позивача, незважаючи на набрання судовим рішенням законної сили, не відбувається. Яскравим підтвердженням цієї тези є позиція Європейського суду з прав людини, яким неодноразово зазначалось (зокрема, у справах «Войтенко проти України» (Voytenko v. Ukraine), заява № 18966/02, пункт 53; «Бурдов проти Росії» (Burdov v. Russia), заява № 59498/00, пункт 40, ЄСПЛ 2002-III; «Ясіуньєне проти Латвії» (Jasiuniene v. Latvia), заява № 41510/98,

88 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/77160278.

пункт 45), що неможливість для заявника домогтися виконання судового рішення, винесеного на його чи її користь, становить втручання в право на мирне володіння майном.

Крім того, стаття 6 Європейської конвенції з прав людини гарантує право на справедливий судовий розгляд, яке включає право на виконання рішень, винесених у суді. Європейський суд з прав людини неодноразово виявляв порушення статті 6 в окремих заявах проти України у зв'язку з невиконанням остаточних судових рішень. Як зазначає Європейський суд, невиконання рішень національних судів є системною проблемою в Україні (справи «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine), заява 40450/04, 15 листопада 2009, «Бурмич та інші проти України» (Burmich and others v. Ukraine), заява 46852/13, 12 листопада 2017).

Упродовж 2019 року, зважаючи на широке поширення практики невиконання судових рішень щодо ВПО органами виконавчої влади, а особливо територіальними органами Пенсійного фонду, окремими судами покладено початок формуванню судової практики щодо застосування механізму судового контролю.

Так, для прикладу можна навести справу № 0540/6052/18-а, при розгляді якої Донецьким окружним адміністративним судом ухвалено окрему ухвалу[89], у тому числі її направлено до Пенсійного фонду України для реагування та вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. Зокрема, у зазначеній окремій ухвалі суд констатує невиконання судового рішення та аналізує ситуацію з точки зору практики Європейського суду.

Так, судом наводиться аргументація з посиланням на те, що «судове та виконавче провадження є першою та другою стадіями у загальному провадженні (рішення у справі «Скордіно проти Італії» (Scordino v. Italy)). Таким чином, виконання рішення не відокремлюється від судового розгляду, і провадження повинно розглядатися загалом (рішення у справі «Сіка проти Словаччини» (Sika v. Slovakia)). Крім того, рішенням Європейського суду з прав людини від 19.03.1997 року у справі «Горнсбі проти Греції» (Hornsby v. Greece) суд підкреслив, що виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватись як невід'ємна частина судового розгляду. Здійснення права на звернення до суду з позовом

89 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/80833303.

стосовно його прав та обов'язків цивільного характеру було б ілюзорним, якби внутрішня правова система допускала, щоб остаточне судове рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувалося б на шкоду однієї зі сторін».

Додатково суд посилається на зміст пунктів 46, 48, 51, 53, 54 рішення від 15.10.2009 року у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine).

Як приклад застосування судового контролю можна навести рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 640/20101/18. Зокрема, за результатами розгляду рішення по суті справи, задовольняючи позов, судом одночасно було встановлено судовий контроль за виконанням цього судового рішення та зобов'язано Головне управління Пенсійного фонду України в м. Києві подати до суду звіт про виконання судового рішення.

Незважаючи на зазначене рішення суду, відповідачем воно не було виконано та повідомлено позивача про те, що заборгованість буде виплачуватись на умовах окремого порядку, який буде прийнято в майбутньому (як передбачено нормами постанови КМУ № 365[90]). Як констатує суд у своєму рішенні, при розгляді питання щодо застосування заходів судового контролю «відповідач фактично відмовився виконувати рішення суду, пославшись на те, що він очікує прийняття у майбутньому КМ України певного порядку, в межах якого він і збирається виплачувати заборгованість по пенсії, ігноруючи рішення суду та, по суті, пропонуючи суду також зачекати прийняття КМ України певного порядку».

Крім того, аналізуючи інформацію про стан виконання рішення у справі та керуючись положеннями статті 129[1] Конституції України, судом зроблено такі висновки про:

- умисне, всупереч вимогам статті 129[1] Конституції України невиконання відповідачем рішення суду, який фактично займається не його виконанням, а очікує прийняття КМ України окремого порядку, в рамках якого, на його думку, і в невизначеному майбутньому будуть виплачуватись вказані суми пенсії, чим, по суті, вказує на необхідність погодження виконання рішення суду

90 Зараз ця норма виключена із тексту постанови Кабінету Міністрів України № 365, проте одночасно із виключенням аналогічна норма включена до постанови Кабінету Міністрів України № 637.

Кабінетом Міністрів України, що суперечить вимогам ст. 6 Конституції України щодо здійснення державної влади в Україні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову;

- відмова у виконанні рішення суду фактично вказує і на відмову відповідача від застосування висновків, викладених Верховним Судом у рішенні від 03.05.2018 р. у зразковій справі 805/402/18 (провадження № Пз/9901/20/18), яке залишено без змін постановою Великої Палати Верховного Суду;
- пряме, умисне невиконання рішення суду та положень статті 129[1] Конституції України, відповідно до якої судове рішення є обов'язковим до виконання, свідчить про недобросовісну поведінку відповідача.

Отже, за результатами розгляду судом ухвалено рішення про визнання звіту ГУ ПФУ в м. Києві про виконання рішення суду таким, що не підтверджує виконання рішення суду в повному обсязі, а також про накладення на відповідальну особу територіального органу ПФУ штрафу за невиконання рішення суду.

Справу за схожих обставин (№ 811/1356/18[91]) було розглянуто Кіровоградським окружним адміністративним судом, рішення в якій залишено без змін судом апеляційної та без розгляду судом касаційної інстанції. У контексті наведеного рішення важливо вказати, що суд звертає увагу на ту обставину, що «відсутність встановленого КМУ порядку виплати сум соціальних виплат, які не виплачені за минулий період, не може виступати причиною для невиконання рішення суду. Також слід зазначити, що у випадку наявності обставин, що істотно ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим, сторона у справі наділена правом звернутись до суду із заявою про встановлення або зміну способу або порядку виконання, відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення (стаття 378 Кодексу адміністративного судочинства України)».

Аналіз судової практики свідчить, що суди в багатьох випадках не застосовують механізм судового контролю, керуючись при цьому усталеною судовою практикою. При цьому необхідно зазначити, що у 2018 році Велика Палата Верховного Суду змінила підхід до правил застосування судового контролю, визначений у постанові Пленуму

91 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/81236348.
URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/82078013.

ВАСУ № 3 від 13 березня 2017 року «Про огляд практики застосування адміністративними судами статті 267 Кодексу адміністративного судочинства України». Так, ВАСУ вважав, що суд першої чи апеляційної інстанції може застосувати судовий контроль за виконанням рішення суб'єктом владних повноважень – відповідачем у справі під час прийняття постанови у справі. Однак, Велика Палата вважає, що клопотання про встановлення судового контролю може бути подане й задоволене судом вже після ухвалення рішення у справі (такий висновок міститься в ухвалі від 20 червня 2018 року у справі № 800/592/17).

4.6. Практика судів щодо реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб

Історія питання

До липня 2020 року нормами чинного законодавства передбачалась можливість реалізації внутрішньо переміщеними особами їхніх виборчих прав на виборах Президента України, також переселенці можуть голосувати у загальнодержавному виборчому окрузі на парламентських виборах. Особливості виборчого законодавства у його поєднанні із законодавством щодо свободи пересування фактично мали наслідком відсутність права голосу в переселенців на парламентських виборах за мажоритарних кандидатів та на місцевих виборах.

Слід зазначити, що скарга чотирьох осіб, які не змогли взяти участь у місцевих виборах у 2015 році, наразі розглядається Європейським судом з прав людини (троє заявників є ВПО з території Кримського півострова і одна заявниця – зі сходу України)[92]. На цей час вже завершено стадію комунікації у цій справі і очікується, що протягом найближчих місяців Суд ухвалить рішення. У справі йдеться про порушення статті 1 Протоколу № 12 до ЄКПЛ (загальна заборона дискримінації).

У 2014–2015 роках в одиночних справах судами першої та апеляційної інстанцій було винесено декілька рішень на користь позивачів, внутрішньо переміщених осіб, щодо їхньої участі в місцевих виборах.

92 ЄСПЛ, *Селігененко та інші проти України (Selygenenko and Others v. Ukraine*), заява № 24919/16. Заявників з території Криму представляють юристи ГО «Регіональний центр прав людини» та Європейського центру прав людини (European Human Rights Advocacy Centre – EHRAC), заявницю зі сходу України – юристи Української Гельсінської спілки з прав людини.

Однак Верховний Суд зайняв іншу позицію. 25 липня 2018 року Верховним Судом було надано правову оцінку та висновки в справі № 161/16573/16-а[93] щодо права голосу внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах.

Обставини справи

Внутрішньо переміщена особа звернулася до органу ведення Державного реєстру виборців із заявою про включення її до списку виборців на місцевих виборах і отримала відмову, обґрунтовану тим, що нею не надані документи, що підтверджують її належність до місцевої територіальної громади. При цьому довідка про реєстрацію внутрішньо переміщеної особи не була врахована при розгляді цієї заяви. У позовній заяві позивач просила визнати незаконним рішення відповідача про відмову в задоволенні заяви про зміну виборчої адреси в Державному реєстрі виборців, зобов'язати відповідача внести такі дані, згідно з відомостями про місцезнаходження позивача, що вказані в довідці про реєстрацію позивача як внутрішньо переміщеної особи.

Верховний Суд у своєму рішенні вказав на те, що, згідно із Законом України «Про місцеві вибори», право голосу на виборах депутатів міської ради, виборах міського голови мають громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, належать до відповідної територіальної громади та проживають у межах відповідного виборчого округу.

Належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначаються його зареєстрованим місцем проживання.

У той же час, згідно з нормами Закону України «Про державний реєстр виборців», виборчою адресою виборця є адреса його житла або місця перебування виборця чи інша адреса, що замінює адресу житла виборця, яка є підставою для віднесення виборця до відповідної виборчої дільниці.

Виборча адреса виборця визначається за зареєстрованим місцем проживання та адресою житла виборця відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

93 URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75544764.

Із системного аналізу норм Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», яким передбачено, що реєстрація – це внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру та до паспортного документа про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси житла, та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким встановлено, що територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр, Судом зроблено висновок про те, що в контексті справи, яка розглядається, «зареєстроване місце проживання не повинно бути тимчасовим».

Натомість, оскільки відповідно до частини 1 статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує її місце проживання лише на певний період, тобто не постійне, а тимчасове проживання на відповідній території, така реєстрація не може слугувати підставою щодо права участі на місцевих виборах на цій території.

Таким чином, Судом було констатовано, що право участі на місцевих виборах є лише в тих громадян України, які постійно проживають на відповідній території та мають реєстрацію постійного місця проживання на території відповідного села, селища, міста. Отже, згідно з чинним законодавством, механізми участі в місцевих виборах (права голосу) для внутрішньо переміщених осіб відсутні.

У зв'язку з такою позицією Верховного Суду внутрішньо переміщені особи скористались своїм правом на конституційну скаргу. У 2019 році до Конституційного Суду України надійшла конституційна скарга щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої та третьої статті 3 Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII із змінами, положень частини другої статті 3 Закону України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V із змінами. За цією конституційною скаргою відкрито конституційне провадження в справі, але рішення не ухвалене.

Утім за цей час відбулися кардинальні зміни виборчого законодавства, спрямовані на забезпечення доступу ВПО до голосування на всіх видах виборів, у тому числі реалізації ними виборчих прав на місцевих виборах. 19 грудня 2019 року Верховною Радою України було ухвалено Виборчий кодекс України, до якого, за результатами активної адвокаційної кампанії, було включено положення, які забезпечують доступ вимушених переселенців до усіх видів виборів відповідно до європейських стандартів демократії та прав людини.

Так, частина п'ята статті 7 «Загальне виборче право» Виборчого кодексу України послідовно розкриває вимогу, що право голосу на місцевих виборах мають виборці, які належать до відповідної територіальної громади або об'єднаної територіальної громади. При цьому, на противагу до частини третьої статті 3 Закону України «Про місцеві вибори», частина шоста статті 7 Виборчого кодексу України прямо передбачає, що «належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його виборчою адресою (крім випадків, передбачених законом)», а не його зареєстрованим місцем проживання.

У свою чергу, реформа виборчого законодавства передбачає зміну підходу до визначення виборчої адреси, наближаючи її до фактичного місця проживання особи та усуваючи обмеження для ВПО та інших громадян України змінити свою виборчу адресу із дотриманням процедурних вимог, визначених Законом України «Про Державний реєстр виборців» від 22 лютого 2007 року № 698-V у редакції, що набула чинності 23 липня 2020 року (див. статтю 8 та статтю 20 «Порядок звернення виборця за власною ініціативою до органу ведення Реєстру щодо зміни його персональних даних»). Механізм практичної реалізації відповідних законодавчих положень визначений постановою Центральної виборчої комісії від 18 травня 2020 року № 88, що затверджує Порядок розгляду звернення виборця щодо зміни виборчої адреси відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Таким чином, реформоване виборче законодавство України забезпечує належну юридичну процедуру для реалізації права ВПО на участь у всіх видах виборів, у тому числі місцевих виборах у приймаючих громадах через зміну їх виборчої адреси, що буде відтворене в подальшій судовій практиці.

4.7. Практика судів щодо відшкодування майнової шкоди, завданої внаслідок збройного конфлікту на Сході України

«За офіційними даними щодо пошкоджених та знищених об'єктів та загальних втрат у Донецькій та Луганській областях з початку бойових дій на Донбасі, регіон зазнав втрат на понад 463,6 мільйона доларів. Станом на 1 жовтня 2017 року на території Луганської області було пошкоджено 7 672 об'єкти. Загальні збитки становлять 320 мільйонів доларів. Приватний сектор у Донецькій області також зазнав значної шкоди. Станом на 1 жовтня 2017 року 7 402 об'єкти вважалися зруйнованими чи пошкодженими, а збитки оцінюються в 142,6 мільйона доларів» – така інформація наводиться в аналітичній інформації «Отримання компенсації за майно, яке було пошкоджено або зруйновано через воєнні дії під час збройного конфлікту на Сході України: прогалини та можливості», підготовленій міжнародною гуманітарною організацією Норвезька рада у справах біженців[94].

17 грудня 2018 року Європейський суд з прав людини оголосив[95] про затвердження плану майбутнього розгляду ним тисяч скарг від осіб, які скаржаться проти України чи Росії або обох країн у зв'язку з конфліктом на Сході Україні.

Значна частина таких скарг пов'язані з питаннями про знищення житла чи іншого майна внаслідок бойових дій.

Ключовим питанням, яке має бути визначено в цих заявах, є те, чи має Україна чи Росія юрисдикцію щодо питань, що розглядаються, у відповідності зі статтею 1 Європейської конвенції з прав людини (Обов'язок поважати права людини).

Зараз Суд очікує рішення в цьому питанні у відповідній міждержавній справі «Україна проти Росії» (Ukraine v. Russia) (щодо Східної України) (справа № 8019/16), у якій Уряд України висуває різні скарги проти Уряду Російської Федерації.

Для економії часу Суд вирішив, що будь-які відповідні індивідуальні справи, які не були оголошені неприпустимими чи вилучені із самого

94 URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/nrc-study_pursuing-compensation-for-damaged-or-destroyed-property_ukr.docx.pdf.

95 URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng-press# {%22itemid%22: [%22003-6282063-8189102%22]}.

початку, будуть передаватися відповідному Уряду-респонденту або Урядам для зауважень паралельно з міждержавною справою.

Зазначена процедура буде поширюватися лише на скарги, які не були визнані неналежними або вилученими. Зокрема, у прес-релізі вкотре вказується на результати розгляду індивідуальних скарг у справі «Лісний та дві інші заяви проти України та Росії» (Lisnyy and two other applicants vs. Ukraine and Russia), які були визнані неналежними. У цих скаргах, які стосувалися зруйнованого житла під час збройного конфлікту на Сході України, заявниками не було надано доказів володіння цим майном, так само, як і підтверджень його руйнування, зокрема, саме у зв'язку з конфліктом, а також не наведено причин, чому саме не вдалося надати хоч найменших підтверджень. Із тих же причин ще 1 170 скарг були визнані неналежними (коментар[96]).

21 січня 2019 року ухвалою Верховного Суду відкрито касаційне провадження у цивільній справі № 265/6582/16-ц[97] за позовом фізичної особи до Держави України в особі Кабінету Міністрів України, Державної казначейської служби України про відшкодування майнової шкоди за касаційною скаргою Головного територіального управління юстиції у Донецькій області в інтересах Кабінету Міністрів України на рішення Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області та рішення Апеляційного суду Донецької області.

Справа була передана на розгляд Великої Палати Верховного Суду з тих підстав, що така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовчої практики з урахуванням кількості справ, які перебувають на розгляді в касаційному суді.

4 вересня 2019 року зазначена справа була розглянута та сформовано підхід до вирішення справ стосовно компенсації за шкоду, завдану руйнуванням внаслідок збройного конфлікту нежитловим приміщенням. Разом з цим у подальшому висновки Великої Палати лягли в основу практики судів щодо компенсації за зруйноване житло.

Варто зазначити, що до розгляду зазначеної справи Верховним Судом було розглянуто декілька справ по суті та рішення ухвалені не на користь позивача. Зокрема, підставами для відмови в задоволенні позовних вимог Суд вказав такі:

96 URL: http://vpl.com.ua/uk/news/6199/.
97 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/79365489.

1. Позивач обґрунтовував позовні вимоги серед іншого на підставі звіту про оцінку розміру збитків, завданих нерухомому майну, виконаного оцінювачем фізичною особою-підприємцем по фотоматеріалах та без огляду об'єкта оцінки, який було оцінено як неналежний доказ факту руйнування будинку позивача та висновку про його часткову непридатність.

2. Позивач звертався з вимогою щодо компенсації вартості житла, яке в розумінні законодавства України є об'єктом незавершеного будівництва, та не мав відповідних правоустановлюючих документів. Вказане твердження певним чином відрізняється від тлумачення поняття «житло» з точки зору Європейського суду з прав людини.

3. Позивач обґрунтовував позовні вимоги, посилаючись на норми Кодексу цивільного захисту, зокрема статті 86, з огляду на що Верховним Судом акцентовано увагу, що, згідно з положеннями зазначеного Кодексу, умовою виплати позивачу грошової компенсації за рахунок держави є добровільна передача зруйнованого житла місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування, однак матеріали справи таких доказів не містили.

4. Позивач обґрунтовував позовні вимоги серед іншого на підставі Акта обстеження пошкодженого (знищеного) майна, який був складений не у відповідності до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1002-р, з огляду на що Судом зазначений документ було оцінено як неналежний доказ. Варто зазначити, що ця справа стосувалась зруйнованого житла у місті Слов'янську навесні 2014 року і руйнування зафіксовані ще до моменту затвердження наведеного розпорядження Кабінету Міністрів України: тобто в цьому випадку позивач звернувся до органів місцевого самоврядування для фіксації зруйнувань і не мав сумнівів у тому, що видані йому документи будуть відповідати нормам чинного законодавства.

Передаючи справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, колегія суддів керувалася тим, що в цій справі суди першої й апеляційної інстанцій «застосували норми матеріального і процесуального права таким чином, що постає питання щодо дотримання принципу пропорційності, тобто забезпечення належного балансу між приватними і публічними інтересами; наявні колізії в нормах матеріального права,

що викликає необхідність у застосуванні аналогії закону чи права, або постає питання щодо дотримання принципу верховенства права, а тому перегляд справи Великою Палатою потрібен з метою унеможливлення повторення таких помилок у подальшій судовій діяльності».

Ухвалене Великою Палатою рішення мало визначити підходи щодо вирішення таких питань:

1. Правова підстава відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом (стаття 19 Закону № 638-IV, стаття 86 Кодексу цивільного захисту України чи їх застосування за аналогією закону).

2. Порядок відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом.

3. Суб'єкт відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом, з урахуванням території, на якій відбулося заподіяння шкоди (підконтрольна чи непідконтрольна).

Велика Палата в справі № 265/6582/16-ц дійшла таких ключових висновків:

1. Кабінет Міністрів є належним відповідачем у справі: враховуючи особливості процесуального представництва Держави України як сторони справи та характер спірних правовідносин, Кабінет Міністрів є представником Держави України як відповідача, оскільки Кабмін має повноваження не тільки з організації боротьби з тероризмом в Україні, але й із забезпечення її необхідними силами, засобами та ресурсами. При цьому варто зауважити, що однозначної відповіді на питання стосовно суб'єкту відшкодування шкоди з урахуванням території, на якій відбулося заподіяння шкоди (підконтрольна чи непідконтрольна), Велика Палата не надає, обмежуючись обставинами конкретної справи, тобто шкоди, яка завдана майну, яке знаходиться на контрольованій території.

2. Неможливість компенсації згідно статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», оскільки передбачене цією нормою право на відшкодування *відповідно до закону* шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, з огляду на відсутність відповідного закону не породжує легітимного очікування на отримання від Держави України такого відшкодування за пошкоджений у період проведення антитерористичної операції об'єкт нежитлової неру-

хомості незалежно від того, на якій території – підконтрольній чи непідконтрольній Україні – мав місце вказаний акт.

3. Неможливість застосування норми статті 86 Кодексу цивільного захисту стосовно відшкодування шкоди за нежитлове приміщення – комерційну власність, оскільки зазначеними нормами передбачено гарантії та механізми саме щодо житлових об'єктів.

Додатково необхідно зазначити, що, розглядаючи справу, декількома суддями було підготовлено окремі думки, які базувались на підході позитивних зобов'язань держави[98].

Після розгляду справи стосовно компенсації за зруйноване комерційне приміщення внаслідок збройного конфлікту Великою Палатою уже в березні 2020 року Верховним Судом було ухвалено перші, в цілому аналогічні за змістом висновків, рішення у справах, предметом яких була саме компенсація шкоди у зв'язку із знищенням житла в результаті збройного конфлікту.

Зокрема, у рішеннях викладено такі ключові висновки (зважаючи на те, що за змістом рішення майже не відрізняються, пропонується розглянути на прикладі справи № 237/557/18[99], оскільки окрім іншого в цій справі також наявна Окрема ухвала[100]):

1. Судом аналізується практика ЄСПЛ в розрізі співвідношення концепцій «позитивних зобов'язань» та «легітимних очікувань», а саме вказується:

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

3. Так, за певних обставин захистом статті 1 Першого протоколу до Конвенції може користуватися легітимне очікування (*legitimate expectation*) успішної реалізації майнових прав (право вимоги).

98 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86435735; http://reyestr.court.gov.ua/Review/86365290.
99 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/88337626.
100 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/88337636.

Для того, щоб «очікування» було «легітимним», воно має бути засноване на нормі закону або іншому правовому акті, такому як судове рішення, пов'язаному із майновим інтересом (див. mutatis mutandis рішення ЄСПЛ від 28 вересня 2004 року у справі «Копецький проти Словаччини» (*Kopecky v. Slovakia*), заява № 44912/98, § 49–50).

4. 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 в національному законодавстві».

5. 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 України такого відшкодування за пошкоджену в період проведення антитерористичної операції квартиру/будинок.

6. З аналогічних підстав не породжує в позивача такого очікування і стаття 85 Кодексу цивільного захисту України, відповідно до якої відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій здійснюється *в порядку, визначеному законом*.

7. Отже, право на отримання за рахунок держави компенсації за шкоду, заподіяну в період проведення антитерористичної операції, внаслідок пошкодження під час терористичного акта належної позивачу на праві власності квартири/будинку, не має в законодавстві України такої юридичної основи, що дає змогу визначити конкретний майновий інтерес позивача.

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

У справах, які розглядались після постановлення рішення Великою Палатою, були прийняті рішення про компенсацію від держави за невиконання державою свого позитивного матеріального та процесуального обов'язку за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Зокрема, розмір такої компенсації коливається від 25 до 100 тисяч гривень. Важливим аспектом цих рішень є саме те, що вказані суми є компенсацією за невиконання державою конвенційних зобов'язань, тобто за «відсутність спеціального порядку законодавства», що відповідно не позбавляє позивача можливості в подальшому у разі розроблення такого законодавства звертатись щодо компенсації вартості втраченого житла.

Як було вказано, у справі № 237/557/18 була винесена Окрема ухвала, якою рекомендовано Кабінету Міністрів України розробити спеціальний порядок відшкодування за пошкоджене внаслідок терористичного акта майно, процедуру виплати такого відшкодування за пошкоджене в результаті терористичного акта майно, чіткі умови, необхідні для заявлення вимоги до держави про надання такого відшкодування.

Аналізуючи судову практику з питань відшкодування шкоди, завданої майну та житлу цивільних осіб, не можна обійти увагою ініціативу Кабінету Міністрів України стосовно запровадження позасудової процедури компенсації за зруйноване житло. Так, 10 липня 2019 року постановою Кабінету Міністрів України № 623 було внесено зміни до постанови від 18 грудня 2013 року № 947 та викладено в новій редакції затверджений нею Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги або компенсації постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання.

Варто зауважити, що зазначений крок заслуговує на позитивну оцінку як один з кроків комплексного вирішення проблеми компенсації, однак необхідно розуміти, що його імплементація в майбутньому не зніме повністю питання судового оспорювання.

Зокрема, основними характеристиками, які зараз вказують на неможливість заміщення судової процедури позасудовою, затвердженою Кабінетом Міністрів, у повній мірі, є:

1. На поточний момент процедура не є «робочою», оскільки для її імплементації необхідно затвердження кількох нормативно-правових актів, як це передбачено Порядком.

2. Позасудова процедура поширюється на осіб, «які відмовилися від евакуації, відселення та залишилися на попередньому місці проживання та/або в межах відповідного населеного пункту», що очевидно є підставою для відмови особам, які покинули зруйноване/пошкоджене житло та відповідний населений пункт, тобто є зареєстрованими або незареєстрованими внутрішньо переміщеними особами.

3. Порядок не містить чіткої регламентації розмежування пошкодженого та зруйнованого житла, виходячи з чого можливо припустити, що значна частина постраждалих матиме намір оспорювати категорію руйнування в першу чергу у зв'язку із значною різницею між розміром грошової допомоги (пошкоджене житло) та компенсації (зруйноване житло).

4. Кошти, передбачені у Державному бюджеті на визначені цілі (20 мільйонів гривень), очевидно є непропорційними щодо реальної потреби.

Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України з урахуванням пропозицій Експертної групи з питань компенсації (the Compensation Task Force lead by NRC) розроблено та направлено на погодження з профільними міністерствами зміни до Постанови КМУ № 947 від 18 грудня 2013 року, які спрямовані на усунення вказаних недоліків. У разі ухвалення Кабінетом Міністрів України цих змін, особи, які втратили житло внаслідок конфлікту, можуть отримати практичний механізм виплати грошової компенсації. Разом з тим навіть у разі впровадження позасудової процедури компенсації розгляд судових спорів продовжить відігравати важливу роль у вирішенні питання компенсації за зруйноване/знищене житло та майно цивільних осіб.

4.8. Практика судів щодо відшкодування моральної шкоди, завданої життю та здоров'ю цивільних осіб внаслідок збройного конфлікту на Сході України

Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (УВКПЛ) у 24-й Доповіді щодо ситуації з правами людини в Україні, підготовленій за результатами роботи Моніторингової місії

ООН з прав людини в Україні[101], наводить статистичні дані щодо людських жертв унаслідок збройного конфлікту. У самій Доповіді зазначається, що дані стосовно жертв серед цивільного населення можуть бути заниженими через труднощі, характерні для середовища роботи, зокрема через відсутність доступу до окремих географічних районів протягом певних проміжків часу.

«Загалом, за весь період конфлікту, з 14 квітня 2014 року до 15 листопада 2018 року, УВКПЛ зафіксувало 3 020 жертв серед цивільного населення (1 791 чоловік, 1 045 жінок, 98 хлопчиків, 49 дівчаток і 37 дорослих, чия стать невідома). З урахуванням 298 загиблих під час авіакатастрофи рейсу МН17 «Малазійських авіаліній» 17 липня 2014 року загальна кількість цивільних осіб, загиблих через конфлікт, становить щонайменше 3 318. За оцінками УВКПЛ, загальна кількість поранених цивільних осіб станом на листопад 2018 року становить від 7 000 до 9 000 осіб».

Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року внесено зміни до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», зокрема щодо встановлення певного компенсаторного механізму стосовно осіб, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння на території проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях. У той же час будь-яких механізмів компенсації через загибель цивільних осіб унаслідок збройного конфлікту спеціальним законодавством не передбачено.

На відміну від достатньо об'ємної судової практики стосовно відшкодування майнової шкоди, питання компенсації моральних збитків, завданих ушкодженнями життя чи здоров'я, майже не фігурує як предмет судових спорів.

Зараз вдалося знайти лише декілька судових справ указаної категорії. У даній частині не аналізуються справи, у яких відповідачем виступає

101 URL: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/24thReportUkraineAugust_November2018_UKRANIAN.pdf.

конкретна фізична чи юридична особа, а лише ті, в яких позовні заяви подані цивільними особами до відповідача-держави.

Більшість із таких справ все ще перебувають на розгляді в судах першої чи апеляційної інстанції; кілька – на розгляді Верховного Суду, остаточних висновків щодо яких ним ще не зроблено[102].

Обставини першої справи полягають у такому: чоловік позивачки помер унаслідок поранення, завданого представником правоохоронного органу особливого призначення в одному з населених пунктів поблизу лінії розмежування. Винну особу засуджено вироком, що набрав законної сили.

Позивачка звернулась із цивільним позовом до держави України в особі Головного управління Державної казначейської служби України області та Ліквідаційної комісії Головного управління Міністерства внутрішніх справ України області про відшкодування матеріальної та моральної шкоди.

З огляду на системний аналіз норм статей 1174, 1176 Цивільного кодексу України, висновків, викладених у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди» від 31 березня 1995 року № 4 та постанові Верховного Суду України від 25 травня 2016 року у справі № 6-440цс16, суди першої та апеляційної інстанцій дійшли висновків, що «положення статті 1207 ЦК України, якими регулюється обов'язок держави відшкодувати шкоду, завдану каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю внаслідок *злочину,* до правовідносин сторін, що випливають із встановлених обставин справи, застосуванню не підлягають».

Також, задовольняючи позовні вимоги про відшкодування моральної шкоди, суд першої інстанції застосував до правовідносин сторін положення статей 23, 1168 частини 2, 1174 ЦК України. Оскільки внаслідок вчинених під час виконання службових обов'язків представником влади – рядовим міліції, дій, протиправність яких була встановлена вироком суду, «позивачка безсумнівно зазнала сильних та тривалих душевних страждань, що були пов'язані з раптовою втратою близької

102 Переслідуючи, наскільки це можливо, цілі захисту приватності осіб, які є позивачами у зазначених справах, номери справ не наводяться.

людини, виходячи з вимог розумності та справедливості, застосувавши науково обґрунтовану методику, місцевий суд з наведенням у тексті свого рішення відповідних розрахунків та мотивів, визначив остаточний розмір грошового відшкодування, що підлягає стягненню з держави».

Обставини другої справи полягають у такому: внаслідок артилерійського обстрілу цивільних об'єктів загинула неповнолітня дочка позивача. Позивача визнано потерпілим у кримінальній справі, порушеній за частиною 3 статті 258 Кримінального кодексу України.

Позивач указує на те, що протягом кількох років держава Україна не забезпечила належного розслідування скоєного злочину, встановлення винних осіб, через що позивач не має можливості стягнути завдану йому моральну шкоду з винних осіб, тому вимушений звернутися до суду з позовом до відповідачів про відшкодування моральної шкоди, заподіяної терористичним актом, що призвів до загибелі фізичної особи.

Рішенням суду першої інстанції в задоволенні позову відмовлено. Натомість апеляційним судом зазначене рішення скасоване та постановлене нове, яким частково задоволено позовні вимоги.

У рішенні апеляційний суд аналізує норми чинного законодавства та посилається на практику Європейського суду: «усталена практика Європейського суду з прав людини чітко визначає, що стаття 2 Конвенції зобов'язує державу не лише утримуватись від умисного чи незаконного позбавлення життя, а й вживати належних заходів для того, щоб захистити життя тих, хто знаходиться під їх юрисдикцією (пункт 32 рішення у справі «Горовенки та Бугара проти України» (Gorovenky and Bugara v. Ukraine).

Дійсно, судом констатовано факт, що на поточний момент відсутнє спеціальне законодавство щодо механізму відшкодування шкоди за обставин, у яких перебуває позивач, однак зазначається що «посилання суду першої інстанції на те, що на час розгляду справи держава Україна не прийняла відповідний закон, як це передбачено Законом України «Про боротьбу з тероризмом», на підставі якого передбачається процедура виплати компенсації моральної шкоди родичам загиблих від терористичних актів, не є обґрунтованим».

Також судом аналізується ситуація позивача на предмет гарантування права, передбаченого статтею 13 Конвенції.

Зокрема, суд акцентує увагу на позиції Європейського суду стосовно подібних обставин: «При цьому у пункті 82 рішення ЄСПЛ у справі «Рисовський проти України» (Rysovsky v. Ukraine) зазначено, що стаття 13 Конвенції гарантує наявність на національному рівні засобу юридичного захисту для забезпечення дотримання суті конвенційних прав і свобод, у якій би формі вони не закріплювались у національному правопорядку. Особа на практиці повинна мати можливість скористатись ефективними засобами захисту, тобто засобами, які б запобігли вчиненню порушень чи їх продовженню або забезпечили заявнику відповідне відшкодування».

За таких обставин колегія суддів апеляційного суду доходить висновку, що відсутність на національному рівні ефективного засобу юридичного захисту для забезпечення дотримання суті конвенційних прав не може бути перешкодою в реалізації особою таких прав та свобод.

Іншими словами, відсутність відповідного «процедурного» закону не може бути перешкодою в захисті прав позивача щодо отримання відшкодування моральної шкоди від держави на підставі статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом».

Зазначені аргументи судом було також доповнено із посиланням на рішення ЄСПЛ у справі «Кечко проти України» (Kechko v. Ukraine) та «Бурдов проти Росії» (Burdov v. Russia), у яких Європейський суд не прийняв аргумент уряду щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи державної влади не можуть посилатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань.

4.9. Практика судів щодо встановлення фактів, що мають юридичне значення

Окрему категорію становлять справи, у яких заявники – внутрішньо переміщені особи просять суд установити юридичний факт – їх вимушене переселення з тимчасово окупованих частин територій Донецької та Луганської областей України саме у зв'язку із агресією

Російської Федерації проти України та окупацією Російською Федерацію частин території Донецької та Луганської областей України. Проблематичність таких ситуацій полягала в тому, що в отриманих ними довідках про статус внутрішньо переміщеної особи в органах соціального захисту посвідчувався лише факт наявності в них цього статусу, але при цьому не встановлено причини такого переселення. У зв'язку із цим заявник вважає за необхідне звернутися до суду для встановлення факту вимушеного переселення внаслідок саме збройної агресії Російської Федерації проти України, адже іншого порядку встановлення цього юридичного факту законодавством України не передбачено. Метою встановлення такого факту є визначення статусу заявника як особи, яка перебуває під захистом Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року (жертви – потерпілого від міжнародного збройного конфлікту), що обумовлює виникнення прав та обов'язків, передбачених цією Конвенцією, іншими нормами національного та міжнародного права.

Такі справи українські суди почали розглядати з кінця 2015 року. У більшості справ українськими судами такі заяви внутрішньо переміщених осіб було задоволено. Суди використовували такий спосіб аргументації. По-перше, суди виходять із того, що факти збройної (військової) агресії Російської Федерації відносно України, окупації частини території Луганської та Донецької областей є загальновідомими, а тому не підлягають доказуванню згідно з приписами Цивільного процесуального кодексу України. Проаналізувавши обставини та докази, що містяться в нормах міжнародного та національного законодавства, доповідях міжнародних організацій, заявах лідерів держав та міжнародних організацій, суди доходять висновку, що наслідком саме збройної агресії Російської Федерації стала окупація частини території Донецької та Луганської областей, що, зокрема, спричинило внутрішньо переміщених заявників у справах України. Далі суди встановлюють, що результатом російської збройної агресії є втрата заявниками житла, надії на повернення додому, можливості планувати своє майбутнє, вільного спілкування із друзями та родичами, налагодженого побуту, а також можливості займатись своєю улюбленою справою. Це дає підстави судам дійти висновку про те, що заявники переселились із тимчасово окупованих територій задля уникнення загрози життю, здоров'ю, свободі, насильницькій втраті громадянства, особистим пра-

вам на свободу пересування, вираження думки, майнових прав вільного володіння, розпорядження та користування майном, прав на працю та захист, що уможливлює встановлення юридичного факту, про які просять заявники задля користування захистом Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року. Це, у свою чергу, обумовлює виникнення прав та обов'язків, передбачених цією Конвенцією, іншими нормами національного та міжнародного права; суд вважає, що подана заява підлягає задоволенню[103].

Відмови в задоволенні подібних заяв мали місце в менш ніж 5% випадків. У цих випадках суди ставили під сумнів не фактичні обставини внутрішнього переміщення та його причин, а саме підсудність таких справ судам. Так, у рішенні Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 22 серпня 2017 року відмову у задоволенні такої заяви аргументував тим, що видана заявниці Управлінням соціального захисту населення виконкому районної державної адміністрації довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи ґрунтується на положеннях Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», у статті 2 якого чітко вказано, що цей Закон визначає статус території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії Російської Федерації та встановлює особливий правовий режим на цій території, визначає особливості додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина. Це, на думку суду, автоматично означає, що вказаний Закон чітко визначає, що переміщення осіб, на яких поширюється Закон, пов'язане із фактом збройної агресії Росії[104]. Окрім того, Суд не прийняв до уваги доводи заявниці про те, що метою встановлення юридичного факту є набуття нею статусу особи, яка перебуває під захистом Конвенції ООН про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року.

Слов'янський міськрайонний суд Донецької області розтлумачив цю ситуацію таким чином, що Конвенція ООН про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року поширює свою дію на певну особу не у зв'язку з наявністю у цієї особи судового рішення про встановлення факту агресії іншої держави, як помилково вважає

103 Рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 9 серпня 2017 року № 761/2812/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68318940?fbclid=IwAR2vuLtoSpesnHA4kvGWBp1LJSR83xbrcKhFuT7XfD00ExvgJLsP87yodXE.

104 Рішення Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 22 серпня 2017 року № 243/7029/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68474938.

заявниця, а у зв'язку з тим, що дана особа підпадає під ознаки особи, передбачені статтею 4 Конвенції, яка перебуває під захистом цієї Конвенції, тобто автоматично. Ухвалою Апеляційного суду Донецької області від 11 жовтня 2017 року рішення суду першої інстанції залишено без змін. 17 квітня 2018 року Касаційний цивільний суд у складі Верховного Суду задовольнив касаційну скаргу заявника, скасувавши рішення суду першої та апеляційної інстанцій. По-перше, Касаційний цивільний суд звернув увагу на помилкове тлумачення судом першої інстанції Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»: аналіз положень закону про те, що підставами внутрішнього переміщення осіб на території України може бути не тільки збройна агресія, але і збройний конфлікт, тимчасова окупація, повсюдні прояви насильства та надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру. Крім того, за змістом встановленої законом форми довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи не передбачається внесення до неї відомостей про причину переміщення особи з місця свого постійного проживання. У зв'язку із цим хоча положеннями Закону не передбачено порядку підтвердження і встановлення факту наявності збройного конфлікту або тимчасової окупації території України, проте він не виключає можливість звернення внутрішньо переміщеної особи до суду для встановлення конкретної причини внутрішнього переміщення.

На обґрунтування важливості судового захисту прав внутрішньо переміщених осіб Касаційний цивільний суд нагадав про позитивні зобов'язання держав у сфері прав людини, які випливають зі статті 1 Конвенції і які передбачають вжиття державами належних заходів для забезпечення дотримання таких прав і свобод на своїй території. Суд послався на рішення ЄСПЛ, в яких викладені ці основоположні для розуміння прав людини в умовах внутрішнього переміщення позиції, а саме на справи «Ілашку та інші проти Молдови та Росії» (Ilascu and others v. Moldova and Russia) від 8 липня 2004 року, «Сарґсян проти Азербайджану» (Sargsyan v. Azerbaijan) від 16 червня 2015 року, «Катан та інші проти Республіки Молдова та Росії» (Catan and others v. Moldova Republic and Russia) від 19 жовтня 2012 року. Суд також звернув увагу на те, що практика ЄСПЛ сьогодні стоїть на тому, що у випадках, коли держава позбавлена можливості здійснювати владу на частині своєї території, її відповідальність, згідно з Конвенцією, обмежується ви-

конанням позитивних зобов'язань, які стосуються заходів, необхідних для відновлення контролю (як вираження своєї юрисдикції) над відповідною територією, а також заходів із забезпечення поваги до особистих прав заявника. Зважаючи на це, а також на суть вимог заявника, встановлення юридичного факту за рішенням суду безпосередньо породжує певні юридичні наслідки, тобто від встановлення факту залежать виникнення, зміна або припинення особистих прав громадян – у даному випадку йдеться про можливість визнання заявника особою, яка знаходиться під захистом Конвенції ООН про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року[105].

Також значна частина справ у межах цивільної юрисдикції стосується встановлення фактів народження та смерті. Слід відзначити, що через відповідні зміни до Цивільного процесуального кодексу України з 2016 року спростилася процедура визнання фактів народження та смерті на тимчасово окупованих територіях України. У чинній статті 317 «Особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України» ЦПК прямо зазначено, що такі справи розглядаються невідкладно з моменту надходження відповідної заяви до суду, а ухвалені судом рішення підлягають негайному виконанню, тобто копія судового рішення невідкладно надсилається судом до органу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем ухвалення рішення для державної реєстрації народження або смерті особи. Така процедура позитивно впливає на оперативність вирішення справ: йдеться про відкриття провадження, призначення справи до розгляду та винесення рішення по суті упродовж дня[106].

У меншій мірі з'являються справи, які пов'язані зі встановленням інших, не передбачених ЦПК України, фактів, що мають юридичне значення для заявників. Так, в одній зі справ суд задовольнив клопотання заявника про встановлення факту того, що він є інвалідом, оскільки через знаходження документів заявника, що підтверджують його інвалідність, на непідконтрольній території унеможливлюється здійснення ним соціальних прав, а іншим способом забезпечити свої соціальні права, крім встановлення факту наявності в заявника інвалідності, немає.

105 Рішення Касаційного цивільного суду від 17 квітня 2018 року № 243/7029/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73408726.

106 Див., наприклад: URL: http://www.reyestr.court.gov.ua.

Встановлення ж даного факту має для заявника юридичне значення, оскільки від цього залежить виникнення особистих майнових прав[107].

Таким чином, з огляду на наведений аналіз національної судової практики вбачається доцільним вжиття принаймні таких заходів:

1. Вироблення уніфікованих підходів та усталеної практики Верховного Суду і відповідно судів першої та апеляційної інстанцій щодо адміністративних спорів стосовно пенсійних виплат особам, які були зареєстровані отримувачами пенсійних виплат на територіях, які наразі є тимчасово окупованими, та переєструвались у органах Пенсійного фонду України на підконтрольній Уряду території, однак при цьому не є внутрішньо переміщеними особами (як щодо тих осіб, які змінили реєстрацію місця проживання, так і щодо осіб, які в основному проживають на тимчасово окупованій території).

2. Формулювання Верховним Судом правової позиції стосовно справ щодо припинення пенсійних виплат особам, які були зареєстровані отримувачами пенсійних виплат на територіях, які наразі є тимчасово окупованими, та не переєструвались у органах Пенсійного фонду України на підконтрольній Уряду території, зокрема за обставин, коли відповідні територіальні управління Пенсійного фонду України перемістились та здійснили перереєстрацію на підконтрольній Уряду території.

3. Вжиття заходів щодо пришвидшення розгляду Верховним Судом касаційних скарг у справах, пов'язаних з припиненням пенсійних чи соціальних виплат, особливо тих, які було направлено ще до початку функціонування новоствореного Верховного Суду і які, таким чином, перебувають на розгляді в суді касаційної інстанції вже близько двох і більше років.

4. Здійснення аналізу практики застосування судами в адміністративних справах зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подання звіту про виконання судового рішення. За результатами аналізу слід обговорити шляхи досягнення позитивних змін стосовно виконання рішень судів, зокрема, з представниками Державної виконавчої служби, Пенсійного фонду, Міністерства соціальної політики.

107 Рішення Подільського районного суду міста Києва від 26 лютого 2018 року № 758/10342/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73950319.

5. Вироблення уніфікованого підходу до вирішення спорів, пов'язаних із відшкодуванням шкоди, заподіяної життю, здоров'ю та майну осіб внаслідок бойових дій.

6. Сприяння вивченню та застосуванню судами практики Європейського суду з прав людини відносно справ у контексті збройних конфліктів та питань територіальної юрисдикції, залучаючи до таких заходів провідних європейських експертів із відповідних стандартів Ради Європи.

7. Забезпечення, наскільки це можливо, інформування громадян про діяльність судів і процедури звернення до суду, а також надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Додаток 1. Рекомендації інституцій Ради Європи щодо прав внутрішньо переміщених осіб

Рекомендація Rec (2006) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб

(Ухвалено Комітетом міністрів Ради Європи на 961-му засіданні заступників міністрів 5 квітня 2006 року)[108]

Комітет міністрів, відповідно до положень статті 15. b Статуту Ради Європи,

нагадуючи, що одними із основних завдань Ради Європи є збереження та підтримка прав людини задля блага кожного в Європі;

враховуючи, що велика кількість громадян держав-членів Ради Європи не може у повній мірі скористатися своїми правами, тому що вони змушені залишати свої будинки або місця постійного проживання, зокрема, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, природних або техногенних катастроф без перетину міжнародно визнаних державних кордонів;

нагадуючи про існування Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення (далі – Керівні принципи ООН), які стосуються всіх етапів внутрішнього переміщення і які отримали міжнародне визнання й авторитет;

наголошуючи на дотриманні духу і положень Керівних принципів ООН та прагненні імплементувати їх у національному законодавстві та політиці держав-членів;

прагнучи реалізувати Керівні принципи ООН в європейському контексті і розвивати далі деякі з цих принципів на основі існуючих стандартів Ради Європи;

визнаючи, що внутрішньо переміщені особи мають особливі потреби через їхнє переміщення;

беручи до уваги, що в той час як внутрішньо переміщені особи, незважаючи на їхнє переміщення, залишаються громадянами своєї країни, які мають право на здійснення в повному обсязі прав людини і гарантій міжнародного гуманітарного права, міжнародне право не містить будь-якого спеціального юридично обов'язкового документу, що визначає їхні права;

враховуючи, що національні органи влади держав-членів, на території яких відбувається внутрішнє переміщення, насамперед відповідальні за за-

108 © Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2018. Цей переклад не є зобов'язальним для Європейських інституцій.
© Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions», 2018. This translation does not bind the European institutions.

хист і надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, незалежно від прав і обов'язків інших держав або відповідних міжнародних організацій, які керуються міжнародним правом;

утверджуючи, що державам-членам, яких стосується питання внутрішнього переміщення, слід утриматися від використання ситуації з переміщенням осіб у власних політичних цілях;

наголошуючи, що довільне переміщення осіб з їхніх будинків або місць постійного проживання заборонено, що випливає з Європейської конвенції з прав людини, яка є невід'ємною частиною національного законодавства держав-членів;

усвідомлюючи, що неналежна організація внутрішнього переміщення може призвести не лише до порушень прав людини, а й до зростання рівня міжнародної міграції та руху біженців по всьому континенту;

вважаючи, що ані ця рекомендація, ані Керівні принципи ООН не повинні стримувати держав-членів Ради Європи від впровадження або збереження більш сприятливих стандартів щодо внутрішньо переміщених осіб,

рекомендує урядам держав-членів при формуванні національного законодавства та практики щодо внутрішньо переміщених осіб, а також у ситуаціях внутрішнього переміщення керуватися такими принципами:

1. Керівні принципи ООН та інші відповідні міжнародні правові інструменти у сфері прав людини або гуманітарного права застосовуються до всіх внутрішньо переміщених осіб, у тому числі осіб, переміщених зі своїх будинків або місць постійного проживання внаслідок природних або техногенних катастроф;

2. Внутрішньо переміщені особи не повинні зазнавати дискримінації через їхнє переміщення. Держави-члени повинні вжити належних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення до внутрішньо переміщених осіб, а також до них та інших громадян. У результаті цього може виникнути зобов'язання розглянути питання щодо особливого поводження з внутрішньо переміщеними особами з огляду на їхні потреби;

3. Особливу увагу необхідно приділити захисту осіб, що належать до національних меншин, а також захисту і наданню допомоги найбільш уразливим групам населення відповідно до чинних стандартів міжнародного права;

4. Захист внутрішньо переміщених осіб та їхніх прав, а також постачання їм гуманітарної допомоги є першорядним обов'язком відповідної держави;

Вирішення цього завдання потребує також допомоги з боку інших держав або міжнародних організацій, якщо держава, яка опинилася у скрутній ситуації, не в змозі сама забезпечити захист і надати допомогу своїм внутрішньо переміщеним особам;

Держава не може довільно відмовитись від пропозиції з боку інших держав та міжнародних організацій надати таку допомогу;

5. Держави-члени, відповідно до своїх зобов'язань згідно зі статтями 2, 3 та 5 Європейської конвенції з прав людини, повинні вжити належних заходів, щоб, з одного боку, запобігти діям, які можуть порушити право внутрішньо переміщених осіб на життя, тілесну недоторканність, свободу і безпеку, а з іншого – ефективно розслідувати можливі порушення цих прав. Це особливо стосується організації та облаштування таборів для внутрішньо переміщених осіб, що вимагає вжиття заходів безпеки з огляду на цивільний характер таборів;

Внутрішньо переміщених осіб не можна відправляти назад в райони, де вони будуть стикатися з реальною небезпекою зазнати поводження, яке порушує статті 2 і 3 Європейської конвенції з прав людини;

6. Держави-члени, відповідно до статті 8 Європейської конвенції з прав людини, зобов'язані вжити належних заходів з метою сприяння возз'єднанню сімей, що були розділені внутрішнім переміщенням. До таких заходів належать пошук зниклих членів сім'ї, особливо тих, які були взяті в заручники.

Компетентні органи повинні передати родичам внутрішньо переміщених осіб на їхнє прохання всю можливу інформацію щодо місцеперебування таких осіб;

7. Внутрішньо переміщені особи повинні бути забезпечені всіма документами, що необхідні для ефективного здійснення їхніх прав в якомога коротший термін після їхнього переміщення, без висунення необґрунтованих умов;

8. Внутрішньо переміщені особи мають право користуватися своїм майном згідно з правом у сфері прав людини. Зокрема, внутрішньо переміщені особи мають право на повернення своєї власності, що була залишена у зв'язку з їхнім переміщенням. Якщо внутрішньо переміщені особи позбавлені можливості повернути свою власність, така втрата повинна бути належно компенсована;

9. Держави-члени повинні вжити належних правових і практичних заходів, щоб внутрішньо переміщені особи могли повноцінно реалізувати своє право голосувати на національних, регіональних або місцевих виборах, а також гарантувати, що не буде жодних перешкод у його практичній реалізації;

10. Для мінімізації негативних наслідків внутрішнього переміщення державам-членам слід розробити превентивні заходи, такі як стратегічні плани дій, що будуть застосовані під час кризи, яка може призвести до внутрішнього переміщення;

11. Внутрішньо переміщені особи повинні бути належно поінформовані та, наскільки це можливо, отримати консультації щодо вирішення ситуації, в якій вони опинилися, до, під час або після їхнього переміщення;

12. Внутрішньо переміщені особи згідно з Європейською конвенцією з прав людини мають право на добровільне, безпечне і гідне повернення

до власних помешкань або місць постійного проживання або переселення до іншої частини країни;

Потрібно забезпечити умови для належної та стійкої інтеграції внутрішньо переміщених осіб після їхнього переміщення;

13. З метою усунення в міжнародному праві наявних прогалин, що стосуються поводження з внутрішньо переміщеними особами, держави-члени повинні розглянути можливість розробки додаткових міжнародно-правових інструментів.

РЕЗОЛЮЦІЯ 1708 (2010)
Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб

Парламентська Асамблея Ради Європи
28 січня 2010 року[109]

1. Переміщення мільйонів людей у всьому світі – одне з основних прав людини та гуманітарних викликів сьогодення. Для біженців і внутрішньо переміщених осіб (ВПО) втрата житла, землі, майна – це передусім завдання прийняти рішення щодо свого переміщення на тривалий час.

2. Понад 2,5 млн. біженців і ВПО в державах-членах Ради Європи стикаються з цією проблемою, особливо на Північному та Південному Кавказі, Балканах і в Східному Середземномор'ї. Переміщення в Європі часто затяжне. Постраждалі не мають змоги повернутися у свої оселі й на землю або хоча б отримати до них доступ ще з1990-х або й раніше.

3. Знищення, окупація та конфіскація полишеного майна порушують права постраждалих осіб, подовжують їх переміщення й ускладнють процес примирення та миротворення. Тому реституція майна – тобто відновлення прав і фізичного володіння на користь переміщених колишніх мешканців – або компенсація – це форми відшкодування, необхідні для відновлення прав таких осіб і верховенства права.

4. Парламентська асамблея вважає реституцію оптимальною відповіддю втраті доступу та прав на житло, землю й майно, оскільки серед усіх форм відшкодування вона єдина допомагає зробити вибір між трьома «тривалими рішеннями» в питанні переміщення: безпечне та гідне повернення у власний дім; місцева інтеграція в місці переміщення; переселення в інше місце в межах країни походження або за кордон.

5. Асамблея згадує, що серед інструментів Ради Європи є декілька гарантій, зокрема статті 6, 8, 13 і 14 Європейської конвенції з прав людини (ETS № 5),

109 © Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2018. Цей переклад не є зобов'язальним для Європейських інституцій.
© Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions», 2018. This translation does not bind the European institutions.

стаття 1 її Протоколу № 1 і стаття 2 її Протоколу № 4, стаття 31 Європейської соціальної хартії (ETS № 163) і стаття 16 Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS № 157).

6. Асамблея також звертає увагу на Принципи ООН з питань реституції житла та майна біженців і переміщених осіб (Принципи Пін'єйру), створені, щоб надавати рекомендації щодо вирішення питань відшкодування втраченого майна.

7. Асамблея посилається на Рекомендацію Rec (2006) 6 Комітету міністрів із питань внутрішньо переміщених осіб, де підтверджуються права ВПО на користування своїм майном і володіннями, а також на відновлення прав на полишене майно. В іншому випадку має надаватися належна компенсація.

8. Асамблея наголошує, що всі держави-члени повинні утримуватися та запобігати вимушеному переміщенню та виселенню й забезпечувати внутрішньодержавні засоби правового захисту, а за їх відсутності – компенсацію.

9. У світлі наведеного вище, Асамблея закликає держав-учасниць вирішувати проблеми з правом власності на житло, землю та майно, що виникли внаслідок конфлікту, з урахуванням Принципів Пін'єру, відповідних правових актів Ради Європи та Рекомендацій Rec (2006) 6 Комітету міністрів.

10. Пам'ятаючи про ці міжнародні стандарти та досвід реституції майна й програм компенсації, здійснених у Європі до цього часу, держави-учасниці закликають:

10.1. гарантувати вчасне й ефективне відшкодування втраченого доступу та прав на житло, землю й майно, залишені біженцями або ВПО, не очікуючи на результати переговорів щодо вирішення збройних конфліктів або статусу певної території;

10.2. переконатися, що таке відшкодування має форму реституції шляхом підтвердження юридичних прав біженців і переміщених осіб на їхнє майно й відновлення їхнього безпечного фізичного доступу до такого майна та володіння ним. Якщо реституція неможлива, має надаватися належна компенсація, яка відбувається через підтвердження попередніх юридичних прав на майно та надання коштів і речей, які мають відповідне співвідношення до їхньої ринкової вартості або через інші форми справедливого відшкодування;

10.3. переконатися, що біженці та переміщені особи, у яких не було офіційно визначених прав до переміщення, однак чиє користування майном вважалося органами влади фактично дійсним, отримують рівноцінний і фактичний доступ до засобів правового захисту та відшкодування за їх виселення. Це особливо важливо у випадках, коли постраждалі особи соціально незахищені, бо належать до меншин;

10.4. переконатися, що попередні права на використання та проживання, що стосуються соціального житла чи інших аналогічних форм домоволодіння, які були наявні в колишніх комуністичних системах, визнаються та захищаються як їхній дім у значенні статті 8 Європейської конвенції з прав людини та як їхнє володіння в значенні статті 1 Протоколу № 1 цієї Конвенції;

10.5. переконатися, що відсутність носіїв прав на користування та оренду в місцях їхнього колишнього проживання (через те, що вони були змушені залишити свій дім), вважається виправданою до моменту, коли настануть умови для їх добровільного, безпечного та гідного повернення;

10.6. забезпечити швидкі, доступні й ефективні процедури для задоволення претензій щодо відшкодування. Якщо переміщення та виселення відбуваються систематично, потрібно створити спеціальні органи, що оцінюватимуть претензії та ухвалюватимуть рішення. Такі органи повинні застосовувати прискорені процедури, що включають спрощені стандарти доведення та процедури. До їхньої юрисдикції мають належати всі типи об'єктів власності, що мають відношення до потреб щодо житла та життєдіяльності переміщених осіб, зокрема будинки, сільськогосподарські угіддя та корпоративна нерухомість;

10.7. забезпечувати незалежність, неупередженість і компетентність судових органів, зокрема шляхом упровадження відповідних правил щодо їхнього складу, які можуть передбачати наявність міжнародних членів. Такі органи мають отримувати достатнє фінансування, а відповідні правоохоронні органи повинні бути юридично зобов'язаними виконувати їхні рішення;

10.8. забезпечувати ефективність відшкодування через реституцію або компенсацію (де це потрібно) вартості залишеного майна шляхом прийняття таких заходів:

10.8.1. компенсація моральної шкоди, пов'язаної з обставинами, через які сталося або затяглося переміщення та виселення;

10.8.2. відшкодування шкоди, завданої внаслідок переміщення та відсутності доступу до полишеного майна, як-от втрата доходу та витрати, яких не було б, якби вони не були змушені покинути свій дім;

10.8.3. компенсація за незаконне знищення чи пошкодження нерухомого майна чи втрата значного рухомого майна, спричинені діями або бездіяльністю органів влади, до юрисдикції яких належить таке майно;

10.8.4. заходи для допомоги та відновлення, що сприяють довготривалим рішенням, як-от створення безпечних умов, реконструкція будинків та інфраструктури в місцях, куди повертаються люди, соціальна й економічна підтримка всіх переміщених осіб, незалежно від того, чи повернуться вони у свій дім;

10.8.5. публічне визнання органами влади відповідальності за порушення прав людини, пов'язаних із переміщенням, детальне розслідування та розголошення інформації про такі порушення, а також порушення, за які окремих винуватців потрібно притягнути до відповідальності;

10.9. забезпечення (де це потрібно) того, що ефективні засоби правового захисту та відшкодування за втрату доступу та прав на майно включені в ширші програми компенсації за неодноразові порушення прав людини.

11. Державам-учасницям, які безпосередньо отримують претензії:

11.1. пропонується просити про технічну допомогу інших держав-членів і співпрацювати з ними, а також з іншими міжнародними організаціями з відповідним юридичним і технічним досвідом;

11.2. рекомендується працювати з науковими та громадськими суб'єктами, а також національними правозахисними установами, надавати надійну інформацію про кількість і природу претензій, формулювати пропозиції для процедур вирішення таких претензій, контролювати їх виконання, виявляти перешкоди та заходи для їх вирішення, поширювати інформацію та надавати юридичні консультації постраждалим особам;

11.3. рекомендується спілкуватися безпосередньо з переміщеними особами та включати їх у процес розробки та реалізації процедур і відшкодування за втрату майна. Інформація про такі процедури, зокрема терміни чи інші умови висування претензій, має бути доступною всім постраждалим особам мовою, яку вони розуміють. Дуже важливо, щоб такі процеси участі дозволяли дізнаватись та враховувати погляди вразливих груп, як-от жінок-голів домогосподарств і груп меншин, у той же час поважаючи безпеку та право на особисте життя таких постраждалих осіб.

12. Верховному комісару ООН у справах біженців і Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) висловлюється подяка за висвітлення в Європі в межах їхніх повноважень майнових проблем, пов'язаних із переміщенням, і рекомендується продовжувати й розширювати свої зусилля, спрямовані на вирішення таких майнових проблем на державному рівні.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1877 (2009)
Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час

Парламентська Асамблея Ради Європи
24 червня 2009 року[110]

1. Парламентська асамблея регулярно висловлює занепокоєння щодо невирішеної ситуації внутрішньо переміщених осіб (ВПО), розселених у понад 11 із 47 держав-членів Ради Європи. Вона постійно закликає уряди шукати довготривалі рішення для повернення, місцевої інтеграції або інтеграції в інших місцевостях рідних країн переміщених осіб і гарантувати захист їхніх прав відповідно до положень відповідних правових актів Ради Європи та Керівних принципів ООН щодо внутрішнього переміщення (тут і надалі – Керівні принципи ООН).

110 © Проєкт Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2018. Цей переклад не є зобов'язальним для Європейських інституцій.
© Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions», 2018. This translation does not bind the European institutions.

2. Асамблея схвалює роботу Комітету міністрів, виконану під час розробки 13 рекомендацій щодо ВПО (Рекомендація Комітету міністрів Rec (2006) 6 щодо внутрішньо переміщених осіб), в основі якої – Керівні принципи ООН, і яка підкреслює юридичні зобов'язання держав-членів. Однак вона з жалем констатує, що з часу прийняття рекомендації Комітету міністрів процес пошуку довготривалих рішень знову призупинився, а натомість у Європі загалом поглибилася соціальна ізоляція переміщеного населення.

3. Асамблея й надалі глибоко стурбована тим, що в державах-членах Ради Європи за приблизними оцінками від 2,5 до 2,8 мільйона ВПО досі переміщені. Приблизно 99 % цих переміщених осіб покинули свої домівки ще п'ятнадцять-тридцять п'ять років тому внаслідок конфліктів, що виникли з численних і різноманітних причин. Вона з жалем констатує, що лише близько чверті всіх ВПО з минулих десятиліть знайшли довготривалі рішення, більшість із них оселилися не в місцях, звідки походять.

4. Асамблея засуджує той факт, що більшість переміщених осіб продовжують жити в нужді та боротися за власні права, й зазнають соціальної ізоляції через зневагу до своїх прав людини або неможливість їх відстояти (зокрема це стосується економічних, соціальних і культурних прав). Багато категорій ВПО особливо вразливі, залежні від держави та потребують адресної допомоги. Близько 390 000 ВПО в Європі досі живуть у центрах тимчасового розміщення, тимчасових притулках або несанкціонованих поселеннях без гарантій від необґрунтованого виселення й часто без доступу до основних послуг, як-от води, електрики чи каналізації. Збереження неналежного житла й житлово-побутових умов після стількох років посилює їх соціальну ізоляцію.

5. Асамблея неодноразово спонукала уряди держав-членів Ради Європи впровадити відповідні нормативно-правові бази, передбачені Керівними принципами ООН і Рекомендацією Комітету міністрів Rec (2006) 6. Вона висловлює жаль, що лише кілька держав-членів досягли прогресу в узгодженні законодавства щодо ВПО з положеннями Керівних принципів ООН і рекомендацією Комітету міністрів.

6. Асамблея переконана, що ключ до повного забезпечення в Європі прав людини осіб, переміщених на тривалий термін, полягає в об'єднаних і відновлених зусиллях місцевих, національних і міжнародних суб'єктів з точки зору пошуку політичних рішень затяжних конфліктів, удосконалення нормативно-правової бази, посиленої волі та спроможностей усіх суб'єктів, відповідальних за впровадження таких законодавчих баз відповідного законодавства.

7. Реальних рішень для ВПО досягти складно, оскільки першопричини переміщення, як-от затяжні конфлікти й етнічний розбрат, не вирішуються. Уряди деяких держав-членів досі належним чином не контролюють всю власну територію через невирішеність конфліктів. Призупинені переговори щодо миру або навіть відхилення від наявних механізмів підтримки та розбудови миру, відсутність організованих механізмів примирення й постійна

незахищеність обмежують доступ ВПО до своїх прав і перешкоджають їх поверненню.

8. Асамблея зазначає, що за відсутності політичного врегулювання потрібно заохочувати тимчасову чи довготермінову інтеграцію ВПО в поточному місці проживання. Місцева інтеграція надає переміщеним особам основні (навіть тимчасово) умови вести нормальне життя завдяки рівному та повному доступу до гідних умов життя, засобів до існування, освіти й основних послуг, однак це не можна порівняти з поверненням. Асамблея схвалює нещодавні зміни політики в цьому відношенні в Азербайджані та Грузії.

9. Потрібно поважати право ВПО зробити добровільний і усвідомлений вибір з-поміж трьох варіантів: повернення додому, локальна інтеграція в місці переміщення, поселення в іншій, безпечній, частині країни.

10. Усі відповідні органи мають безумовно поважати та забезпечувати права ВПО на повернення згідно з міжнародним гуманітарним правом, а також право на свободу пересування, що випливають з міжнародних та регіональних документів про права людини. Потрібно впровадити заходи правосуддя перехідного періоду для усунення завданої шкоди (зокрема через вимушене переміщення), а винних у міжнародних злочинах потрібно притягнути до відповідальності.

11. Асамблея визнає потребу в постійній міжнародній підтримці ВПО в питаннях фінансової й технічної допомоги, щоб запобігти їх перетворенню в «забутих людей» Європи. Це особливо важливо в контексті теперішньої глобальної економічної кризи.

12. Асамблея застерігає, що нехтування інтересами ВПО становить реальний політичний ризик повторного розпалення заморожених конфліктів у будь-який час. Минулорічна війна між Грузією та Росією стала зловісним нагадуванням про те, що тривала міжнародна байдужість до довготривалого переміщення може сприяти відновленню конфліктів, значним втратам життів і переміщенню ще більшої кількості людей із рідної землі.

13. Необхідність справжніх міжнародних миротворчих сил у місцях, де місцевими засобами неможливо стримати насильство й упередженість щодо місцевих громад і ВПО, також має залишатися пріоритетним завданням міжнародної спільноти.

14. Усім зацікавленим спільнотам також важливо вирішувати проблему глибоко вкорінених моделей дискримінації представників етнічних меншин, що серйозно підриває стабільність повернення.

15. Зважаючи на вищесказане, Асамблея рекомендує Комітету міністрів:

15.1. по відношенню до довготривалих політичних рішень:

15.1.1. шукати новий політичний поштовх для мирного врегулювання затяжних конфліктів у Європі з метою гарантування довготривалих рішень, серед них добровільне й усвідомлене повернення переміщених осіб у місця

свого походження відповідно до міжнародного гуманітарного права, вимог Гельсінського заключного акту та зобов'язань Ради Європи;

15.1.2. спонукати всіх держав-членів Ради Європи відстоювати принципи міжнародного права щодо державного суверенітету й територіальної цілісності держав-членів;

15.1.3. працювати над політичними, технічними й фінансовими питаннями, пов'язаними з миротворчими місіями, необхідними для захисту, гідного повернення та інтеграції ВПО;

15.2. щодо дотримання міжнародних стандартів захисту:

15.2.1. спонукати держав-членів суворо дотримуватися Керівних принципів ООН та Рекомендації Комітету міністрів Rec (2006) 6 й включати (де це доречно) Керівні принципи ООН у національне законодавство, якщо цього ще не зроблено;

15.2.2. створити новий постійний комітет у рамках Ради Європи з повноваженнями розглянути питання притулків і переміщення (на заміну Спеціальному комітету експертів з юридичних аспектів територіального притулку, біженців та осіб без громадянства (CAHAR)) і дати йому завдання вивчити можливі прогалини в міжнародних документах та національному законодавстві з метою розробки додаткових обов'язкових міжнародних угод, що запропоновано Рекомендацією Комітету міністрів Rec (2006) 6, вивчення механізмів імплементації нормативно-правової бази, що застосовуватиметься до ВПО, і розробки конкретних критеріїв для довготривалих рішень у кожній зацікавленій країні;

15.2.3. підвищувати поінформованість і наявні механізми захисту відповідно до Європейської конвенції з прав людини (ETS № 5), останньої редакції Європейської соціальної хартії (ETS № 163) і її механізму колективних скарг, Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ECRI), Рамкової конвенції про захист національних меншин (ETS № 157) з точки зору їх застосування до ВПО;

15.3. щодо захисту прав ВПО – закликати держав-учасників знайти разом із ВПО довготривалі рішення, зокрема:

15.3.1. оглядати, приймати й реалізовувати державні стратегії та плани заходів шляхом створення чітких правових і організаційних засад забезпечення ефективного захисту ВПО й усунення їхніх найбільш уразливих місць, а також переглядати й змінювати наявні закони, щоб усунути всі правові перешкоди на шляху до інтеграції ВПО;

15.3.2. мобілізувати й посилити спроможності ВПО як суб'єктів власного захисту;

15.3.3. поважати добровільний характер повернення, інтеграції чи поселення;

15.3.4. забезпечувати захист і безпеку ВПО, особливо в місцях повернення, зокрема там, де залишилися протипіхотні міни та нездетоновані боєприпаси;

15.3.5. більш енергійно продовжувати процес примирення, особливо на територіях повернення чи поселення ВПО, шляхом створення політичного й культурного клімату поваги, толерантності й недискримінації, а також через розслідування й притягнення до відповідальності винуватців злочинів проти людства, воєнних злочинів і міжнаціонального насильства;

15.3.6. відновлювати права на майно, проживання/володіння та/чи надавати швидку, ефективну й справедливу компенсацію у випадках, коли реституція неможлива, ремонтувати або відбудовувати повернені будинки або споруджувати альтернативне належне житло;

15.3.7. забезпечувати для ВПО повний доступ до прав, юридичних документів і безоплатної правової допомоги;

15.3.8. зробити доступною для ВПО діяльність для заробітку коштів, щоб сприяти їхній соціальній і економічній інтеграції, зокрема забезпечувати повний і рівноцінний доступ до вакансій, що пропонуються приватними чи державними роботодавцями; розвивати системи соціального забезпечення, у тому числі соціальні програми житлового будівництва; надавати права на соціальне забезпечення та пенсію (де це потрібно);

15.3.9. гарантувати житлово-побутові умови та доступ до основних потреб згідно з відповідними стандартами;

15.3.10. знайти правильні рішення для більшості вразливих груп людей, які досі проживають у центрах тимчасового розміщення, наметових таборах або в іншому тимчасовому житлі;

15.3.11. у міру можливості забезпечити відвідування школи переміщеними дітьми разом із дітьми, які не зазнавали переміщення, а також отримання ними якісної освіти без фінансових перешкод;

15.3.12. забезпечити умови, за яких ВПО зможуть користуватися своїм правом на участь у державних справах на всіх рівнях, зокрема правом голосувати чи балотуватися на виборах, для чого можуть знадобитися додаткові заходи, як-от реєстрація ВПО як виборців або відкріпні талони;

15.3.13. стежити за стабільним розвитком довготривалих рішень для ВПО, а також за їхніми матеріально-побутовими умовами, зокрема за наявністю належних житлових умов;

15.3.14. забезпечити повноцінний, вільний і безперешкодний доступ ВПО й осіб, що повернулися, до гуманітарної допомоги; держава не може блокувати такий доступ чи перешкоджати йому через політичні причини;

15.3.15. ділитися досвідом і передовими практиками щодо досягнення довготривалих рішень для ВПО;

15.4. діяльність Ради Європи по відношенню до ВПО в Європі має об'єднувати представників ВПО з усієї Європи, щоб надати їм можливість поділитися різним досвідом і навчитися на ньому;

15.5. щоб зміцнити політичну й економічну стабільність у відповідних державах-членах, усім таким державам-членам Ради Європи пропонується:

15.5.1. продовжувати підтримку процесу добровільного повернення, місцевої інтеграції ВПО й інтеграції в іншій частині країни із забезпеченням фінансової допомоги, технічних знань і досвіду;

15.5.2. робити добровільні внески в певні програми Ради Європи, спрямовані на зміцнення захисту прав людини, верховенства права й демократії в країнах, які серйозно постраждали від переміщення;

15.5.3. продовжувати підтримку органів, що забезпечують захист прав людини на державному, регіональному і міжнародному рівнях і працюють у відповідних державах-членах, використовуючи свої можливості для заохочення урядів вирішувати проблеми обмеженого доступу ВПО до їхніх прав.

16. Асамблея рекомендує Комітету міністрів закликати Європейський Союз:

16.1. приділити посилену увагу питанням, пов'язаним із пошуком довготривалих рішень для ситуації з ВПО та вирішенням їхніх проблем із забезпеченням прав людини в рамках своєї Європейської політики сусідства та нової Програми Східного партнерства;

16.2. посилювати роль миротворчих місій Європейської політики безпеки та оборони у зонах потенційних конфліктів;

16.3. підтримувати політичний імпульс у відповідних державах, які не є членами Європейського Союзу з точки зору перспективи Євроінтеграції; у рамках процесів доступу оцінювати покращення ситуації ВПО, зокрема прогрес у питаннях довготривалих рішень;

16.4. продовжувати підтримку процесу добровільного повернення, місцевої інтеграції ВПО й інтеграції в іншій частині країни із забезпеченням фінансової допомоги та досвіду;

16.5. надавати фінансову допомогу конкретним спільним програмам Ради Європи, спрямованим на посилення захисту прав людини ВПО в Європі, зокрема найуразливіших груп, а також підвищити обізнаність і можливості місцевих суб'єктів, що працюють над вирішенням питань ВПО.

17. Асамблея закликає Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи вивчити питання ефективних засобів підвищення обізнаності та можливостей місцевих органів влади стосовно труднощів інтеграції ВПО у місцях переміщення, їхніх спеціальних потреб і конкретних уразливих сторін.

18. Асамблея заохочує Комісара Ради Європи з прав людини об'єднати зусилля національних інституцій з прав людини й уповноважених із прав людини з регіонів, у яких зараз є довготривалі ВПО, щоб оцінити досягнутий прогрес у виконанні низки рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав ВПО й визначити решту перешкод для забезпечення довготривалих рішень, а також видати меморандум із цього питання.

19. Асамблея закликає Банк розвитку Ради Європи розпочати співпрацю з відповідними державами-членами, щоб фінансувати більшу кількість проєктів, що стосуються повернення біженців і ВПО.

20. Асамблея визнає потребу у всеохоплюючому спостереженні за перебігом вирішення наведених вище проблем завдяки механізму моніторингу в кожній країні та регіональними й тематичними звітами, підготованими Комітетом із питань міграції, біженців і населення.

Додаток 2. Обрані справи Європейського суду з прав людини, пов'язані із захистом прав людини внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, які постраждали від конфлікту (витяги)[111]

Лоїзіду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey),
No 15318/89 (попередні заперечення), 23 березня 1995 року[112]

Ця справа стала першою, яку Суд розглянув внаслідок вторгнення Туреччини на територію Кіпру, що відбулося в 1974 році та призвело до окупації північної частини острова та переміщення приблизно двохсот тисяч кіпріотів із їхніх домівок та втрати власності[113].

Факти. *Заявниця пані Лоїзіду скаржилася, зокрема, на те, що її право власності було порушено турецькими військовими силами, які окупували і продовжували контролювати північну частину Кіпру і які неодноразово перешкоджали її доступу до будинку та іншого майна, що знаходиться в даному регіоні. Вона стверджувала, що дані дії були триваючим порушенням її власності, таким, що суперечить статті 1 Першого протоколу до Конвенції, а також триваючим порушенням її права на повагу житла відповідно до статті 8 Конвенції.*

Туреччина визнала, що пані Лоїзіду втратила контроль над своєю власністю в результаті окупації північної частини Кіпру турецькими військами і створення в цьому регіоні «Турецької Республіки Північного Кіпру». Туреччина здійснює ефективний загальний контроль над Північним Кіпром за допомогою своєї військової присутності в цьому регіоні, в результаті чого її відповідальність за Конвенцією поширюється на політику і дії влади Турецької Республіки Північного Кіпру («ТРПК»). Отже, дії влади «ТРПК», підтримувані турецькими військами, підпадають під юрисдикцію Туреччини[114].

Витяг з рішення

Загальні питання виконання позитивних зобов'язань у сфері прав людини (питання юрисдикції). «59. Стаття 1 Конвенції проголошує: "Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I [цієї] Конвенції"».

111 Тут і далі по всьому тексту – курсив авторський.

112 Case of Loizidou v. Turkey (Application no. 15318/89) = [Справа «Лоізіду проти Туреччини»]: Judgment European Court of Human rights, 23 March 1995 (preliminary objection). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«Loizidou%20v.%20Turkey»], «documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER», «CHAMBER»], «itemid»: [«001–57920»]}. Переклад українською: Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5965.

113 Параскева К. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник. Харків: Право, 2017. С. 32.

114 Экстерриториальная юрисдикция государств-участников. Информационно-тематический листок. Ноябрь, 2014. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_RUS.pdf.

«62. Щодо цього Суд нагадує, що хоча Стаття 1 встановлює рамки для Конвенції, поняття "юрисдикції" відповідно до цього положення не обмежується національною територією Високих Договірних Сторін…

З урахуванням предмета та мети Конвенції *відповідальність Договірної Сторони також може виникати, коли внаслідок військових дій* – як законних, так і незаконних – вона здійснює фактичний контроль за районом поза її національною територією. *Зобов'язання щодо захисту* в цьому районі прав і свобод, встановлених Конвенцією, *випливає з факту такого контролю*, незалежно від того, чи здійснюється він безпосередньо через збройні сили, чи через підпорядковану місцеву адміністрацію.

63. У зв'язку з цим Уряд-відповідач визнав, що втрата заявницею контролю над своєю власністю виникла внаслідок окупації північної частини Кіпру турецькими військами і встановлення там «ТРПК». Крім того, не заперечувалось те, що заявниця була позбавлена турецькими військами можливості отримати доступ до своєї власності.

64. З цього випливає, що такі дії можуть підпадати під турецьку "юрисдикцію" в сенсі Статті 1 (ст. 1) Конвенції. Таким чином, Суд, на етапі розгляду справи по суті має вирішити питання щодо того, чи може предмет скарги бути поставлений у провину Туреччині і служити підставою для встановлення відповідальності Держави».

Лоїзіду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey),

No 15318/89 (міркування по суті), 18 грудня 1996 року[115]

Загальні питання виконання позитивних зобов'язань у сфері прав людини (питання юрисдикції). «54. У вирішенні Судом питання, на кого лягає відповідальність, важливо, що влада Туреччини визнає, що втрата заявницею контролю над своєю власністю є наслідком окупації північної частини Кіпру турецькими військами й утворення там "ТРПК"… Окрім того, не заперечується і той факт, що турецькі війська неодноразово перешкоджали заявниці отримати доступ до її власності…

Однак протягом усього судового розгляду влада Туреччини відмовлялася від того, щоб нести відповідальність у випадках, які зазначалися у скарзі, стверджуючи, що її збройні сили діють виключно в тісній взаємодії і від імені нібито незалежної та автономної влади "ТРПК"…»

«56. Немає необхідності визначати, як це запропонували заявниця і влада Кіпру, чи насправді Туреччина здійснює всеосяжний контроль над політикою і діями влади "ТРПК". *Той факт, що у північній частині Кіпру несуть дійсну службу її численні підрозділи… з усією очевидніс-*

115 Case of Loizidou v. Turkey (Application no. 15318/89) = [Справа «Лоізіду проти Туреччини»]: Judgment European Court of Human rights, 18 December 1996 (merits). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{«fulltext»: [«15318/89»],»documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–58007»]}.

тю випливає, що армія Туреччини здійснює ефективний і повний контроль над цією частиною острова. Такий контроль, як свідчать відповідні перевірки і з'ясування обставин справи, тягне за собою її відповідальність за політику і дії "ТРПК"… Ті ж, на кого поширюється ця політика або дії, підпадають, таким чином, під "юрисдикцію" Туреччини в контексті статті 1 Конвенції. Її зобов'язання щодо забезпечення заявниці прав і свобод, перелічених у Конвенції, таким чином поширюються на північну частину Кіпру».

Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey), No. 25781/94 [ВП], 10 травня 2001 року[116]

Факти. *Ця справа стосується ситуації, яка існувала на півночі Кіпру після проведення там військових операцій Туреччиною в липні і серпні 1974 року, а також продовження поділу території Кіпру. Кіпр стверджував про порушення Туреччиною Конвенції з огляду на адміністративну практику. Кіпр зазначав, що Туреччина несе відповідальність за ці порушення, що, як стверджувалося, мали місце, незважаючи на проголошення «Турецької Республіки Північного Кіпру» («ТРПК») в листопаді 1983 року, а також вказав на осуд міжнародною спільнотою створення «ТРПК». Туреччина, з іншого боку, стверджувала, що «ТРПК» була незалежною державою, і що вона не може бути притягнута до відповідальності відповідно до Конвенції за дії або бездіяльність, про які йдеться*[117].

Витяг з рішення

Загальні питання виконання позитивних зобов'язань у сфері прав людини (питання юрисдикції). «77. Звичайно, правда, що у справі "Лоізіду проти Туреччини" (Loizidou v. Turkey) Суд посилався на скаргу окремої особи стосовно відмови влади надати заявниці доступ до її майна. Разом з тим слід зазначити, що позиція Суду є принциповою щодо відповідальності Туреччини відповідно до Конвенції за політику і дії влади "ТРПК". З урахуванням ефективного і всеосяжного контролю над північною частиною Кіпру її відповідальність не може обмежуватися діями її власних військових або офіційних осіб у північній частині Кіпру, а повинна бути поширена і на дії місцевої адміністрації, яка все ще існує завдяки турецьким військовим та іншим видам підтримки. З цього випливає, що, згідно зі ст. 1 Конвенції, потрібно вважати, що «юрисдикція» Туреччини поширюється на забезпечення всього набору основних прав, визначених у Конвенції та додаткових Протоколах, які вона ратифікувала, і що порушення цих прав тягнуть за собою відповідальність влади Туреччини.

116 Case of *Cyprus v. Turkey* (Application no. 25781/94) = [Справа *«Кіпр проти Туреччини»*]: Judgment European Court of Human rights (Grand Chamber), Strasbourg, 10 May 2001 (merits). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«Cyprus%20v.%20Turkey»],»documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–59454»]}. Переклад українською: Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: https://rm.coe.int/16806b5964.

117 Збройні конфлікти. Інформаційний бюлетень. Секретаріат Європейського суду з прав людини. Березень, 2016. 18 с. URL: http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/human-rights/2016-06-27.espl.zbroini.konflikty.pdf.

78. У зв'язку з вищезазначеним Суд повинен взяти до уваги ту особливість Конвенції, яка є інструментом європейського публічного порядку (ordre public), необхідного для захисту окремих людей і виконання місії Суду, що полягає в тому, як це зазначено у ст. 19 Конвенції, щоб "забезпечити дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов"язань" (рішення у справі "Лоізіду проти Туреччини" (Loizidou v. Turkey), (попередні заперечення), що згадане вище, с. 31, пункт 93). З урахуванням того, що держава-заявниця, як і раніше, не має можливості виконувати у північній частині Кіпру обумовлені Конвенцією зобов'язання, будь-яке інше рішення призвело б до створення прикрого вакууму в системі захисту прав людини на території, про яку йде мова, адже люди, які там проживають, позбавляються переваг, які надають основні гарантії Конвенції, і свого права вимагати від будь-якої Високої Договірної Сторони пояснень щодо порушення своїх прав під час слухань у Суді».

«80. Суд дійшов висновку про те, що відповідно до його нижченаведених аргументів щодо питання про приватних зацікавлених сторін (див. нижче пункт 81), проблеми, про які йде мова в цій скарзі, підпадають під "юрисдикцію" Туреччини згідно зі ст. 1 Конвенції і таким чином тягнуть за собою відповідальність влади Туреччини, як це передбачається Конвенцією».

Стосовно вимоги скористатися всіма внутрішніми наявними засобами правового захисту

«93. Суд нагадує, що у своєму Консультативному висновку щодо Намібії Міжнародний суд заявив (1971 ICJ Reports, с. 56, пункт 125): "Загалом, невизнання південно-африканської адміністрації цієї Території не повинно призвести до позбавлення народу Намібії переваг від міжнародної співпраці. Зокрема, в той час як офіційні дії, що здійснюються урядом Південної Африки від імені або щодо Намібії після закінчення відомого мандата, є незаконними і нечинними, ця неспроможність не може бути поширена на такі дії, як, наприклад, реєстрація народження, смерті та шлюбу; ігнорування наслідків таких дій можуть призвести до погіршення становища жителів цієї Території".

94. Суд зазначає, що цю тезу було включено до Висновку після розгляду різних аргументів під час слухань, які передували ухваленню цього документа. Так, представник Нідерландів заявив членам Міжнародного суду, що невизнання незаконного режиму Південної Африки в Намібії "не виключає взяття до уваги факту здійснення повноважень тою мірою, в якій необхідно для здійснення правосуддя в законних інтересах того індивідуума, (який) реально перебуває у владі згаданих повноважень" (Pleadings, том II, с. 130). Представник Сполучених Штатів сказав, що "це стало б, наприклад, порушенням прав людей, якби іноземна держава відмовилася визнати право жителів Намібії одружуватися і виходити заміж відповідно до існуючих законів… або вважала б їхніх дітей незаконнонародженими. Жоден контракт на продаж товарів також не слід оголошувати недійсним лише через те, що його (контракт) укладали відповідно до звичайних законів про торгівлю, які застосовує Південна Африка щодо

Намібії" (Pleadings, том II, с. 503). Ці заяви в силу логічної необхідності потрібно використати для того, щоб ураховувати під час ухвалення судових рішень, які стосуються повсякденних відносин. Наведені вище цитати свідчать, що Міжнародний суд рішуче відмовився від такого підходу, згідно з яким має відхилятися все, що пов'язане з незаконними, існуючими de facto режимами, незважаючи на те, що Генеральний Секретар ООН пропонував вчинити таким чином.

95. Суд зазначає, що ця рішуча відмова знову пролунала і в сильнішій формі в думках, які висловили окремо один від одного, судді Діллар, де Кастро і Оніма (Dillard, de Castro, Onyeama). Суддя Діллар (1971 ICJ Reports, с. 166–167) зазначив, що формула, яка полягає в тому, щоб максимально дотримуватися принципу ex injuria jus hoh oritur, не є абсолютною, і додав, що "якщо було б інакше, то загальній зацікавленості у безпеці угод чинилися б серйозні перешкоди, а справа, пов'язана зі зведенням до мінімуму непотрібних труднощів і непорозумінь, швидше постраждала б, ніж виграла". Суддя де Кастро (там само, с. 218–219) розмежував дії влади Намібії de facto, що стосуються дій або операцій, які зачіпають "державну власність, концесії тощо", і "дій та права приватних осіб", які "слід розглядати як правомірні (законність внесення даних у цивільні реєстри та в земельний реєстр, законність шлюбів, законність рішень цивільних судів і т. д.)". Суддя Оніма заявив, що хоча у третіх країн не було зобов'язання не визнавати законність південно-африканської присутності в Намібії, цей обов'язок зовсім не поширювався на "відмову визнавати законність дій Південної Африки від імені або щодо Намібії з урахуванням того факту, що адміністративний контроль Південної Африки над Намібією (хоча і незаконний), як і раніше, є управлінням de facto цією територією".

96. Слід зазначити, що Консультативний висновок Міжнародного суду, який слід розглядати в сукупності з виступами і поясненнями деяких членів суду, чітко показує, що в ситуаціях, подібних до тих, що наводяться в цій справі, зобов'язання ігнорувати, не брати до уваги дії існуючих de facto органів та інститутів далеке від абсолютного. Для людей, які проживають на цій території, життя триває. І це життя потрібно зробити більш стерпним і захищеним від влади de facto, включаючи й їхні суди; і саме в інтересах жителів цієї території дії згаданої влади, які стосуються сказаного, не можуть просто ігноруватися третіми країнами або міжнародними організаціями, особливо судами, зокрема і цим. Думати інакше означало б зовсім позбавити людей, які проживають на цій території, всіх їхніх прав щоразу, коли вони обговорюються в міжнародному контексті, це також означало б позбавити їх навіть мінімального рівня прав, які їм належать.

97. Суд зазначає, що думка, висловлена Міжнародним судом в контексті, який описано в попередньому пункті, зовсім не є відокремленою. Вона підтверджена і авторитетними авторами праць на тему утворень de facto в міжнародному праві, і реально існуючою практикою, зокрема постановами судів різних держав щодо статусу рішень, ухвалених владою утворень de facto. Це

відповідає дійсності та підтверджено прикладами відносин приватних юридичних організацій і дій органів влади de facto, які стосуються таких відносин. Деякі державні органи йдуть далі, вони фактично визнали навіть дії, що стосуються ситуацій у сфері державного права, наприклад, надавши суверенний імунітет існуючим de facto утворенням, органам та інститутам або відмовляючись оскаржувати набуття власності органами таких утворень.

98. Для Суду труднощі зробити висновок полягають у тому, що він не може просто ігнорувати судові органи, створені таким утворенням, як "ТРПК", у тому, що стосується відносин, про які йдеться у цій справі. В інтересах жителів "ТРПК", включаючи греків-кіпріотів, мати можливість знайти захист з боку таких органів; і якщо влада "ТРПК" не надала його, це і можна вважати таким, що суперечить Конвенції. Відповідно, жителям цієї території може знадобитися вичерпати згадані засоби правового захисту, якщо не буде доведено їхню відсутність або їхню неефективність, що буде предметом окремого розгляду в кожному конкретному випадку.

99. Суд, як і Комісія, розпочне розгляд кожного порушення, на якому наполягає держава-заявниця, питанням про те, чи могли зацікавлені особи скористатися ефективними засобами правового захисту, щоб забезпечити рішення певного питання. Суд візьме до уваги, зокрема, питання про те, чи існують лише в теорії або ефективно діють на практиці засоби правового захисту і чи є якісь особливі обставини, які звільняють осіб, що мають стосунок до цієї скарги, від зобов'язання вичерпати засоби правового захисту, що є в їхньому розпорядженні, як стверджує в Суді держава-заявниця. Суд нагадує, що стосовно останнього положення правило вичерпання не застосовуються тоді, коли існує адміністративна практика, а саме неодноразові, несумісні з Конвенцією дії і терпимість до них з боку офіційної державної влади, і це наочно продемонстровано і має такий характер, який робить цю процедуру марною або неефективною (див., mutatis mutandis, Постанову у справі "Акдівар та інші проти Туреччини" (Akdivar and others v. Turkey) від 16 вересня 1996 року, Reports, 1996-IV, с. 1210, пункти 66–67).

101. Суд, однак, хотів би ще додати, що наголос держави-заявниці на незаконності судів "ТРПК", як видається, суперечить зробленому тією ж державою-заявницею твердженню, що Туреччина відповідальна за ймовірні порушення на північному Кіпрі, – заяви, яка була прийнята судом (див. вище пункти 75–81). Як виявляється, насправді важко визнавати, що державу роблять відповідальною за дії, що відбуваються на території, яку вона незаконно окупувала й управляє нею, і відмовити цій державі в можливості спробувати уникнути такої відповідальності шляхом виправлення правопорушень, які приписуються цій державі в судах. Надати таку можливість державі-відповідачу в межах цієї скарги зовсім не означає непрямо узаконити режим, який стоїть поза законом згідно з міжнародним правом. (!!!) Аналогічне протиріччя виникає між імовірною незаконністю інститутів, утворених "ТРПК", і доказами держави-заявниці,

які буде розглянуто на пізнішому етапі (див. нижче, наприклад, пункти 318–321), про те, що відбулося порушення ст. 13 Конвенції: не можна стверджувати, з одного боку, що ця стаття порушена, тому що держава не надала засіб правового захисту, одночасно стверджуючи, з іншого боку, що такий засіб правового захисту в разі його надання виявився б таким, який не має законної сили і є недійсним».

Право на життя. «132. Суд нагадує, що немає доказів того, що будь-кого із безвісти зниклих осіб було незаконно вбито. Разом з тим, на думку Суду, і це стосується цієї справи, вищезгадане процедурне зобов'язання також передбачає доказ спірного твердження про те, що особа, яку востаннє бачили, коли вона перебувала під вартою повноважних представників Держави, зникла потім за обставин, які можуть вважатися загрозливими для життя.

133. *Беручи це до уваги, Суд зазначає, що наявні відомості підкріплюють твердження держави-заявниці про те, що багато людей, які зараз вважаються безвісти зниклими, утримувалися під вартою турецькими чи турецько-кіпріотськими силами.* Їх взяття під варту мало місце в той час, коли проводилися військові операції, що супроводжувалися арештами і широкомасштабними вбивствами. Комісія дала такій ситуації правильну характеристику, визначивши її як таку, що є загрозою для життя. Вищезазначена заява Р. Денкташа, передана засобами масової інформації, а потім і виступ професора Кючюк, якщо остаточно і не підтверджували відповідальність держави-відповідача за смерть безвісти зниклих осіб, принаймні чітко вказують на стан постійного ризику, страху і реальної небезпеки, в якому в той час постійно перебували люди, що були під вартою.

134. Не можна заперечувати того, що в такій обстановці люди зникали. Суд не може не відзначити, що влада держави-відповідача ніколи не проводила розслідувань за скаргами родичів безвісти зниклих осіб щодо того, що останні зникали після утримання під вартою за обставин, коли була реальна причина побоюватися за їхнє благополуччя. У зв'язку з цим потрібно відзначити, що не було жодної офіційної реакції на заяву Р. Денкташа, яка викликала занепокоєння. Не було зроблено жодних спроб встановити імена осіб, які, як повідомлялося, були звільнені з турецьких в'язниць і передані в руки представників напіввійськових організацій турків-кіпріотів, або встановити місця, куди звозили тіла згаданих осіб. Як видається, не було зроблено жодних офіційних кроків після появи версій про те, що греки-кіпріоти були переправлені до Туреччини.

135. Суд погоджується з державою-заявницею в тому, що процедурні зобов'язання держави-відповідача щодо порушеної проблеми не можуть полягати лише у внеску в розслідування, які проводяться Комітетом ООН з питань зниклих безвісти осіб. Подібно до Комісії, Суд зазначає, що хоча використовувані названим Комітетом форми роботи, безсумнівно, корисні для досягнення гуманітарних цілей, на що вони, власне, і скеровані, ці форми самі по собі недостатні, щоб відповідати вимогам проведення ефективного

розслідування, як це випливає зі ст. 2 Конвенції, особливо з урахуванням малої кількості проведених цим органом слідчих дій (див. вище пункт 27).

136. З огляду на висловлені міркування Суд робить висновок про те, що постійне порушення ст. 2 полягає в тому, що влада держави-відповідача не здатна провести ефективне розслідування з метою встановити місцезнаходження і долю греків-кіпріотів, які безвісти зникли за загрозливих для життя обставин».

Заборона катувань. «157. Суд зазначає, що влада держави-відповідача не спромоглася провести розслідування обставин зникнення згаданих безвісти зниклих осіб. За відсутності будь-якої інформації про їхню долю родичі людей, які зникли під час подій липня і серпня 1974 р., були приречені до того, щоб жити у постійному стані гострої стурбованості, яка, як стверджують, не зникла з плином часу. За обставинами цієї справи Суд не вважає, що той факт, що родичі могли, власне, і не бути свідками утримання під вартою або перебування в ув'язненні членів їхніх сімей або не звернулися зі скаргою з цього приводу до органів влади держави-відповідача, позбавляє їх статусу жертви відповідно до статті 3. Суд нагадує, що військові операції призвели до значних людських втрат, широкомасштабних арештів та утримання під вартою і призвели до розлучення сімей. Загальна гнітюча тоді обстановка ще живе у пам'яті родичів осіб, щодо долі яких влада так і не дала жодних пояснень. Вони, як і раніше, переживають агонію незнання того, були вбиті члени їхніх сімей під час конфлікту чи все ще перебувають у полоні або померли в ньому. Той факт, що значній кількості греків-кіпріотів довелося шукати притулку на півдні країни, який триває разом із поділом Кіпру, повинен розглядатися як вкрай серйозна перешкода для отримання інформації. Надання такої інформації – обов'язок влади держави-відповідача. Цей обов'язок з них не знімався. Щодо Суду, то він вважає, що мовчання влади держави-відповідача, враховуючи реальну стурбованість родичів безвісти зниклих осіб, має досить жорстокий характер, що може кваліфікуватися як нелюдське поводження за статтею 3.

158. З урахуванням вищевикладеного Суд робить висновок про те, що протягом аналізованого періоду було тривале порушення статті 3 Конвенції стосовно родичів безвісти зниклих греків-кіпріотів».

Право на свободу та особисту недоторканність. «147. Суд відразу ж наголошує, що невизнане утримання під вартою будь-якої особи є повним порушенням гарантій її свободи та особистої недоторканності, як це випливає зі ст. 5, і є найтяжчим порушенням цієї статті. Після визнання того факту, що будь-яка особа перебуває під її контролем, влада, яка визнала це, бере на себе відповідальність за надання інформації щодо місцезнаходження цієї особи. Саме тому стаття 5 повинна розглядатися як така, що вимагає від цієї влади вжиття ефективних заходів для гарантованого запобігання ризику зникнення людей і проведення швидкого та ефективного розслідування щодо заяви або обвинувачення, що вимагає доказів того, що будь-яку особу було взято під

варту і з тих пір її більше не бачили (див. рішення у справі "Курт проти Туреччини" від 25 травня 1998 р.).

148. Суд посилається на незаперечні докази того, що греки-кіпріоти були під вартою силами турків або турків-кіпріотів. Не існує жодних свідчень щодо обліку затриманих осіб або даних про час затримання або місце утримання. З гуманітарної точки зору такий стан справ не може бути проігноровано з посиланням на бойові дії того часу або загальну плутанину та напругу. Якщо дивитися на речі з точки зору ст. 5 Конвенції, відсутність такої інформації не може зменшити занепокоєння або заспокоїти родичів безвісти зниклих осіб. Попри відсутність можливості назвати імена тих, кого взяли під варту, державі-відповідачу слід вжити заходів, щоб прояснити справу про зникнення згаданих осіб. Як зазначалося раніше, не було жодної офіційної реакції щодо нових свідчень того, що безвісти зниклі греки-кіпріоти утримуються турками (див. вище пункт 134).

149. Суд розглянув це звинувачення з точки зору процедурних вимог ст. 5 Конвенції та зобов'язань, покладених на державу-відповідача як однієї із Договірних Сторін Конвенції. Як і Комісія, не ставлячи під сумнів цінність гуманітарної роботи, проведеної Комітетом ООН з питань зниклих безвісти осіб, Суд ще раз заявляє про те, що від цих зобов'язань не можна ухилитися за допомогою посилання на характер і зміст проведеного згаданим Комітетом розслідування (див. вище пункт 135).

150. Суд робить висновок, що протягом згаданого періоду відбувалось постійне порушення ст. 5 Конвенції через невжиття владою державою-відповідачем заходів із проведення ефективного розслідування з метою встановити місцезнаходження і долю безвісти зниклих греків-кіпріотів, щодо яких зроблено заяву, яка потребує доказів, про те, що на момент зникнення вони перебували в ув'язненні або утримувалися під вартою.

151. З іншого боку, Суд, як і Комісія, вважає, що все ж не було встановлено, що у згаданий період хто-небудь з безвісти зниклих греків-кіпріотів справді утримувався під вартою або в ув'язненні владою турків-кіпріотів».

Право на недоторканність приватного життя. «172. Суд зазначає, що офіційна політика влади "ТРПК" на відмову у праві переміщених осіб на повернення у свої будинки підкріплюється дуже жорсткими обмеженнями, що практикуються цією владою стосовно відвідування північних районів греками-кіпріотами, які проживають на півдні. Відповідно, переміщені особи не тільки не можуть звернутися до цієї влади з питанням про те, щоб знову зайняти своє житло, яке вони раніше залишили, але їм фізично не дають його відвідати.

173. Суд також зазначає, що ситуація у північній частині Кіпру, проти якої виступає держава-заявниця, склалася з часів подій 1974 р. Як виявляється, ця ситуація ніколи не була відображена на "законодавчому рівні" і насаджується у порядку проведення політичної лінії на просування двозональної схеми, покликаної, як стверджують, звести до мінімуму ризик конфлікту, який може

виникнути в разі змішування грецької і турецько-кіпріотської громад, які проживають у північній частині Кіпру. Ця двозональна схема насаджується в межах згаданих міжгромадських переговорів за спонсорства Генерального Секретаря ООН (див. вище пункт 16).

174. У зв'язку із цим Суд хотів би висловити такі міркування: по-перше, повна відмова переміщеним особам у праві на недоторканність їхнього житла не має законних підстав за змістом пункту 2 статті 8 Конвенції (див. вище пункт 173); по-друге, згадані міжгромадські переговори не можуть бути використані для узаконення порушення Конвенції; по-третє, це порушення практикувалося як частина політики з 1974 р. і повинно розглядатися як таке, що досі триває.

175. У світлі цих міркувань Суд робить висновок про те, що постійне порушення статті 8 Конвенції, що виражається у відмові дозволити повернутися кому-небудь з переміщених греків-кіпріотів у свої будинки у північній частині Кіпру.

176. Щодо ще одного звинувачення з боку держави-заявниці, що стосується маніпуляцій з демографічним і культурним середовищем проживання переміщених осіб, то Суд, як і Комісія, вважає, що немає необхідності розглядати цю скаргу в межах уже встановленого постійного порушення статті 8 Конвенції.

177. До того ж Суд вважає доречним розглянути зроблені державою-заявницею припущення щодо розділення сімей (див. вище пункт 166) в контексті її тверджень щодо умов проживання греків-кіпріотів Карпасу».

«300. У зв'язку з цим Суд не може не схвалити висновок Комісії у пункті 489 своєї доповіді про те, що обмеження, які спричиняють незручності у повсякденному житті греків-кіпріотів в анклаві, створюють відчуття, ніби "вони змушені жити у ворожому середовищі, в якому навряд чи можливо вести нормальне приватне та сімейне життя". Комісія зазначила в підтримку цього висновку, що негативні обставини, яких зазнало місцеве населення, включали: відсутність нормальних засобів зв'язку (див. пункт 45 вище); фактичну недоступність греко-кіпрської преси (див. пункт 45 вище); недостатню кількість священиків (див. пункт 47 вище); важкий вибір, з яким зіткнулися батьки і школярі стосовно середньої освіти (див. пункти 43–44 вище); обмеження і формальності щодо свободи пересування, в тому числі Суд хотів би додати звернення за медичною допомогою та участь у зустрічах двох громад або між громадами; неможливість збереження прав власності в разі від'їзду або смерті (див. пункт 40 вище).

301. Суд, як і Комісія, вважає, що ці обмеження є факторами, які посилюють порушення, які він виявив стосовно права греків-кіпріотів в анклаві на повагу до приватного і сімейного життя (див. пункт 296 вище). Беручи до уваги цей висновок, Суд вважає, що немає необхідності розглядати окремо заяву держави-заявниці відповідно до статті 8 щодо заселення північної частини Кіпру турками (див. пункт 285 вище)».

Право на свободу думки, совісті та релігії. «245. Суд погоджується з фактами, встановленими Комісією, які не оскаржувалися державою-заявницею. Держава-заявниця не наполягала на тому, що влада "ТРПК" як така втручалася у право греко-кіпріотського населення сповідувати свою релігію індивідуально, а також спільно з іншими. Справді, докази такого втручання відсутні. Однак обмеження на свободу пересування цієї групи населення протягом розглянутого періоду значною мірою заважали цим людям сповідувати свої релігійні переконання, зокрема перешкоджали відвідуванню місць традиційного поклоніння за межами їхніх поселень та їхньої участі в інших аспектах релігійного життя.

246. Суд робить висновок про порушення ст. 9 Конвенції щодо греків-кіпріотів, які проживають у північній частині Кіпру».

Право на свободу вираження поглядів. «252. Суд нагадує, що він погодився зі згаданими вище фактами в тому вигляді, як вони були встановлені Комісією (див. вище пункт 212). Виходячи з такого розуміння, Суд підтверджує висновок Комісії про те, що має місце порушення ст. 10 через ту практику, яку впровадить влада "ТРПК" і яка полягає у перегляді змісту шкільних підручників перед їх розповсюдженням. Суд зазначає щодо цього, що хоча процедура контрольного перегляду, яка нині діє, спрямована на виявлення матеріалів, які можуть становити загрозу міжобщинним відносинам, і реалізується в контексті заходів зі створення атмосфери довіри, рекомендованих силами ООН на Кіпрі (див. вище пункт 44), реальний стан справ такий, що протягом аналізованого періоду велика кількість шкільних підручників, хоч би яким нешкідливим був їхній зміст, піддавалися в односторонньому порядку цензурі та були заборонені владою. Також слід зазначити, що в результаті проведених у Комісії розглядів держава-відповідач не змогла надати жодного виправдання цій формі широкомасштабної цензури, яка, і на цьому треба наголосити, виходить далеко за межі заходів зі створення атмосфери довіри і перетворюється у порушення права на свободу отримання і поширення інформації. Немає ознак того, що могли бути використані засоби правового захисту для оскарження рішень влади "ТРПК" щодо цього.

253. Як зазначає Суд, держава-заявниця вважає, що Комісія припустилася помилки під час оцінювання зібраних відомостей щодо інших категорій книг грецькою мовою, так само як і газет. Суд уважно розглянув дані, на які спирається держава-заявниця. Суд, однак, не вважає, що відомості про окремі випадки конфіскації на КПП Ледра Палас, що надані Комісії та на яких особливо наголошує держава-заявниця у своїй пам"ятній записці, а також отримані під час відкритих слухань, істотно підкріплюють її заяви з посиланням на стандарт доказів "за умов відсутності обґрунтованих сумнівів".

254. Тому Суд вважає, що порушено ст. 10 Конвенції щодо греків-кіпріотів, які проживають на території північного Кіпру. При цьому порушення полягає в тому, що призначені для використання в їхніх початкових школах підручники протягом аналізованого періоду було піддано надмірній цензурі».

Право на мирне володіння приватною власністю. «186. Суд звертається до своїх висновків у Постанові у справі "Лоізіду проти Туреччини" (міркування по суті справи), згідно з якими заявниця у тій справі, як вважалося, не втратила свого права на власність у результаті застосування "статті 159 Конституції "ТРПК", тобто положення, яке він вважав недійсним відповідно до Конвенції (с. 2231, § 44). Той висновок залишився незмінним, незважаючи на застосування "Закону No 52/1995". Суд також вважає, що хоча на останній згаданий "Закон" не було посилання під час слухань у Суді у справі "Лоізіду проти Туреччини", він не може бути наділений більшою законною силою, ніж його попередниця "стаття 159", яка передбачає виконання цього Закону.

187. Суд переконаний у тому, що і його аргументація, і його висновки у Постанові у справі "Лоізіду проти Туреччини" (міркування по суті) однаковою мірою можуть застосовуватися у ситуації з переміщеними греками-кіпріотами, які, як і пані Loizidou, не можуть отримати доступ до своєї власності у північній частині Кіпру через упроваджені владою "ТРПК" обмеження на їхній фізичний доступ до цієї власності. Постійна і повна відмова в доступі до своєї власності є очевидним порушенням права переміщених греків-кіпріотів на мирне володіння майном відповідно до першого речення статті 1 Протоколу No 1. Суд також зазначає, торкаючись питання про можливу експропріацію, що жодної компенсації не було виплачено переміщеним особам у зв'язку із порушенням, від якого вони постраждали і продовжують страждати, якщо говорити про їхні майнові права.

188. Суд зазначає, що під час слухань у Суді держава-відповідач намагалася виправдати це втручання посиланнями на міжгромадські переговори і необхідністю надання нового житла переселенцям – туркам-кіпріотам. Подібні заяви, однак, звучали з боку держави-відповідача і під час слухань у справі "Лоізіду проти Туреччини", але були відхилені у Постанові по суті справи (с. 2237–2238, § 64). Суд не вбачає підстав у цій справі для перегляду прийнятих ним рішень.

189. Ураховуючи вищезазначене, Суд робить висновок про те, що постійне порушення статті 1 Протоколу No 1, про що свідчить той факт, що власникам майна з-поміж греків-кіпріотів у північній частині Кіпру, як і раніше відмовляють у доступі до власності, постійному контролі, використанні та просто користуванні власністю, так само як і в компенсації за порушення їхніх майнових прав».

Право на освіту. «280. Суд дійшов висновку, що було скоєне порушення статті 2 Протоколу No 1 стосовно греків-кіпріотів, які проживають у північній частині Кіпру, оскільки жодні відповідні заклади середньої школи не були доступні для них».

Суд постановив, що не було порушення Конвенції стосовно низки скарг, зокрема скарг, які стосуються: статті 4 (заборона рабства і примусової праці), статті 11 (свобода зібрань та об'єднання), статті 14 (заборона дискримінації), статті 17 (заборона зловживання правами) та статті 18 (межі застосування обмежень прав) в поєднанні з усіма вищезазначеними положеннями. Що стосу-

ється низки інших скарг, Суд постановив, що не було необхідності розглянути порушені в них питання.

Рішення Великої Палати від 12 травня 2014 року щодо справедливої сатисфакції. У цьому рішенні Суд постановив, що плин часу з моменту ухвалення Судом основного рішення від 10 травня 2001 року не перешкоджає йому розглядати вимоги Уряду Кіпру щодо справедливої сатисфакції. Суд дійшов висновку, що Туреччина повинна була виплатити Кіпру 30 000 000 євро за моральну шкоду, заподіяну родичам зниклих без вести осіб, а також 60 000 000 євро компенсації моральної шкоди, заподіяної грекам-кіпріотам – жителям півострова Карпас. Ці суми, на думку Суду, повинні бути розподілені кіпрським урядом серед конкретних жертв під наглядом Комітету міністрів Ради Європи[118].

Варнава та інші проти Туреччини (Varnava and others v. Turkey),

No. 16064/90 [ВП], 18 вересня 2009 р.[119]

Факти. *Заявники були родичами дев'яти кіпрських громадян, зниклих безвісти під час турецьких військових операцій в північній частині Кіпру в липні і серпні 1974 року. Вони стверджували, зокрема, що їхні родичі зникли після затримання турецькими збройними силами, і що турецька влада не інформувала про них з тих пір.*

Суд дійшов висновку про триваюче порушення статті 2 (право на життя) Конвенції у зв'язку з нездатністю влади провести ефективне розслідування долі дев'яти осіб, які зникли безвісти за небезпечних для життя обставин, триваюче порушення статті 3 (заборона жорстокого поводження) щодо заявників, триваюче порушення статті 5 (право на свободу та особисту недоторканність) з огляду на нездатність влади провести ефективне розслідування долі двох зниклих безвісти чоловіків, і відсутність триваючого порушення статті 5 щодо інших семи зниклих безвісти чоловіків[120].

Процедурні зобов'язання за статтею 2 Конвенції. «181. Суд зазначає, що процесуальне зобов'язання було визнано таким, що виникає тоді, коли зниклі особи, які востаннє знаходились під вартою агентів держави, згодом зникли в небезпечному для життя середовищі…

118 Збройні конфлікти. Інформаційний бюлетень. Секретаріат Європейського суду з прав людини. Березень, 2016. 18 с. URL: http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/human-rights/2016-06-27.espl.zbroini.konflikty.pdf.

119 Case of *Varnava and others v. Turkey* (Applications nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90) = [Справа «*Варнава та інші проти Туреччини*»]: Judgment European Court of Human rights (Grand Chamber), Strasbourg, 18 September 2009 (merits and just satisfaction). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«varnava»], «documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER», «CHAMBER»], «itemid»: [«001–94162»]}

120 Збройні конфлікти. Інформаційний бюлетень. Секретаріат Європейського суду з прав людини. Березень, 2016. 18 с. URL: http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/human-rights/2016-06-27.espl.zbroini.konflikty.pdf.

182. У відповідь на аргумент уряду відповідача про тягар доказування Суд погодиться з тим, що стандартом доказування, який загалом застосовується в індивідуальних заявах, є стандарт "поза розумним сумнівом", хоча він також застосовується у міждержавних справах. Обов'язок доказування може бути простішим для практичного застосування в міждержавному контексті, коли можуть враховуватися факти багатьох випадків та численні події…

183. Такі докази можуть випливати з співіснування достатньо сильних, чітких та узгоджених висновків або подібних незаперечних припущень факту. Таким чином, коли події, що виникають, повністю або значною мірою знаходяться в компетенції органів влади, як у випадку з особами, що перебувають під їх контролем під вартою, виникають сильні фактичні припущення щодо травм, смертей чи зникнення під час такого затримання. Тягар доказування може потім розглядатися як такий, що вимагає від органів влади переконливого пояснення…»

«191. Суд не сумнівається в тому, що через багато років після подій існують значні труднощі при складанні свідчень очевидців чи при виявленні та встановленні обставин справи проти будь-яких передбачуваних злочинців. Однак практика Суду щодо сфери застосування процесуального обов'язку є однозначною. Основною метою такого розслідування є забезпечення ефективного здійснення внутрішніх законів, які захищають право на життя, і в тих випадках, що стосуються державних агентів чи органів, забезпечити їхню відповідальність за смертність, що виникає під їх відповідальністю. Навіть там, де можуть виникнути перешкоди прогресу в розслідуванні в конкретній ситуації, негайна реакція органів влади є надзвичайно важливою для підтримки довіри громадськості до їх прихильності до верховенства права та запобігання будь-якій появі змови або терпимості до незаконних дій (див. "МакКерр проти Об'єднаного Королівства", № 28883/95, §§ 111 та 114, ЄКПЛ 2001-III та "Брекнелл проти Сполученого Королівства", № 32457/04, § 65, 27 листопада 2007 р.). Окрім того, що незалежність, доступність спілкування із сім'єю потерпілого, здійснюється з достатньою швидкістю, достатнім є громадський контроль за розслідуванням або його результатами, розслідування також повинно бути ефективним в тому сенсі, що воно здатне привести до висновку про те, чи була смерть заподіяна незаконно, і якщо це так, то до виявлення та покарання відповідальних осіб (див. "Огюр проти Туреччини" [GC], № 21594/93, § 88, ЄКПЛ 1999-III; "Х'ю Йорданія проти Сполученого Королівства", № 24746/94, §§ 105–109, 4 травня 2001 р., і "Дуглас-Вільямс проти Сполученого Королівства" (децикл), № 56413/00, 8 січня 2002 року)».

«201. Суд зазначає, що у четвертій міждержавній справі "Кіпр проти Туреччини" Велика Палата встановила, що в контексті зникнення в 1974 році, коли військова операція призвела до значних втрат життя, масових арештів та затримань та насильницького поділу сімей, родичі зниклих безвісти зазнавали страждань, не знаючи, чи був їхній член сім'ї вбитим у конфлікті або був

затриманий, і через тривалий розподіл Кіпру зіткнулися з дуже серйозними перешкодами на шляху пошуку інформації. Мовчання та байдужість держави-відповідача перед реальними хвилюваннями родичів можуть бути класифіковані не інакше як нелюдське поводження (§ 157).

202. Суд не знаходить підстав, за яких він може не слідувати цьому висновку в цій справі. Тривалість часу, протягом якого страждання родичів зниклих були затягнуті, і ставлення офіційних властей з байдужістю до їх гострої тривоги, становить ситуацію, яка досягає мінімального рівня тяжкості. Отже, відповідно до цього, було порушено статтю 3 стосовно заявників».

«208. …Суд відзначає нехтування процедурними гарантіями, що застосовуються до затримання осіб. Хоча немає жодних доказів того, що будь-яка із зниклих осіб була під вартою протягом розгляду справи Судом, уряд Туреччини залишається зобов'язаним показати, що вони з того часу провели ефективне розслідування аргументованої скарги, що обидва відсутні чоловіки були взяті під варту і згодом зникли. Висновки Суду, викладені вище стосовно статті 2, не викликають жодних сумнівів, що органи влади також не провели необхідного розслідування в цьому відношенні. Це означає триваюче порушення статті 5».

Андру проти Туреччини (Andreou v. Turkey),

№ 45653/99, [Fourth Section], 27 жовтня 2009 р., остаточне 27 січня 2010 р.[121]

Факти. *Ця справа стосувалася громадянина Британії, якого було поранено в результаті конфлікту турецьких збройних сил в буферній зоні Організації Об'єднаних Націй на Кіпрі. Суд встановив порушення статті 2 (право на життя) Конвенції*[122].

Витяг з рішення

«54. Що стосується питання, чи обстріл виправдовується метою придушення "бунтів або повстання", Суд вважає, що розстріл в натовпі становив непропорційне застосування сили в обставинах, що супроводжували події 14 серпня 1996 року. Хоч те, що демонстранти, які мали палички та залізні смуги, кидали каміння в турецькі збройні сили, несло ризик потенційно більш жорстоких подій, такий обстріл міг спричинити серйозні травми демонстрантам, стороннім особам або членам сил ООН. Справді, від куль постраждали заявники, одна цивільна особа та двоє миротворців. У зв'язку з цим Суд приділяє певну увагу

121 Case of Andreou v. Turkey (Application no. 45653/99) = [Справа «Андру проти Туреччини»]: Judgment European Court of Human rights (Fourth Section), Strasbourg, 27 October 2009, final 27 January 2010. HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {%22fulltext%22: [%22Case%20of%20Andreou%20v.%20Turkey%22], %22itemid%22: [%22001–95295%22]}

122 Збройні конфлікти. Інформаційний бюлетень. Секретаріат Європейського суду з прав людини. Березень, 2016. 18 с. URL: http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/human-rights/2016-06-27.espl.zbroini.konflikty.pdf.

тому факту, що за свідченнями очевидців відкриття вогню було абсолютно необґрунтованим і не було супроводжене попередженням.

55. …З цього випливає, що представники держави-відповідача використовували надмірну силу проти заявника, яка не була обґрунтована з боку держави підвищеною напруженістю, в умовах демонстрації 14 серпня 1996 року…

56. Нарешті, Суд зауважує, що уряд-відповідач не вказав, чи були надані членам служб безпеки чіткі інструкції та належне навчання, щоб уникнути і свавільної поведінки та/або зловживання потенційно смертельною зброєю.

57. Зважаючи на вищесказане, Суд вважає, що застосування потенційно смертельної зброї проти заявника не є "абсолютно необхідним" для досягнення однієї або більше цілей, викладених у пункті 2 статті 2, і тому не виправдано жодним із винятків, викладених у цьому положенні.

58. З цього випливає, що було порушення статті 2 Конвенції».

Ментеш та інші проти Туреччини (Menteş and Others v. Turkey), No 23186/94, 28 листопада 1997 року

Факти. *У справах, що стосуються конфлікту між турецькими силами безпеки і РПК (Робітничою партією Курдистану) Європейський суд з прав людини ухвалив близько 280 рішень, у яких встановив порушення Конвенції, що відбулися на тлі боротьби з тероризмом у 1990-ті роки, зокрема, у зв'язку з конфліктом між турецькими силами безпеки і РПК, незаконною партією. Суд встановив численні порушення Конвенції у зв'язку з наступним:*

– смертю найближчих родичів заявників у результаті надмірного застосування сили з боку працівників правоохоронних органів;

– нездатністю захистити право на життя найближчих родичів заявників;

– смертю і/або зникненням найближчих родичів заявників;

– жорстоким поводженням;

– знищенням майна і

– відсутністю ефективних національних засобів правового захисту в разі надходження скарг заявників.

У справі «Ментеш та інші проти Туреччини» заявники – четверо турецьких громадян курдського походження із села, розташованого в провінції Бінґьоль на південному сході Туреччини. Вони скаржилися, що їхні будинки були спалені під час операції в червні 1993 року в контексті конфлікту на південному сході Туреччини між органами правопорядку і членами Робітничої партії Курдистану. Суд, уважно розглянувши докази, зібрані Європейською комісією з прав людини, дійшов висновку, що факти, встановлені нею, довели поза розумним сумнівом твердження трьох заявників. Було встановлено, зокрема, порушення статті 8

(право на повагу до приватного і сімейного життя та житла) Конвенції щодо цих заявників[123].

Витяг з рішення

«2. У рішенні від 28 листопада 1997 року (далі – Основне рішення, Збірник постанов та рішень (Reports of Judgments and Decisions) 1997-VIII)) Суд відхилив попередні заперечення уряду Туреччини про невичерпання національних засобів правового захисту відповідно до статті 26 Конвенції. Потім *Суд постановив, що стосовно перших трьох заявниць були порушення статті 8 Конвенції внаслідок спалення їхніх будинків силами безпеки 25 червня 1993 року*; він ухвалив, що немає необхідності розглядати питання про те, чи було спалення будинків і вигнання із села порушенням статті 3 Конвенції, а також те, що немає необхідності розглядати питання про наявність порушення права на свободу та особисту недоторканність згідно з пунктом 1 статті 5 Конвенції щодо перших трьох заявниць. Суд не визнав за необхідне розглядати питання про недостатню ефективність національних засобів правового захисту проти порушення пункту 1 статті 6 Конвенції, але постановив, що було порушення статті 13 Конвенції. Він встановив, що порушення статей 14 і 18 Конвенції не було. Щодо четвертої заявниці, Суд встановив, що не було порушень статей 2, 3, 5, 6, 8, 13, 14 і 18 Конвенції».

«12. Повертаючись до вимог перших трьох заявників, Суд зазначив, що за кожною підставою вони зазначили значну суму збитку, не підтвердивши свої вимоги щодо обсягу та розміру збитків будь-якими документами чи іншими доказами. Суд згоден з тим, що у зв'язку зі знищенням документів у пожежі та небезпечною ситуацією в цьому регіоні заявниці зіткнулися з певними труднощами під час збирання доказів задля обґрунтування власних вимог.

Під час оцінки компенсації матеріального збитку, присудження якої вимагали заявниці, Суд, наскільки це буде доречно, візьме до уваги підрахунки, надані урядом, і суми компенсації, що були присуджені у справах "Акдівар та інші проти Туреччини" (стаття 50) (Akdivar and Others (Article 50)) і "Сельджук і Аскер проти Туреччини" (Selçuk and Asker v. Turkey) від 24 квітня 1998 року, (Збірник 1998-II). Ураховуючи обмежений характер доказів, наданих відповідно до статті 50, оцінка Суду буде обов'язково містити певну кількість припущень (див. § 19 і § 106 вищезазначених рішень відповідно)».

«22. Згодом перші три заявниці просили Суд встановити, що покладання на державу-відповідача витрат на відновлення інфраструктури в селі Саггез є необхідним наслідком присудження судової компенсації, оскільки ця інфраструктура необхідна їм і їхньому подружжю, утриманцям та іншим членам сім'ї для того, щоб відновити господарство і повернутися до нормального способу життя в селі. Якщо відшкодування збитків і компенсація будуть присуджені на цій підставі, але заявниці зустрінуть опір влади після повернення

123 Збройні конфлікти. Інформаційний бюлетень. Секретаріат Європейського суду з прав людини. Березень, 2016. 18 с. URL: http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/human-rights/2016-06-27.espl.zbroini.konflikty.pdf.

до власних домівок, це може привести до того, що вони знову стануть жертвами порушення Конвенції. Заявниці були впевнені, що село Саггез належить до частини території, що стала закритою для доступу цивільних осіб, і просили Суд встановити, що у їхній справі дати державі можливість перешкоджати їхньому поверненню до села було б непослідовно.

23. Уряд наголосив, що відновлення прав є неможливим у зв'язку з надзвичайною ситуацією, що склалася в регіоні, проте переселення відбудеться, коли місцеві жителі самі відчують себе захищеними від терористичних атак.

24. Суд нагадав, що відповідно до свого прецедентного права (див., наприклад, вищезазначені рішення у справі Акдівара та інших (стаття 50), с. 723–724, § 47, та у справі "Сельджука і Аскера", с. 918, § 125)), рішення, яким встановлено порушення, накладає на державу юридичне зобов"язання покласти край порушенню (стаття 53 Конвенції) і компенсувати його наслідки таким чином, щоб становище заявника, наскільки це можливо, було таким самим, як до порушення (restitutio in integrum). Проте якщо restitutio in integrum на практиці не є можливим, держава-відповідач на власний розсуд обирає заходи для виконання рішення Суду, яким було встановлено порушення, а Суд не буде робити подальших висновків або декларативних заяв з цього приводу. Відповідно до статті 54 Конвенції, на Комітет міністрів Ради Європи покладено контроль за виконанням вищезазначеного».

Доган та інші проти Туреччини (Doğan and Others v. Turkey),

No 8803/02–8811/02, 8813/02, 8815/02–8819/02,
29 червня 2004 р.[124]

Факти. *Заявники проживали у селі Бойдаш Хозатського району провінції Тунджелі Туреччини, в якій на той час діяв надзвичайний стан. Вони володіли, зокрема, земельними ділянками, будинками, великою рогатою худобою, дрібною худобою та іншим майном, заробляли собі на життя сільським господарством, в основному, тваринництвом, землеробством та продажем деревини. Підтвердженням володіння заявниками зареєстрованим і незареєстрованим майном своїх прадідів, відповідно до місцевих традицій, були показання старости села. Після загострення у 1994 р. ситуації в регіоні у зв'язку з активністю терористичної діяльності частини курдського населення, бійців Робочої партії Курдистану, які проводили з 1980-х рр. протизаконну терористичну діяльність з метою відокремлення частини території Туреччини та створення*

124 Case of «*Doğan v. Turkey*» (Application no. 72194/01) = [Справа «*Доган та інші проти Туреччини*»]: Judgment European Court of Human rights, Strasbourg, 08 July 2008 (merits and just satisfaction). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: ["\«CASE%200F%20DOGAN%20v.%20TURKEY\""], «documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER», «CHAMBER»], «itemid»: [«001–87440»]}. Переклад українською мовою: Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b596a.

курдської держави. Цей конфлікт ускладнював і робив небезпечним проживання у віддалених гірських районах.

Заявники стверджують, що у жовтні 1994 р. мешканці села були змушені національними силами безпеки покинути село під приводом триваючих заворушень у регіоні, з цією метою сили безпеки зруйнували їхні будинки. За офіційною версією влади Туреччини, мешканців села Бойдаш евакуювали у зв'язку з терористичною діяльністю в південно-східних провінціях, вбивствами, погрозами цивільному населенню бійцями Робочої партії Курдистану, та небезпечною ситуацією в регіоні в цілому; примус силами безпеки не застосовувався.

У період з 29 листопада 1994 року по 15 серпня 2001 року заявники зверталися до різних адміністративних органів зі скаргами на примусове виселення їхнього села силами безпеки. Вони також просили дозволу повернутися до свого села і користуватися своїм майном. У 2001 р. заявники отримали відповідь губернатора провінції Тунджелі, в якій зазначалося, що повернення у зазначене село забороняється з міркувань безпеки.

Надзвичайний стан у провінції було скасовано 1 серпня 2002 р. Заявники стверджували, що у 2003 р. були проінформовані про можливість повернення, підтвердженням чого є Лист від 22 липня 2003 р. Міністерства внутрішніх справ. За результатами візиту, який здійснили мешканці до села, з'ясувалося, що на той момент ніхто не проживає і не може проживати у селі через відсутність будинків, доріг, електрики, водопостачання тощо. Інформація підтверджувалася відеоматеріалами.

Витяг з рішення

Право на мирне володіння приватною власністю. «102. Суд знову наголошує, що згадана вимога, передбачена пунктом 1 статті 35 Конвенції, вимагає від заявників спочатку використати засоби правового захисту, які надає національна правова система, що позбавляє держави необхідності відповідати перед Європейським судом за свої дії, поки не будуть використані можливості виправлення ситуації за допомогою засобів своєї правової системи. Це положення передбачає забезпечення в національній системі ефективного засобу правового захисту стосовно стверджуваного порушення. При цьому на Уряд покладається тягар доведення стверджуваного невичерпання національних засобів правового захисту, і Суд має переконатися, що у відповідний час ефективними засобами правового захисту можна було скористатися в теорії і на практиці, тобто що вони були доступні, спроможні забезпечити сатисфакцію стосовно скарг заявників і мали достатні шанси на успіх. Однак після задоволення вимоги тягаря доведення заявник має довести, що засіб правового захисту, на який посилається Уряд, справді вичерпано, або він з певних причин був неадекватним і неефективним за конкретних обставин цієї справи, або існували особливі обставини, які виправдовували недотримання ним цієї вимоги (див. рішення у згаданій вище справі Акдівар та інших, пп. 65–69, і рішення у справі "Ментеш та інші проти Туреччини" (Menteş and Others v. Turkey) від 28 листопада 1997 року, Reports 1997-VIII, с. 2706, п. 57).

103. Суд бере до уваги, що турецьке право надає адміністративні, цивільні та кримінальні засоби правового захисту проти незаконних дій, за вчинення яких відповідає держава чи носії державної влади».

«108. Отже, на думку Суду, засіб правового захисту в адміністративних або в цивільних судах не можна вважати адекватним і ефективним стосовно скарг заявників, оскільки не доведено можливість вирішення такими судами справ, порушених на підставі скарг на примусове виселення сіл працівниками сил безпеки.

Крім того, Суд вказує на той факт, що скарги заявників у цій справі, по суті, стосуються примусового переміщення та відсутності у них можливості повернутися до своїх домівок у с. Бойдаш, а не їхньої можливості домогтися від органів влади компенсації за завдану шкоду.

109. І нарешті, Суд вважає, що скарга до генеральної прокуратури могла в принципі забезпечити сатисфакцію стосовно таких правопорушень, про які стверджують заявники у своїх скаргах. Але будь-який прокурор, до якого надходить скарга на стверджуване кримінальне діяння, вчинене працівником сил безпеки, повинен заявити про відсутність у нього юрисдикції і передати матеріали до адміністративного суду (див. пункт 86 вище). З цього приводу Суд знову наголошує, що в ряді вже розглянутих справ він зробив висновок про неможливість вважати проведене прокуратурою розслідування незалежним, оскільки до складу цього органу входили державні службовці, підпорядковані губернаторові, який є посадовою особою виконавчої влади, пов'язаною із силами безпеки, дії яких були предметом розслідування (див. рішення у справах "Іпек проти Туреччини" (İpek v. Turkey) від 17 лютого 2004 року, No 25760/94, п. 207; "Йойлер проти Туреччини" (Yöyler v. Turkey) від 24 липня 2003 року, No 26973/95, п. 93; "Ґулеч проти Туреччини" (Güleç v. Turkey), No 21593/93, п. 80, Reports 1998-IV). Суд з цього приводу зазначає, що заявники звернулися до різних адміністративних органів зі скаргами на примусове виселення їхнього села силами безпеки (див. пункти 15 і 29 вище). Ці провадження не привели до відкриття кримінального чи будь-якого іншого розслідування за фактами, стверджуваними заявниками. Тому Суд вважає, що у заявників надалі вже не було необхідності подавати кримінальну скаргу, тепер уже до генеральної прокуратури, з такими самими чітко вираженими вимогами, оскільки це не дало б іншого результату.

110. Беручи до уваги ці обставини, Суд не вважає, що Уряд виконав покладений на нього обов'язок з доведення наявності у заявників засобу правового захисту, який міг би забезпечити сатисфакцію стосовно їхніх скарг з посиланням на Конвенцію і який мав би розумні шанси на успіх.

Виходячи з цього, Суд відхиляє попереднє зауваження Уряду про невичерпання національних засобів правового захисту».

«113. Суд знову наголошує, що в принципі у разі відсутності засобів правового захисту або в разі висновку про їхню неефективність шестимісячний строк триває від дати вчинення оскаржуваного заходу. У виняткових випадках

можуть враховуватися особливі обставини, коли заявник, скориставшись спочатку національним засобом правового захисту, лише згодом дізнається або повинен був би дізнатися про обставини, через які відповідний засіб правового захисту не є ефективним. У такій ситуації початком шестимісячного строку може вважатися момент, коли заявник дізнається або повинен був би дізнатися про такі обставини (див. "Хазар та інші проти Туреччини" (Hazar and Others v. Turkey) (ухв.), No 62566/00, ECHR 2002)».

«150. Заявники стверджували, що внаслідок їхнього переміщення та відмови їм у доступі до свого майна вони були змушені жити в дуже бідних умовах – без роботи, житла, медичного обслуговування та без належних санітарних умов. За їхніми словами, за відсутності економічних і соціальних заходів для розв'язання цих проблем, оскаржуване втручання не можна оцінити як пропорційне поставленій меті».

«153. Для цілей першого речення частини першої Суд повинен визначити, чи було забезпечено справедливу рівновагу між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав конкретної особи. Суд визнає, що втручання, яке оскаржується в цій справі, справді мало правову підставу. Як було зазначено вище, збройні сутички, повсюдне насильство та порушення прав людини, особливо в контексті дій повстанців РПК, змушували органи влади вживати екстраординарних заходів для підтримання безпеки в реґіоні з надзвичайним станом. Ці заходи, зокрема, передбачали обмеження доступу до кількох сіл, серед яких було с. Бойдаш, а також виселення деяких сіл з огляду на відсутність безпеки. Однак Суд зауважує, що з урахуванням обставин справи відмова доступу до с. Бойдаш мала серйозні і згубні наслідки, які протягом майже десяти років перешкоджали заявникам здійснювати своє право на володіння своїм майном, адже увесь цей час вони жили в інших районах країни в умовах надзвичайної бідності, без належного опалення, санітарних умов та інфраструктури (див. пункти 14, 57 і 63 вище). Їхня ситуація ускладнювалася через відсутність коштів, неодержання компенсації за позбавлення їх свого майна, а також необхідністю шукати роботу і притулок в перенаселених містах і містечках, рівень безробіття в яких оцінюється як "жахливий" (див. пункт 63 вище).

154. Хоча Суд визнає факт докладання Урядом зусиль для виправлення ситуації внутрішньо переміщених осіб взагалі, для цілей цієї справи він вважає їх недостатніми та неефективними. *З цього приводу він відзначає, що проект "Повернення в село та реабілітація", на який посилається Уряд, не було трансформовано в практичні заходи з прискорення повернення заявників у своє село.* Як свідчать відеодокументи, зроблені 29 грудня 2003 року, с. Бойдаш лежить у руїнах і не має жодної інфраструктури (див. пункт 38 вище). Органи влади не лише не сприяли поверненню заявників у с. Бойдаш, а й не забезпечили їх альтернативним житлом чи роботою. Мало того, крім допомоги, яку Казим Балик та Муслюм Їльмаз одержали від Фонду соціальної

допомоги й солідарності і яка, на думку Суду, є недостатньою для прожиття, заявникам не було надано ніяких коштів, які могли б забезпечити достатній рівень життя чи активний процес повернення. *Суд вважає, що основний обов'язок і відповідальність органів влади полягає у створенні умов та наданні відповідних засобів, які дали б заявникам змогу добровільно, безпечно і гідно повернутися у свої оселі чи місця традиційного проживання або за власним бажанням переселитися в інші райони країни* (див. з цього приводу принципи 18 і 28 "Керівних принципів ООН з проблеми внутрішньо переміщених осіб" (E/CN. 4/1998/53/Add. 2) від 11 лютого 1998 року). До того ж стосовно проекту закону про компенсацію шкоди, завданої терористичними актами чи внаслідок заходів, вжитих проти тероризму, Суд зауважує, що цей закон ще не набрав чинності і, отже, не надає жодного засобу правового захисту стосовно скарг заявників за цим пунктом.

155. *Зважаючи на викладене вище, Суд доходить висновку, що заявники мусили нести індивідуальний і надмірний тягар і це свідчило про незабезпечення справедливої рівноваги, якої слід було додержувати між вимогами загального інтересу та необхідністю захисту права на мирне володіння своїм майном.*

156. На підставі цих міркувань Суд відхиляє попереднє заперечення Уряду стосовно дев'яти заявників, які не подали документів на підтвердження їхнього права власності, і постановляє, що було допущено порушення статті 1 Першого протоколу».

Ксенідес-Арестіс проти Туреччини (Xenides-Arestis v. Turkey),

No 46347/99 (ріш.), 14 березня 2005 р.[125]

Факти. *Заявниця, пані Мира Ксенідес-Арестіс, є громадянкою Кіпру грекокіпрського походження, 1945 р. н. та проживає у м. Нікосія. Заявниця володіє власністю в області Айос Мемнон на вул. Есперідон у відгородженій області Фамагуста (Famagusta), яку вона одержала шляхом дарування від своєї матері. У серпні 1974 року турецькими збройними силами вона була змушена залишити Фамагусту зі своєю родиною і залишити свій будинок, власність і майно. З тих пір їй перешкоджали мати доступ до, використовувати і володіти своїм житлом і власністю, що перебувають під окупацією і контролем турецьких збройних сил. Відповідно до слів заявниці лише турецькі збройні сили мають доступ до відгородженої області Фамагуста.*

125 Case of *Xenides-Arestis v. Turkey* (Application no. 46347/99) = [Справа «*Ксенідес-Арестіс проти Туреччини*»]: Judgment European Court of Human rights, Strasbourg, 22 December 2005, final 22 March 2006 (merits). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«Xenides-Arestis»],»documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–71800»]}. Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка* Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b592c.

Витяг з рішення

Право на мирне володіння приватною власністю. «16. Заявниця поскаржилася на невиправдане втручання у право на повагу до її житла…»

«20. Далі Суд відзначає, що з 1974 року заявниця не мала змоги отримати доступ до, використовувати і володіти своїм житлом. У зв'язку з цим Суд зауважує, що в його рішенні у справі "Кіпр проти Туреччини" (Cyprus v. Turkey) (наведеній вище, §§ 172–175) *він прийшов до висновку, що повне заперечення права греко-кіпрських переміщених осіб на повагу до їхнього житла в Північному Кіпрі із 1974 року створило триваюче порушення статті 8 Конвенції*».

«22. Суд не бачить підґрунтя у цій справі для того, щоб відступити від вищезгаданого міркування й рішень. Відповідно, Суд приходить до висновку, що існувало триваюче порушення статті 8 Конвенції через повне спростування права заявниці на повагу до її житла.

23. Заявниця стверджувала, що тривала відмова у доступі до її власності на Північному Кіпрі і втрата всього контролю над нею і всіма можливостями користуватися і володіти нею становить порушення статті 1 протоколу No 1…»

«28. Суд далі знову повторює, що відповідно до своїх рішень у справах Лоізіду (Loizidou) (попередні заперечення), Лоізіду (Loizidou) (сутність) і "Кіпр проти Туреччини" (Cyprus v. Turkey) (усі наведені вище) заявниця має усе ще вважатися законним власником своєї землі. У цьому зв"язку він зауважує, що відхилив аргументи Уряду щодо права власності заявниці на відповідну власність».

«32. Беручи до уваги вищезазначене, Суд не вбачає у цій справі жодних підстав для того, щоб відмовитися від висновків, які він зробив у вищезгаданих справах. Відповідно, він приходить до висновку, що було і продовжує бути порушення статті 1 протоколу No 1 на підставі того факту, що заявницю позбавлено доступу і контролю, користування і володіння своєю власністю і будь-якої компенсації за втручання в її права власності».

Виконання рішень. «37. Стаття 46 Конвенції передбачає:

"1. Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами.

2. Остаточне рішення Суду передається Комітету міністрів, який здійснює нагляд за його виконанням".

38. *Це невід'ємно від ухвал Суду, що порушення прав заявниці, що гарантуються статтею 8 Конвенції і статтею 1 протоколу No 1, походять з широко розповсюдженої проблеми, що стосується великої кількості людей, а саме, невиправданої перешкоди її "повазі до свого житла" і "мирному володінню своєю власністю", як предмету політики або практики "ТРПК" (див. "Кіпр проти Туреччини" (Cyprus v. Turkey, наведене вище, §§ 174 і 185). Крім того, Суд не може проігнорувати той факт, що вже існує приблизно 1 400 майнових справ на стадії розгляду до того, як він розпочав порушення справи грецьких кіпріотів проти Туреччини.*

39. Перш ніж розглядати індивідуальні скарги заявниці щодо справедливої сатисфакції відповідно до статті 41 Конвенції і через обставини розглянутої справи, Суд хоче розглянути, якими можуть бути наслідки для відповідної держави щодо статті 46 Конвенції. Він повторює, що на підставі статті 46 Високі Договірні Сторони зобов'язалися виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами, виконання контролюється Комітетом міністрів Ради Європи. З цього випливає, з-поміж іншого, що рішення, у якому Суд знаходить порушення, накладає на відповідну державу юридичне зобов'язання не тільки сплатити суми, присуджені шляхом справедливої сатисфакції за статтею 41, але також і обрати, відповідно до контролю Комітету міністрів, загальні та/або, якщо доречно, індивідуальні заходи, що будуть прийняті в їхньому внутрішньому правопорядку, щоб покласти кінець порушенню, виявленому Судом, і виправити наслідки, наскільки це можливо.

Відповідно до контролю Комітету міністрів, відповідна держава залишається вільною у виборі засобу, за допомогою якого вона виконає свої правові зобов'язання відповідно до статті 46 Конвенції, за умови, що такі засоби є сумісними з висновками, викладеними в рішенні Суду (див. "Скоццарі і Джиунта проти Італії" (Scozzari and Giunta v. Italy) [GC], No 39221/98 і 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII, і "Броніовскі проти Польщі" (Broniowski v. Poland) [GC], No 31443/96, § 192, ECHR 2004-V).

40. Суд вважає, що відповідна держава має впровадити засіб (захід), що забезпечить дійсно ефективне відшкодування щодо порушень Конвенції, визначених у цьому рішенні щодо цієї заявниці, а також до всіх подібних заяв, що розглядалися до цього, відповідно до принципів захисту прав, встановлених у статті 8 Конвенції і статті 1 протоколу No 1, і відповідно до його рішення про прийнятність від 14 березня 2005 року. Такий захід має бути дійсним протягом трьох місяців з дати, коли винесене це рішення, і відшкодування має здійснюватися протягом трьох місяців після цього».

Ілашку та інші проти Молдови та Росії (Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia), No 48787/99 [ВП], 08 липня 2004 р.[126]

Факти. *У червні 1992 року заявники були затримані у себе вдома в Тирасполі людьми, деякі з яких були одягнені в форму Чотирнадцятої Армії колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР). Заявники звинувачувалися в антирадянській діяльності та незаконній боротьбі проти*

126 Case of *Ilaşcu and others v. Moldova and Russia* (Application no. 48787/99) = [Справа «*Ілашку та інші проти Молдови та Росії*»]: Judgment European Court of Human rights 8 July 2004 (merits and just satisfaction). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: ["\«CASE%200F%20ILAŞCU%20AND%20OTHERS%20v.%20MOLDOVA%20AND%20RUSSIA\""], "documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER», «CHAMBER»], «itemid»: [«001–61886»]} Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5966.

легітимного уряду Придністров'я. Їм також були пред'явлені звинувачення в інших злочинах, в тому числі в двох вбивствах. У грудні 1993 року Верховний суд Придністров'я засудив пана Ілашку до смертної кари з конфіскацією майна, а інших заявників – до позбавлення волі на термін від 12 до 15 років з конфіскацією майна. Заявники скаржилися, зокрема, на те, що суд, який виніс вирок, не мав на це юрисдикції[127].

Витяг з рішення

Загальні питання виконання позитивних зобов'язань у сфері прав людини (питання юрисдикції). «314. Згідно з відповідними принципами міжнародного права, Держава повинна нести відповідальність, якщо внаслідок воєнних дій (законних чи незаконних) вона на практиці ефективно контролює територію, що розташована за межами її державної території. Обов'язок забезпечити на такій території права та свободи, викладені в Конвенції, випливає з факту такого контролю, незалежно від того, чи здійснюється він безпосередньо, через власні збройні сили або через підпорядковану місцеву адміністрацію (так само).

315. Необов'язково визначати, чи Договірна Сторона дійсно мала тотальний контроль над політикою та діями органів влади на території, розташованій за межами її державної території, оскільки навіть загальний контроль над територією може передбачати відповідальність Договірної Сторони, про яку йде мова (див. рішення в цитованій вище справі Лоізіду (Loizidou (суть справи)), с. 2235–2236, п. 56).

316. Якщо Договірна Держава має загальний контроль над територією за межами своєї державної території, її відповідальність не обмежується вчинками її солдатів або посадових осіб у цьому регіоні, але також поширюється на дії місцевої адміністрації, яка утримує свої позиції завдяки її воєнній та іншій підтримці (див. рішення в цитованій вище справі "Кіпр проти Туреччини" (Cyprus v. Turkey), п. 77)».

«332. Визначаючи обсяг позитивних зобов'язань Держави, потрібно враховувати справедливе співвідношення, яке потрібно досягнути між загальними інтересами й інтересами окремої особи, різноманітність ситуацій, наявних у Договірних Державах, а також вибір, який потрібно зробити з точки зору пріоритетів і ресурсів. *Ці зобов'язання також не повинні тлумачитися таким чином, щоб накладати непосильний або надмірний тягар* (див. рішення у справі "Озгюр Гюндем проти Туреччини" (Özgür Gündem v. Turkey), № 23144/93, п. 43, ECHR 2000-III).

333. Суд вважає, що у випадках, коли Державі, яка є Договірною Стороною, перешкоджають здійснювати свої повноваження на всій її території, створюючи ситуацію де-факто, коли встановлюється сепаратистський режим, незалежно від того, чи супроводжується він воєнною окупацією іншою Державою, це

127 Экстерриториальная юрисдикция государств-участников. *Информационно-тематический листок.* Ноябрь, 2014. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_RUS.pdf.

не скасовує юрисдикції відповідно до статті 1 Конвенції над тією частиною території, що тимчасово контролюється місцевими органами влади, які підтримуються повстанськими силами або іншою Державою.

Однак така фактична ситуація зменшує сферу юрисдикції, оскільки зобов'язання, узяте Державою згідно зі статтею 1, повинне розглядатися Судом лише з позиції позитивних обов'язків Договірної Держави стосовно осіб, що перебувають на її території. *Така держава повинна скористатися всіма доступними юридичними та дипломатичними можливостями, засвідченими перед іноземними державами і міжнародними організаціями, щоб продовжувати гарантувати задоволення прав та свобод відповідно до Конвенції.*

336. Суд повинен визначити, чи влада Молдови виконала свої позитивні зобов'язання, щоб забезпечити права, гарантовані Конвенцією, чи, як стверджують заявники й Уряд Румунії, Уряд Молдови не вжив достатніх заходів для захисту цих прав.

337. У цій справі, зважаючи на складність фактичної ситуації, Суд насамперед вважає, що питання щодо того, чи виконала Молдова свої позитивні зобов'язання, тісно пов'язане зі взаєминами між Молдовою та Російською Федерацією та взаєминами між Придністров'ям і Російською Федерацією. Крім того, потрібно зважати на вплив, який Молдова могла б здійснити через Російську Федерацію, щоб покращити ситуацію заявників на молдовській території Придністров'я.

338. Суд зазначає, що він не має юрисдикції розглядати, чи події до ратифікації Молдовою Конвенції були сумісні з її положеннями. Однак він може враховувати дії, учинені до дати ратифікації, під час розгляду позитивних зобов'язань Молдови та використовувати їх для порівняння під час оцінки зусиль Молдови після 12 вересня 1997 року.

339. *Позитивні зобов'язання Молдови стосуються заходів, потрібних для відновлення контролю над Придністровською територією як утвердження її юрисдикції, а також для забезпечення поваги до прав заявників, зокрема спроби їх звільнити.*

340. Зобов'язання відновити контроль над Придністров'ям насамперед вимагало від Молдови утримуватися від підтримки сепаратистського режиму «ПМР», а по-друге, діяти, уживаючи всіх можливих політичних, судових та інших заходів для відновлення контролю над своєю територією».

«344. Суд не бачить відмови Молдови від спроб здійснювати юрисдикцію в цьому регіоні через зменшення кількості заходів, беручи до уваги той факт, що декілька із заходів, які влада Молдови раніше вжила, блокувалися у відповідь заходами із боку "ПМР" (див. пункти 181–184 вище).

Суд зазначає, що Уряд Молдови стверджував, що зміна стратегії у дипломатичних підходах, розрахованих на підготовку Придністров'я до повернення під юрисдикцію Молдови, стала відповіддю на вимоги сепаратистів під час диску-

сій щодо врегулювання ситуації у Придністров'ї та звільнення заявників. Відповідно, він відмовився від раніше ухвалених заходів, особливо в юридичній сфері. Щодо цього Суд посилається на показання свідків – п. Стурза (див. Додаток, пп. 309–314) і п. Сидорова (див. Додаток, п. 446).

345. Паралельно зі зміною стратегії змінилися стосунки між владою Молдови та Придністровськими сепаратистами. Було укладено договори про економічну співпрацю, налагоджено стосунки між Парламентом Молдови і "парламентом ПМР", протягом кількох років існувала співпраця у сфері поліції та з питань безпеки, а також в інших галузях, таких як управління повітряним рухом, телефонного зв'язку та спорту (див. пункти 114, 178 і 185 вище).

Уряд Молдови пояснив, що ці заходи для співпраці було вжито Молдовою через прагнення покращити повсякденне життя людей у Придністров'ї та дати їм змогу вести настільки нормальний спосіб життя, наскільки це можливо. Суд, як і Уряд Молдови, вважає, що, зважаючи на свою природу й обмежений характер, ці дії не можна вважати підтримкою Придністровського режиму. Вони натомість виражають підтвердження Молдовою її прагнення відновити контроль над Придністровським регіоном».

«348. Суд не має доказів того, що з часу звільнення п. Ілашку у травні 2001 року влада вжила ефективних заходів, щоб припинити постійні порушення прав, гарантованих Конвенцією, на які скаржилися інші заявники. Окрім тверджень п. Стурза про те, що у своїх відносинах з ПМР влада Молдови регулярно порушувала питання щодо звільнення заявників, Суд не має іншої інформації, яка б виправдала висновок про те, що Уряд Молдови доклав достатньо зусиль у вирішенні цієї ситуації.

Під час переговорів із сепаратистами влада Молдови обмежилась усними згадками про ситуацію заявників, не намагаючись досягти угоди, яка б гарантувала повагу до їхніх прав згідно з Конвенцією (див. Додаток: п. Стурза, пп. 310–313).

Хоча заявники позбавлені свободи вже майже 12 років, Суду не було наведено жодного загального плану для врегулювання Придністровського конфлікту, а Уряд Молдови не заявив про існування подібного документа чи про те, що на цю тему тривають переговори.

349. Влада Молдови також не приділяла уваги долі заявників у своїх двосторонніх відносинах із Російською Федерацією.

На думку Суду, той факт, що на слуханні 6 липня 2001 року Уряд Молдови утримався від тверджень про те, що Російська Федерація відповідальна за ймовірні порушення, що стосуються присутності її армії у Придністров'ї, щоб не перешкоджати процесу, "спрямованому на припинення… утримування заявників під вартою…" (див. пункт 360 нижче), призвів до визнання з його боку можливого впливу російської влади на Придністровський режим, щоб вона, у свою чергу, змусила їх звільнити заявників. Усупереч позиції до травня

2001 року, коли влада Молдови порушила перед російською владою питання звільнення заявників, після цього намагань змінити ситуацію не було.

В усякому разі Суду невідомо про звернення влади Молдови до російської влади після травня 2001 року про звільнення заявників.

350. Суд зазначає, що переговори щодо врегулювання ситуації у Придністров'ї, де *Російська Федерація діє як Держава-гарант*, тривають із 2001 року без згадок про заявників і без уживання чи розгляду владою Молдови заходів для забезпечення прав заявників відповідно до положень Конвенції.

351. З урахуванням усіх матеріалів у його розпорядженні Суд вважає, що навіть після звільнення п. Ілашку у травні 2001 року влада Молдови була спроможна вжити заходів для забезпечення прав заявників згідно з Конвенцією.

352. Таким чином, Суд дійшов висновку, що відповідальність *Молдови згідно з Конвенцією полягає в невиконанні її позитивних зобов'язань стосовно дій після травня 2001 р., про які йдеться у скарзі».*

«392. *Усі наведені вище факти підтверджують, що "ПМР", яка була створена в 1991–1992 рр. за підтримки Російської Федерації та наділена органами влади й власною адміністрацією, залишається під ефективним контролем або принаймні вирішальним впливом Російської Федерації та продовжує існувати лише завдяки військовій, економічній, фінансовій і політичній підтримці Росії.*

393. *Тому Суд вважає, що це спричиняє постійну і безперервну відповідальність Російської Федерації за долю заявників, оскільки політика підтримки Росією режиму та співпраця з ним продовжувалися й після 5 травня 1998 року*; після цієї дати Російська Федерація не робила спроб поставити крапку в ситуації із заявниками, яка виникла через її посередників, і не робила нічого, щоб запобігти порушенням, які, ймовірно, відбувалися після 5 травня 1998 р.

Зважаючи на це, немає значення, що з 5 травня 1998 року представники Російської Федерації не брали прямої участі в подіях, про які йдеться в цій скарзі.

394. Таким чином, заявники підпадають під "юрисдикцію" Російської Федерації відповідно до статті 1 Конвенції, а дії Росії, про які йдеться в скарзі, спричиняють її відповідальність».

Мозер проти Республіки Молдова та Росії (Mozer v. the Republic of Moldova and Russia), № 11138/10 від 23 лютого 2016 р.[128]

Факти. *Громадянин Молдови, етнічний німець, народився та жив у Тирасполі з 1978 до 2010 року. З 2011 року вимушений був шукати притулку у Швейцарії.*

128 Case of Mozer v. the Republic of Moldova and Russia (Application no. 11138/10) = [Справа «Мозер проти Республіки Молдова та Росії»]: Judgment European Court of Human rights, Grand Chamber 23 February 2016 (merits and just satisfaction). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«Mozer»],»documentcollection

24 листопада 2008 року заявника затримали за підозрою в обмані компанії, в якій він працював, на суму 85 000 доларів. Як стверджує заявник у результаті погроз стосовно нього та його родичів, він надав зізнавальні покази. 26 листопада 2008 року «Народний суд Тирасполя» помістив заявника під варту на невизначений строк.

У місцях тримання під вартою стан здоров'я заявника значно погіршився (з дитинства він хворіє на бронхіальну астму). За твердженнями заявника, умови його утримування були неналежними.

21 вересня 2009 року батьки заявника домоглися проведення медичного обстеження для свого сина, результатом якого став висновок про те, що стан здоров'я його значно погіршується, що становить загрозу для його життя, а в умовах тримання під вартою неможливо забезпечити належного його лікування. Незважаючи на такі висновки, умови тримання заявника не покращилися.

1 липня 2010 року «Народний суд Тирасполя» визнав заявника винним на підставі статті 158[1] «Кримінального кодексу ПМР» за присвоєння коштів двох компаній і засудив його до семи років ув'язнення з відтермінуванням на п'ять років та з конфіскацією коштів та власності, пізніше відтермінування було скасоване.

Розглянувши клопотання захисника 22 січня 2013 року Верховний суд Республіки Молдова скасував вирок стосовно заявника, у зв'язку з тим, що він постановлений судом «ПМР», який не є створеним відповідно до законодавства Молдови, а тому не міг законно засудити заявника. 31 травня 2013 року Генеральна прокуратура Республіки Молдова повідомила заявника про те, що вона ініціювала кримінальне розслідування щодо його незаконного тримання під вартою. Але через неможливість проведення процедурних заходів на території самопроголошеної «ПМР» просунутися далі не вдалося.

Витяг з рішення

«115. Відповідно до встановленого прецедентного права Суду, *держави звільняються від відповідальності перед міжнародним органом за свої дії, доки вони мають можливість врегулювати справу в межах власної правової системи.* Ті, хто бажає звернутися до наглядової інстанції Суду з питанням, що стосується скарг на дії держави, зобов'язані спочатку використати засоби правового захисту, які надаються національною правовою системою (див., крім багатьох документів інших органів, справу "Акдівар та інші проти Туреччини" (Akdivar and Others v. Turkey), від 16 вересня 1996 р., п. 65, Доповіді 1996-IV; справу "Вуковіч та інші проти Сербії" (Vučković and Others v. Serbia) (попереднє заперечення) [ВП], NoNo 17153/11 і 29 інших, п. 70, від

id2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–161055»]}. Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5928.

25 березня 2014 р.; і справу "Гергіна проти Румунії" (Gherghina v. Romania) [ВП] (вил.), No 42219/07, п. 84, від 9 липня 2015 р.).

116. Отже, обов'язок вичерпання національних засобів правового захисту вимагає від заявника нормально використовувати засоби правового захисту, які доступні та достатні, якщо він має претензії відповідно до Конвенції. *Існування зазначених засобів правового захисту повинно бути достатньо визначеним не тільки в теорії, а й на практиці, в іншому разі їм бракуватиме необхідної доступності та ефективності* (див. справу "Акдівар та інші" (Akdivar and Others), що згадується вище, п. 66; "Вуковіч та інші проти Сербії" (Vučković and Others v. Serbia), що згадується вище, п. 71 і справу "Гергіна проти Румунії" (Gherghina v. Romania), що згадується вище, п. 85). *Щоб бути ефективним, засіб правового захисту повинен бути здатний безпосередньо виправляти стан справи, що оскаржується, і давати реальні шанси на успіх* (див. справу "Сейдовіч проти Італії" (Sejdovic v. Italy) [ВП], No 56581/00, п. 46, ЄКПЛ 2006-II, "Вуковіч та інші" (Vučković and Others), що згадується вище, п. 74 і справу "Гергіна" (Gherghina), що згадується вище, п. 85).

117. У цій справі Суд зазначає, що у розділі 1 Закону No 1545 прямо визначено, що його застосовують до справ, коли шкода заподіяна незаконними діями правоохоронних органів, органів прокуратури або судами (див. пункт 72 вище). *За даними Уряду Молдови (див. пункт 129 нижче), тільки ті органи (зокрема, суди), які були створені відповідно до законодавства Молдови, можуть бути офіційно визнані такими. На думку Суду, це, здається, виключає будь-яке відшкодування за незаконні дії будь-яких "судів" або "прокуратури" або інших органів, створених "ПМР".*

118. Окрім того, незважаючи на той факт, що Уряд Молдови навів кілька прикладів, коли Верховний Суд скасував постанови, ухвалені "судами ПМР" (як у справі Ілашку, п. 222), а також справи, в яких Закон No 1545 слугував підставою для успішного вимагання відшкодування, не було наведено жодного прикладу індивідуального отримання відшкодування від Молдови після скасування рішення "суду ПМР". Суд не переконаний в тому, що за таких обставин Закон No 1545 застосовується у справі заявника.

119. Суд зазначає, що у своїх зауваженнях від 31 жовтня 2014 р. Уряд Молдови уточнив, що національні засоби правового захисту, які повинні бути вичерпані заявником в Молдові, "[були] наявними засобами правового захисту, які [були] ефективними у випадках позитивних зобов"язань Уряду і відсутності ефективного контролю" (пункт 129). *З огляду на цю заяву їхнє заперечення можна розуміти як таке, що стосується тільки можливості отримання відшкодування відповідно до Закону No 1545 за затримку в чотири місяці (див. пункти 48 і 51 вище) у виконанні позитивного обов'язку вжити дипломатичних, економічних, судових та інших заходів, що спрямовані на забезпечення дотримання прав заявника відповідно до Конвенції.*

120. Проте Суд вважає, що в Законі No 1545 немає нічого, що дозволило б заявнику вимагати відшкодування за таку затримку, це застосовно у випадках, якщо слідчі органи або суди Молдови (див. пункти 72 і 117 вище) порушили права особи в межах кримінального або адміністративного провадження, але не до затримки із використанням або неможливістю використання дипломатичних чи інших засобів на державному рівні.

121. З урахуванням викладених вище міркувань Суд відхиляє заперечення Уряду Молдови про невичерпання національних засобів правового захисту".

Право на життя. "169. Суд встановив, що відповідно до першого речення пункту 1 статті 2 може виникати позитивний обов"язок держави захищати життя особи від втручання третіх сторін або небезпечної для життя хвороби (див. справу "Осман проти Сполученого Королівства" (*Osman v. The United Kingdom*), від 28 жовтня 1998 р., пп. 115–122, *Доповіді* 1998-VIII; справу "Яша проти Туреччини" (*Yaşa v. Turkey*), від 2 вересня 1998 р., пп. 92–108, *Доповіді* 1998-VI; і справу "L. C. B. проти Сполученого Королівства" (*L. C. B. v. the United Kingdom*), від 9 червня 1998 р., пп. 36–41, *Доповіді* 1998-III). *У той же час тільки у виняткових випадках фізичне жорстоке поводження з боку державних представників, що не призвело до смерті, може свідчити про порушення статті 2 Конвенції* (див. справу "Макарацис проти Греції" (*Makaratzis v. Greece*) [ВП], № 50385/99, п. 51, ЄКПЛ 2004-XI).

170. У цій справі Суд зазначає, що, незважаючи на загальний несприятливий прогноз для заявника, лікарі ніколи не стверджували, що існувала безпосередня загроза його життю. Вони могли зупинити напади астми заявника, незважаючи на те, що для цього були необхідні ліки, які приносили його батьки.

171. *Тому Суд вважає, що факти, на які скаржився заявник, не вимагають окремого розгляду відповідно до статті 2 Конвенції; замість цього вони будуть ретельно розглянуті відповідно до статті 3* (див., *з відповідними змінами*, справу "Ілашку та інші" (*Ilaşcu and Others*), що згадується вище, п. 418)».

Заборона катувань. «178. Держава повинна забезпечити, щоб особа утримувалася під вартою в умовах, сумісних з повагою до людської гідності, щоб спосіб і метод застосування покарання у вигляді позбавлення волі не завдавали їй страждань або проблем, рівень яких перевищує неминучий рівень страждань, що властивий у разі позбавлення волі (див. справу "Кудла" (Kudła), що згадується вище, п. 94 та справу "Свінаренко та Сляднєв проти Росії" (Svinarenko and Slyadnev v. Russia) [ВП], No 32541/08 і 43441/08, п. 116, ЄКПЛ 2014 р. (витримки)), і щоб з огляду на практичні вимоги ув'язнення її здоров'я і благополуччя були належним чином захищені (див. "Кудла" (Kudła), що згадується вище; "Ідалов проти Росії" (Idalov v. Russia) [ВП], No 5826/03, п. 93, від 22 травня 2012 р.). У більшості справ, що стосуються утримання під вартою осіб, які мають певні захворювання, Суд розглянув питання про те, чи отримував заявник належну медичну допомогу в місці позбавлення волі. *У зв'язку з цим Суд нагадує, що навіть незважаючи на те, що стаття 3 не передбачає право*

затриманого на звільнення "з міркувань гуманності", він завжди тлумачив вимогу захисту здоров'я і благополуччя ув'язнених як, зокрема, зобов'язання держави надавати їм необхідну медичну допомогу (див. справу "Пахомов проти Росії" (Pakhomov v. Russia), No 44917/08, п. 61, від 30 вересня 2010 р.; "Гладкий проти Росії" (Gladkiy v. Russia), No 3242/03, п. 83, від 21 грудня 2010 р.).

179. У цій справі Суд зазначає, що хоча лікарі дійшли висновку про погіршення стану здоров'я заявника, а також нестачу фахівців і обладнання, необхідних для лікування заявника, *влада "ПМР" не тільки відмовилася перевести його до цивільної лікарні для лікування, а й змусила його далі страждати і піддала ще більш серйозному ризику його здоров'я, перевівши заявника до звичайної в'язниці 15 лютого 2010 р.* (див. пункт 38 вище). Не викликає сумнівів той факт, що заявник дуже страждав від нападів астми. Суд також вражений тим фактом, що захворювання заявника, яке вважалося досить серйозним, щоб виправдати його переведення до цивільної лікарні, не було достатньою підставою для подібного переведення особи, що очікує на судове засідання (див. пункт 35 вище). *Зважаючи на відсутність будь-яких пояснень відмови надати заявнику відповідне лікування, Суд доходить висновку, що медична допомога заявнику не була забезпечена належним чином*».

«182. На підставі наданих матеріалів Суд вважає встановленим той факт, що умови тримання заявника під вартою були нелюдськими і принижували гідність поводженням відповідно до статті 3, зокрема через сильну перенаселення камери, відсутність доступу до денного світла і непрацюючу вентиляцію, що в поєднанні із сигаретним димом і вологістю в камері посилювало напади астми заявника.

183. Суд вважає, що в цій справі немає суттєвої різниці в характері відповідальності кожної з держав-відповідачів згідно з Конвенцією стосовно різних скарг, поданих у межах цієї справи. Відповідно, з аналогічних причин стосовно скарг згідно з пунктом 1 статті 5 Конвенції (див. пункти 151–155 вище) Суд доходить висновку, що Республіка Молдова не порушила статті 3 Конвенції.

184. З тих самих причин, викладених вище (див. пункти 156–159), Суд доходить висновку, що РФ порушила статтю 3 Конвенції.

185. Заявник також скаржився на те, що йому, без жодної поважної причини, не дозволяли зустрітися з його батьками протягом значного періоду часу і що під час зустрічей, які врешті-решт були дозволені, їм не дозволялося говорити рідною мовою. Йому також було заборонено зустрічатися зі своїм пастором. Він послався на статті 8 і 9 Конвенції…»

Право на захист приватного життя (заборона зустрічей затриманого із батьками). «190. Суд повторює, що утримання під вартою, як і будь-яка інша міра покарання, пов'язана із позбавленням особи волі, тягне за собою обмеження, пов'язані з її особистим і сімейним життям. Проте дозвіл або допомога з боку керівництва пенітенціарної установи у підтримці контактів з близькими родичами є невід'ємною частиною права ув'язненого на повагу

до сімейного життя (див., зокрема, справи "Мессіна проти Італії" (Messina v. Italy) (No 2), No 25498/94, пп. 61–62, ЄКПЛ 2000-X; "Лавентс проти Латвії" (Lavents v. Latvia), No 58442/00, п. 139, від 28 листопада 2002 р.; "Хорошенко проти Росії" (Khoroshenko v. Russia) [ВП], No 41418/04, п. 106, ЄКПЛ 2015 р.). У той же час Суд визнає, що деякі заходи з контролю за контактами ув'язнених із зовнішнім світом необхідні і вони не є несумісні з Конвенцією (див. справу "Хорошенко" (Khoroshenko), що згадується вище, п. 123).

191. У цій справі заявник стверджував, що йому повністю відмовили у зустрічах з батьками протягом перших шести місяців його затримання…»

«193. Суд нагадує, що пункт 2 статті 8 вимагає, щоб будь-яке втручання було "передбачене законом". Він зазначає, що заявник не стверджував, що втручання в його права відповідно до статей 8 і 9 було незаконним, оскільки воно здійснювалося відповідно до рішень незаконно створених судів або інших органів влади. У будь-якому разі Суд зазначає, що уряди-відповідачі не надали жодної інформації, в той час як обмежена кількість матеріалів, поданих заявником, є недостатньою для того, щоб сформувати чітке уявлення про закон "ПМР", що застосовується. Таким чином, Суд не може оцінити, чи було оскаржуване втручання "передбачене законом" і чи ґрунтувалося воно на будь-яких чітких критеріях або ж воно здійснювалося виключно на розсуд слідчого, як стверджує заявник. *Проте Суд зазначає, що в матеріалах справи немає жодних підстав для відмови в сімейних зустрічах, а той факт, що заявник не зміг зустрітися зі своїми батьками протягом шести місяців після його початкового арешту, не викликає сумнівів…*»

«196. Тому Суд вважає, що незалежно від того, чи існувала правова підстава для втручання у права заявника, обмеження відвідування в'язниці його батьками не відповідало іншим умовам, викладеним у пункті 2 статті 8 Конвенції…»

Право на свободу релігії. «197. *Звертаючись до скарги заявника про те, що йому не було дозволено зустрітися з пастором Пер Берген Хольмом, Суд повторює, що відмова керівництва установи дозволити ув"язненому зустріч зі священиком є втручанням у його права, гарантовані статтею 9 Конвенції* (див., наприклад, справу "Полторацький проти України" (Poltoratskiy v. Ukraine), No 38812/97, п. 167, ЄКПЛ 2003-V)…»

«199. Знову ж незрозуміло, чи існувала правова підстава для відмови у зустрічах; жодних причин, що виправдовують відмову, наведено не було. Суд зазначає, що не було надано доказів, що втручання у право заявника мало законну мету або було пропорційним меті згідно із пунктом 2 статті 9 Конвенції».

Загальні питання виконання позитивних зобов'язань у сфері прав людини. «213. Насамперед Суд зазначає, що характер позитивних зобов'язань, які повинні бути виконані Республікою Молдова (див. пункти 99 і 100 вище), не вимагає виплати компенсації за порушення з боку "ПМР". Відповідно, відхилення попереднього заперечення щодо невичерпання національних засобів правового захисту через відсутність підтвердженого права на компенсацію з

боку влади Молдови за порушення прав, передбачених Конвенцією, з боку "ПМР" (див. пункти 115–121 вище) жодним чином не впливає на розгляд Судом питання щодо виконання позитивних зобов'язань Республікою Молдова.

214. Суд вважає, що було б нелогічним визнати, що Молдова, не маючи жодних засобів контролю за діями влади "ПМР", повинна нести відповідальність за неможливість виконання будь-яких рішень, ухвалених владою Молдови, на території, що перебуває під ефективним контролем "ПМР". *Суд нагадує, що позитивні зобов'язання Молдови полягають у використанні всіх юридичних і дипломатичних засобів, наявних в її розпорядженні, щоб продовжити забезпечувати особам, які проживають у Придністровському регіоні, дотримання прав і свобод, визначених у Конвенції (див. пункт 100 вище). Відповідно, "засоби правового захисту", які Молдова повинна запропонувати заявнику, полягають у забезпеченні йому можливості інформувати владу Молдови про його ситуацію й отримувати інформацію про різні юридичні та дипломатичні дії.*

215. У зв'язку з цим Суд зазначає, що Молдова створила безліч судових, слідчих та цивільних органів, що функціонують паралельно з органами, створеними "ПМР" (див. пункт 205 вище). Хоча результати будь-яких рішень, які ухвалюють ці органи Молдови, можуть відчуватися лише за межами Придністровського регіону; до їхніх функцій належить передача відповідних справ у належному порядку органам влади Молдови, які потім можуть ініціювати дипломатичні та юридичні заходи щодо конкретних справ, зокрема закликаючи Росію виконати свої зобов'язання відповідно до Конвенції у зв'язку з її ставленням до "ПМР" і прийнятими там рішеннями.

216. Зважаючи на вищенаведене, Суд вважає, що Республіка Молдова забезпечила заявнику доступ до процедур у межах своїх обмежених можливостей щодо захисту своїх прав. Таким чином, Молдова виконала свої позитивні зобов'язання. Відповідно, Суд доходить висновку, що ця Держава не порушила статті 13 Конвенції».

Катан та інші проти Молдови та Росії (Catan and Others v. Moldova and Russia),

No 43370/04, 18454/06, 8252/05 [ВП], 19 жовтня 2012 р.[129]

Факти. *Заявниками є діти та батьки молдовської громади в Придністров'ї, які скаржаться на наслідки мовної політики сепаратистської влади для освіти та сімейного життя їх та їхніх дітей. Суть їхньої скарги стосується дій влади «ПМР» у 2002 і 2004 роках, спрямованих на реалізацію ухвалених за декілька років*

129 Case of *Catan and others v. Moldova and Russia* (Application nos. 43370/04, 8252/05 and 18454/06) = [Справа *«Катан та інші проти Молдови»*]: Judgment European Court of Human rights (Grand Chamber), Strasbourg, 19 October 2012 (merits and just satisfaction). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«Catan»],»documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–114082»]}. Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b595f.

до того рішень, які забороняють використання латиниці в школах і вимагають від усіх шкіл зареєструватися й почати використовувати затверджені «ПМР» навчальні плани та кирилицю. Влітку 2004 року школи були зачинені, а їхні приміщення взяла в облогу, а потім штурмом поліція «ПМР». Вчителі були арештовані та затримані, а матеріали на латиниці були вилучені та знищені. Деякі батьки втратили роботу через своє рішення навчати дітей у молдовських школах. (З самого рішення.)

Витяг з рішення

Право на освіту. «136. При тлумаченні та застосуванні статті 2 Протоколу No 1 Суд повинен зважати на те, що її контекстом є договір, спрямований на ефективний захист індивідуальних прав людини, і що Конвенцію слід розглядати як єдине ціле і тлумачити таким чином, щоб сприяти внутрішній узгодженості та гармонії між її різними положеннями. Тому два речення статті 2 Протоколу No 1 слід розглядати не лише у світлі одне одного, але й, зокрема, у світлі статей 8, 9 та 10 Конвенції, які проголошують право кожного, у тому числі батьків та дітей, на "повагу до свого приватного і сімейного життя", на "свободу думки, совісті і релігії" і на "свободу… одержувати і передавати інформацію та ідеї". При тлумаченні та застосуванні цього положення слід також враховувати відповідні правила і принципи міжнародного права, які застосовуються у відносинах між Договірними Сторонами, а Конвенцію слід, наскільки це можливо, тлумачити у гармонії з іншими правилами міжнародного права, складовою якого вона є. Тому положення стосовно права на освіту, викладені в Загальній декларації прав людини, Конвенції проти дискримінації в галузі освіти, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Міжнародній конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації та Конвенції про права дитини, є доречними. Нарешті, Суд наголошує, що призначення і мета Конвенції як інструмента захисту окремих людей вимагають, щоб її положення тлумачилися та застосовувалися таким чином, щоб зробити її гарантії захисту практичними та дієвими.

137. *Узявши зобов'язання, у першому реченні статті 2 Протоколу No 1, не "відмовляти в праві на освіту", Договірні Сторони гарантують кожному в їхній юрисдикції право доступу до навчальних закладів, які існують у відповідний момент.* Це право доступу становить лише частину права на освіту, викладеного в першому реченні. Для того щоб це право було дієвим, необхідно також, серед іншого, щоб особа, яка користується цим правом (його бенефіціар), мала можливість отримувати користь від здобутої освіти, тобто право отримати, згідно з правилами, які діють у кожній країні, у тій чи іншій формі, офіційне визнання навчання, яке вона завершила (див. цитовану вище Справу "стосовно деяких аспектів законів про використання мов в освіті в Бельгії", параграф 4). *Більше того, хоча текст статті 2 Протоколу No1 не визначає мову, якою повинно здійснюватися навчання, право на освіту було б безглуздим, якби воно не передбачало для своїх бенефіціарів право отримувати освіту*

державною мовою або однією з державних мов, залежно від ситуації (див. цитовану вище Справу "стосовно деяких аспектів законів про використання мов в освіті в Бельгії", параграф 3).

138. Право, викладене в другому реченні цієї статті, доповнює основоположне право на освіту, передбачене в першому реченні. Саме батьки відповідають в першу чергу за освіту та навчання своїх дітей і тому вони можуть вимагати від держави поважати їхні релігійні або світоглядні переконання (див. цитовану вищу Справу "стосовно деяких аспектів законів про використання мов в освіті в Бельгії", параграфи 3–5, та справу "Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark", рішення від 7 грудня 1976 р., Series A no. 23, параграф 52). Друге речення спрямовано на гарантування можливості плюралізму в освіті, яка є вкрай важливою для збереження "демократичного суспільства", як воно розуміється в Конвенції. Воно передбачає, що держава, здійснюючи взяті на себе функції стосовно освіти та навчання, повинна піклуватися про те, щоб інформація або знання, які включені в програму, доносилися в об'єктивний, критичний та плюралістичний спосіб. Державі заборонено переслідувати мету ідеологічного виховання, яке може вважатися таким, що не поважає релігійні та світоглядні переконання батьків (див. цитовані вище рішення у справах: "Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen", параграфи 50 та 53; Folgerø, параграф 84; Lautsi, параграф 62).

139. Права, викладені в статті 2 Протоколу No1, застосовуються щодо як держави, так і приватних інституцій (див. цитоване вище рішення у справі "Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen", параграф 50). Крім того, Суд постановляв, що це положення застосовується до початкового, середнього та вищого рівнів освіти (див. рішення у справі "Leyla Şahin v. Turkey" [GC], заява No 44774/98, параграфи 134 та 136, ECHR 2005- XI).

140. Суд, проте, визнає, що, попри свою важливість, право на освіту не є абсолютним і може підлягати обмеженням. За умови, що не завдається шкода самій суті цього права, ці обмеження дозволяються непрямо, оскільки право на доступ "за самою своєю природою вимагає регулювання з боку держави" (див. цитовану вище Справу "стосовно деяких аспектів законів про використання мов в освіті в Бельгії", параграф 3). Для забезпечення того, щоб застосовані обмеження не підривали відповідне право такою мірою, що завдає шкоди самій його суті і позбавляє його своєї дієвості, Суд повинен переконатися, що ці обмеження є передбачуваними для тих, кого вони стосуються, і що вони переслідують правомірну мету. Проте, на відміну від статей 8–11 Конвенції, при цьому Суд не обмежений вичерпним переліком "правомірних цілей" за статтею 2 Протоколу No1 (див., mutatis mutandis, рішення у справі "Podkolzina v. Latvia", заява No 46726/99, параграф 36, ECHR 2002-II). Крім того, обмеження відповідатиме статті 2 Протоколу No1, лише якщо існує розумний зв'язок пропорційності між використаними засобами та метою, на досягнення якої вони були спрямовані (див. цитоване вище рішення у справі "Leyla Şahin",

параграф 154). Хоча остаточне рішення щодо додержання Конвенції залишається за Судом, Договірні Сторони мають певну міру розсуду в цій сфері. Ця міра розсуду зростає з рівнем освіти, обернено пропорційно до важливості цієї освіти для відповідних осіб та для суспільства загалом (див. рішення у справі "Ponomaryovi v. Bulgaria", заява No 5335/05, параграф 56, ECHR 2011)».

«3. Відповідальність держав-відповідачів

(a) Республіка Молдова

145. Далі Суд повинен визначити, чи виконала Республіка Молдова свій обов'язок вжити належних та достатніх заходів для гарантування прав заявників за статтею 2 Протоколу No1 (див. параграф 110 вище). У рішенні у справі "Ілашку та інші проти Молдови та Росії" (цитовано вище, параграфи 339–340) Суд постановив, що позитивні обов'язки Молдови стосувалися як заходів, потрібних для відновлення її контролю над територією Придністров'я як вираження її юрисдикції, так і заходів для забезпечення додержання індивідуальних прав заявників. Обов'язок відновити контроль над Придністров'ям вимагав від Молдови, по-перше, утримуватися від підтримки сепаратистського режиму та, по-друге, діяти, уживаючи всі політичні, правові та інші доступні їй заходи, для відновлення контролю над цією територією.

146. Стосовно виконання цих позитивних обов'язків, Суд у рішенні у справі Ilaşcu також постановив, що від початку конфлікту в 1991–1992 роках до дати цього рішення у липні 2004 року Молдова вживала всіх заходів у її владі для відновлення контролю над територією Придністров'я (цитоване вище рішення, параграфи 341–345). У Суду відсутні докази, які б вимагали від нього схвалення іншого висновку в цій справі.

147. У рішенні у справі "Ілашку та інші проти Молдови та Росії" Суд визнав, що Молдова не виконала повністю свій позитивний обов'язок тією мірою, якою вона не вжила усіх доступних їй заходів у ході переговорів з владою "ПМР" та Росії з метою припинення порушення прав заявників (цитоване вище рішення, параграфи 348–352). У справі, яка розглядається, навпаки, Суд вважає, що Уряд Молдови доклав значних зусиль для надання підтримки заявникам. Зокрема, після реквізиції колишніх будівель шкіл владою «ПМР», молдовський уряд оплатив оренду та ремонт нових приміщень, а також оплатив усе обладнання, заробітну плату персоналу та транспортні витрати, тим самим зробивши можливим подальшу роботу шкіл та подальше навчання дітей молдовською мовою, хоча й у далеких від ідеальних умовах (див. параграфи 49–53, 56 та 61–63 вище).

148. У світлі зазначеного вище, Суд вважає, що Республіка Молдова виконала свої позитивні обов'язки по відношенню до заявників. Тому Суд не визнає, що мало місце порушення статті 2 Протоколу No1 з боку Республіки Молдова.

(b) Російська Федерація

149. Суд відзначає, що відсутні докази будь-якої безпосередньої участі представників російської держави у заходах, ужитих проти заявників. Так само відсутні докази російської участі або схвалення мовної політики "ПМР" у цілому. Дійсно, завдяки зусиллям російських посередників, які діяли разом з посередниками з України та ОБСЄ, влада "ПМР" дозволила школам знову відкритися в якості "іноземних закладів приватної освіти" (див. параграфи 49, 56 та 66 вище).

150. Водночас Суд установив, що Росія здійснювала ефективний контроль над "ПМР" у період, який розглядається. У світлі цього висновку та відповідно до практики Суду, немає необхідності визначати, чи здійснювала Росія детальний контроль за політикою та діями підпорядкованої місцевої адміністрації (див. параграф 106 вище). Унаслідок своєї продовжуваної військової, економічної та політичної підтримки "ПМР", яка не могла б зберегти своє існування без неї, на Росію покладається відповідальність за Конвенцією за порушення прав заявників на освіту. *Отже, Суд вирішує, що мало місце порушення статті 2 Протоколу No1 до Конвенції з боку Російської Федерації*».

Сарґсян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan), No 40167/06 [ВП], 16 червня 2015 р.[130]

Факти. *При радянській системі територіального управління Нагірний Карабах був автономною провінцією Азербайджанської РСР. Його населення становило приблизно 75% вірмен і 25% етнічних азербайджанців. Збройні військові дії почалися в 1988 році, що збіглося з вірменським запитом на включення провінції до Вірменії. Азербайджан став незалежним у 1991 році. У вересні 1991 року Рада Нагірного Карабаху заявила про створення «Нагірно-Карабаської Республіки» («НКР»), а в січні 1992 року парламент «НКР» оголосив незалежність від Азербайджану. Конфлікт поступово переріс у повномасштабну війну до моменту, як була досягнута домовленість про припинення вогню в 1994 році. Незважаючи на переговори щодо мирного врегулювання під егідою Організації з безпеки і співпраці в Європі (ОБСЄ) та Мінської групи, не було досягнуто ніякого політичного врегулювання конфлікту. Самопроголошену незалежність «НКР» не було визнано жодною державою або міжнародною організацією. Наразі подано більше тисячі індивідуальних заяв, які перебувають на розгляді Суду, особами, переміщеними в ході конфлікту навколо Нагірного Карабаху.*

130 Case of *Sargsyan v. Azerbaijan* (Application no. 40167/06) = [Справа «*Сарґсян проти Азербайджану*»]: Judgment European Court of Human rights (Grand Chamber) 16 June 2015 (merits). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«Sargsyan»],»documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–155662»]}. Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5968.

Ця справа стосувалася скарги біженця з Вірменії, якому, після того, як він був змушений тікати зі свого будинку в Шаумяновському районі Азербайджану в 1992 році, під час вірмено-азербайджанського конфлікту навколо Нагірного Карабаху з тих пір було відмовлено в праві на повернення в своє село і отриманні доступу і використанні його власності там. Це була перша справа, в межах якої Суд повинен був прийняти рішення за скаргою щодо держави, яка втратила контроль над частиною своєї території в результаті війни і окупації, але в той же час, як стверджується, несла відповідальність за відмову переміщеній особі у доступі до власності в районі, що залишився під її контролем. Заявник помер після того, як подав скаргу до Європейського суду з прав людини, двоє його дітей підтримали заяву від його імені[131].

Витяг з рішення

Загальні питання виконання позитивних зобов'язань у сфері прав людини (питання юрисдикції). «146. По суті, Уряд-відповідач доводив, що підхід, сформульований у прецедентній практиці Суду (в його рішенні у справі "Ілашку та інші проти Молдови та Росії" та у подальших справах), згідно з яким Суд визнає, що держава, втративши ефективний контроль над частиною своєї території, яка перебуває під таким контролем з боку іншої держави або сепаратистського режиму, несе обмежену відповідальність за Конвенцією, має так само застосовуватися й до спірних районів або, як Уряд зазначив на засіданні Суду 5 лютого 2014 року, до "ділянок території, які стали недоступними через обставини".

147. При вирішенні цього питання Суд має враховувати особливий характер Конвенції як конституційного інструменту європейського публічного порядку (ordre public), призначеного для захисту конкретних людей, а також своє завдання, сформульоване у статті 19 Конвенції, "забезпечувати дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань" (див. рішення у справі "Лоізіду проти Туреччини" (попередні заперечення), від 23 березня 1995 року, §§ 75 і 93, серія A, No 310; рішення у справі "Al-Skeini та інші проти Сполученого Королівства" [ВП], No 55721/07, § 141, ECHR 2011). У результаті ратифікації Конвенції Азербайджаном 15 квітня 2002 року вся його територія увійшла до "правового простору Конвенції".

148. *У згаданих вище справах стосовно Молдови визнання того факту, що ця територіальна держава несе лише обмежену відповідальність за Конвенцією, компенсувалося висновком, що інша держава-учасниця Конвенції за виняткових обставин здійснює юрисдикцію за межами своєї території і тому несе повну відповідальність за Конвенцією. На відміну від цих справ, у справі, що розглядається, не встановлено того факту, що село Гулістан окуповане військами іншої держави або що воно перебуває під контролем сепаратистського режиму. За таких обставин Суд, ураховуючи необхідність недопущення*

131 Збройні конфлікти. Інформаційний бюлетень. Секретаріат Європейського суду з прав людини. Березень, 2016. 18 с. URL: http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/human-rights/2016-06-27.espl.zbroini.konflikty.pdf.

вакууму в гарантованому Конвенцією захисті, не вважає, що Уряд-відповідач продемонстрував існування виняткових обставин, характер яких давав би підстави для обмеження його відповідальності за Конвенцією.

149. Отже, Суд визнає цей аргумент Уряду непереконливим. Таким чином, виняток, сформульований у справі "Ілашку та інші проти Молдови та Росії" (див. згадане вище рішення у справі, §§ 312–313) – тобто обмеження відповідальності територіальної держави стосовно частин її міжнародно визнаної території, які перебувають під окупацією або під ефективним контролем іншого утворення – не може поширюватися на спірні райони, як це пропонує Уряд.

150. Насправді ситуація, яка розглядається в цій справі, більш схожа на ситуацію у справі "Assanidze проти Грузії" (див. згадане вище рішення у справі, § 146), оскільки з юридичної точки зору Уряд Азербайджану здійснює юрисдикцію як територіальна держава і несе повну відповідальність за Конвенцією, хоча й може стикатися з практичними труднощами при здійсненні влади на території села Гулістан. На думку Суду, такі труднощі мають ураховуватися, коли постає необхідність оцінки пропорційності дій або бездіяльності, на які скаржиться заявник.

151. У підсумку Суд доходить висновку, що факти, з приводу яких стверджується про порушення, підпадають під "юрисдикцію" Азербайджану за змістом статті 1 Конвенції і можуть тягнути за собою відповідальність держави-відповідача. Отже, Суд відхиляє заперечення, висунуте Урядом з посиланням на відсутність юрисдикції та відповідальності, яке було долучено до суті справи в ухвалі про прийнятність (див. згадану вище ухвалу у справі "Sargsyan проти Азербайджану", 76)».

Право на мирне володіння приватною власністю. «219. Основна мета статті 1 Першого протоколу – це захист особи від свавільного втручання з боку держави в її право на мирне володіння своїм майном. Водночас згідно зі статтею 1 Конвенції кожна Договірна держава «гарантує кожному, хто перебуває під [її] юрисдикцією, права та свободи, визначені в <…> [Конвенції]». Дотримання цього загального обов'язку може включати виконання позитивних зобов'язань, що випливають з необхідності забезпечення ефективного здійснення прав, гарантованих Конвенцією. У контексті статті 1 Першого протоколу ці позитивні зобов"язання можуть вимагати від держави вжити заходів, необхідних для захисту права власності (див. згадане вище рішення у справі "Broniowski проти Польщі", § 143; рішення у справі "Совтрансавто-Холдинг проти України" (Sovtransavto Holding v. Ukraine), No 48553/99, § 96, ECHR 2002-VII).

220. Проте межі між позитивними і негативними зобов'язаннями держави за статтею 1 Першого протоколу точно визначити неможливо. Застосовувані принципи є тим не менш схожими. Незалежно від того, чи справа аналізується з точки зору позитивного зобов'язання держави, чи з точки зору втручання з боку органу державної влади, яке має бути обґрунтованим, застосовувані

при цьому критерії, по суті не відрізняються один від одного. В обох контекстах слід урахувати необхідність забезпечення справедливого балансу між конкуруючими інтересами відповідної особи і суспільства в цілому. Необхідно зважити й на те, що цілі, згадані в цьому положенні, можуть мати певне значення при визначенні того, чи забезпечено баланс між вимогами відповідних суспільних інтересів і основоположним правом заявника на власність. В обох контекстах держава користується певним полем розсуду при визначенні заходів, які необхідно вжити для забезпечення дотримання Конвенції (див. згадане вище рішення у справі "Broniowski проти Польщі", § 144).

221. Суд зазначає, що заявник скаржиться на те, що позбавлений можливості доступу до свого майна в селі Гулістан і що Уряд-відповідач не надав йому відшкодування за втручання в його права. Таким чином, за своїм змістом скарга заявника стосується втручання в його права. Так само й Уряд – на випадок відхилення Судом аргументу Уряду, що Уряд несе лише обмежену відповідальність за статтею 1 Конвенції – розглядає скарги заявника як такі, що спрямовані проти втручання в його майнові права».

«237. Суд вважає, що лише той факт, що тривають мирні переговори, не звільнює Уряд від обов"язку вживати інших заходів, особливо коли переговори тривають так довго (див., mutatis mutandis, згадане вище рішення у справі "Лоізіду проти Туреччини", § 64; згадане вище рішення у справі "Кіпр проти Туреччини", § 188). У зв'язку з цим Суд посилається на Резолюцію 1708 (2010) "Вирішення питань, що стосуються майна біженців і переміщених осіб", прийняту Парламентською Асамблеєю Ради Європи, яка, спираючись на відповідні міжнародні стандарти, закликає держави-члени "гарантувати своєчасне та ефективне виправлення ситуацій, пов'язаних з втратою біженцями і внутрішньо переміщеними особами доступу до покинутого ними житла, землі й майна та втратою ними відповідних прав, незалежно від триваючих переговорів стосовно розв'язання збройних конфліктів чи статусу відповідної території» (див. пункт 98 вище).

238. При визначенні заходів, які Уряд-відповідач міг би й повинен вжити для забезпечення захисту майнових прав заявника, можна керуватися відповідними міжнародними стандартами, зокрема «Принципами Пін'єйру», підготовленими Організацією Об'єднаних Націй (див. пункт 96 вище), та згаданою вище резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи. *На нинішньому етапі, і поки триває процес досягнення всеосяжної мирної угоди, особливо важливим заходом могло б бути створення механізму вирішення питань за зверненнями про відновлення прав власності, який має бути легкодоступним і таким, що передбачає процедури із застосуванням гнучких критеріїв доведення, які дозволяють заявнику та іншим особам в його становищі домогтися відновлення своїх майнових прав та отримати відшкодування за втрату можливості здійснювати ці права*.

239. Суд цілком усвідомлює, що Уряд-відповідач мусить надавати допомогу сотням тисяч внутрішньо переміщених осіб, а саме тим азербайджанцям, які були змушені покинути Вірменію, Нагірний Карабах і сім окупованих прилеглих до нього районів. Насправді, Уряд привернув увагу до того, що він доклав значних зусиль для забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом та іншими засобами до існування. Єдиний зазначений Урядом захід, який може мати практичну значущість для вирішення проблем вірменських біженців – це прийняття в 1991 році постанови, яка легалізувала практику майнових обмінів між фізичними особами. Навіть припускаючи, що такі майнові обміни можуть бути допустимими за Конвенцією, Суд зазначає, що заявник не брав участі в такому обміні.

240. Суд вважає, що, хоча необхідність вирішення потреб великої кількості переміщених осіб є важливим чинником, який підлягає врахуванню при забезпеченні зазначеного балансу, необхідність захисту цієї групи осіб не звільнює Уряд повністю від виконання своїх зобов'язань перед іншою групою, а саме перед вірменами, такими як заявник, що були змушені покинути свої домівки під час конфлікту. У зв'язку з цим Суд посилається на принцип недискримінації, закріплений у статті 3 згаданих вище "Принципів Пін'ейру". Нарешті, Суд зауважує, що зазначена ситуація зберігається протягом дуже тривалого періоду.

241. *У підсумку Суд визнає, що неможливість для заявника мати доступ до свого майна в Гулістані без вжиття державою альтернативних заходів з відновлення його майнових прав або з надання йому відшкодування за втрату можливості здійснювати ці права становила й далі становить для нього надмірний тягар.*

242. Отже, має місце триваюче порушення прав заявника, гарантованих статтею 1 Першого протоколу».

«272. Суд також зауважує, що його висновки за статтею 1 Першого протоколу та статтею 8, наведені вище, стосуються невиконання державою зобов'язання зі створення механізму, який дозволив би заявнику та іншим особам, що перебувають у порівнянному становищі, домогтися відновлення прав власності на своє майно й житло та отримати відшкодування за завдані збитки. Тому Суд вважає, що в цій справі простежується тісний зв'язок між констатованими порушеннями статті 1 Першого протоколу та статті 8 Конвенції, з одного боку, та вимогами статті 13 – з іншого.

273. *У підсумку Суд визнає, що не існувало й далі не існує доступних і ефективних засобів юридичного захисту стосовно порушення прав заявника, гарантованих статтею 1 Першого протоколу та статтею 8 Конвенції.*

274. Отже, має місце триваюче порушення статті 13 Конвенції».

Гюльмамєдова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan),
№ 38798/07, 22 квітня 2010 р.[132]

Факти. *Заявниця народилась у 1961 р. та проживає у місті Баку. 25 лютого 1998 р. на підставі рішення виконавчого органу міста Баку заявниця отримала ордер на житлове приміщення у квартирі, що розташована у нещодавно збудованому житловому будинку. У той же час заявниці стало відомо про те, що в її квартирі мешкає пан Г. і його родина, які були внутрішньо переміщеними особами з Лачину, регіону, що перебуває під окупацією Збройних сил Республіки Вірменія внаслідок конфлікту у Нагірному Карабасі між Азербайджаном і Вірменією. Заявниця стверджує, що незважаючи на її численні вимоги, пан Г. відмовився виселятися з квартири, наголошуючи на тому, що він є ВПО і йому більше немає де жити.*

Заявниця подала позов до районного суду у місті Баку з проханням виселити пана Г. та його родину з квартири, який було задоволено. Пан Г. та його родина відмовилися виконувати рішення суду, однак рішення не оскаржували. Незважаючи на численні скарги заявниці до різних органів влади, рішення так і не було виконано. У 2007 році районний суд задовольнив прохання пана Г. та прийняв рішення про відстрочку виконання рішення від 20 квітня 1998 року до моменту, допоки пан Г. не матиме можливості переїхати до одного з будинків, що нещодавно були збудовані для тимчасового проживання ВПО. 4 липня 2007 року пан Г. подав клопотання про відкладення виконання рішення від 20 квітня 1998 року, посилаючись на статус ВПО та відсутність житла, яке було задоволене.

Рішення було прийнято на підставі Указу Президента від 1 липня 2004 року «Про затвердження Державної програми щодо покращення умов життя та підвищення рівня зайнятості біженців та внутрішньо переміщених осіб», згідно з яким відповідні органи державної влади були проінформовані про те, що 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, якщо вони оселились там у період між 1992 та 1998 роками. Окрім цього, заявниця також подавала у 2008 р. позов з метою отримання компенсації за невиконання судового рішення від 20 квітня 1998 року проти органів державної влади. Позов було відхилено як такий, що є безпідставним. Апеляційний суд та Верховний Суд залишили в силі рішення суду першої інстанції.

---

132 Case of *Gulmammadova v. Azerbaijan* (Application no. 38798/07) = [Справа «*Гюльмамєдова проти Азербайджану*»]: Judgment European Court of Human rights, Strasbourg, 22 April 2010, final 22 July 2010 (merits and just satisfaction). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«Gulmammadova»],»documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–98395»]}. Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5929.

Витяг з рішення

Право на справедливий суд. «40. Суд готовий визнати той факт, що у випадку з цією справою існування великої кількості ВПО в Азербайджані спричинило певні ускладнення з виконанням рішення від 20 квітня 1998 року. Незважаючи на це, рішення було чинним, проте протягом багатьох років органи влади не вживали належних заходів для його виконання. Не було надано доказів щодо того, що органи влади протягом тривалого часу належним чином вживали заходів для виконання цього рішення. За таких обставин Суд вважає, що Уряд не надав жодних обґрунтованих виправдань щодо значної затримки у виконанні рішення.

41. Суд вважає, що, не вживши необхідних заходів для виконання остаточного рішення у справі, що розглядається, органи влади знівелювали всю корисну дію положень пункту 1 статті 6 Конвенції (див. вищезгадане рішення у справі Бурдова (Burdov), § 37). Таким чином, наявне порушення пункту 1 статті 6 Конвенції.

42. З огляду на вищевстановлені факти Суд не вважає за необхідне розглядати скаргу за статтею 13 Конвенції через те, що стаття 6 є спеціальним правом (lex specialis) стосовно цієї частини заяви (див., наприклад, рішення у справі "Ефендієва проти Азербайджану" (Efendiyeva v. Azerbaijan), No 31556/03, § 59, від 25 жовтня 2007 року, і "Ясюнієне проти Литви" (Jasiūnienė v. Lithuania), No 41510/98, § 32, від 6 березня 2003 року)».

Право на мирне володіння приватною власністю. «43. Суд знову наголошує на тому, що "право вимоги" може сприйматися як "володіння", про яку йдеться у статті 1 Першого протоколу, якщо належним чином встановлено, що воно повинно бути обов"язковим до виконання (див. рішення у справі "Стран Грік Рефайнеріз та Стратіс Андреадіс проти Греції" (Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece), від 9 грудня 1994 року, Серія A, No 301-B).

44. Суд зазначає, що у справі, що розглядається, заявниця не володіла квартирою, а мала лише титульні права на неї відповідно до ордера на житлове приміщення, що був виданий місцевим органом виконавчої влади. *Проте Суд встановив, що вимога щодо квартири, що ґрунтується на ордері на житлове приміщення, сприймається як "володіння", яке підпадає під статтю 1 Першого протоколу (див. вищезгадане рішення у справі Акімової (Akimova), § 39–41). У справі, що розглядається, право заявниці на володіння квартирою визнано рішенням суду від 20 квітня 1998 року. Крім того, рішення передбачало виселення ВПО з квартири, що висувало до заявниці обов'язкову для виконання вимогу користуватися цією квартирою.*

45. Рішення набуло чинності, і виконавчі провадження були розпочаті, надаючи тим самим заявниці право на користування квартирою. Згодом були відкриті провадження щодо відстрочки виконання рішення від 20 квітня 1998 року (вони досі перебувають на стадії розгляду). Суд встановив, що неможливість заявницею домогтися виконання цього рішення протягом понад

семи з половиною років є втручанням в її право на мирне володіння своїм майном, як зазначається у першому реченні першого абзацу статті 1 Першого протоколу. Суд не вважає за необхідне вивчати «законність» такого втручання (порівно з вищезгаданим рішенням у справі Акімової, §§ 44 і далі), оскільки встановлено, що за будь-яких умов таке втручання не було виправданим з причин, що наведені далі.

46. Як зазначено вище у пункті 40, Суд готовий визнати той факт, що органи державної влади зіткнулися зі складнощами у виконанні рішення на користь заявниці. Зокрема, ця ситуація, що склалася, потребує збалансування права заявниці на мирне володіння її майном, що захищено статтею 1 Першого протоколу Конвенції, і права ВПО на отримання житлового приміщення. Іншими словами, органи державної влади повинні були, з одного боку, захистити права заявниці на майно, а з іншого – поважати права ВПО. У таких ситуаціях державі-відповідачу необхідно надавати ширшу свободу розсуду (див., mutatis mutandis, рішення у справі «Радановіч проти Хорватії» (Radanović v. Croatia), No 9056/02, § 49, від 21 грудня 2006 року). Проте застосування цього розсуду державою не повинно призводиити до наслідків, що суперечать стандартам Конвенції (див. рішення у справи «Броньовскі проти Польщі» (Broniowski v. Poland) [ВП], No 31443/96, § 182, ECHR 2004-V).

47. У зв'язку з цим Суд наголошує на тому, що ситуація, яка виникла у справі, що розглядається, потребує справедливого розподілення соціального і фінансового тягаря. Цей тягар не може бути покладено на окрему соціальну групу або фізичну особу незалежно від того, наскільки важливими можуть бути інтереси іншої групи або суспільства в цілому (див., mutatis mutandis, вищезгадане рішення у справі Радановіча (Radanović), § 49, та у справі «Хуттен-Чапська проти Польщі» (Hutten-Czapska v. Poland) [ВП], No 35014/97, § 225, ECHR 2006-VIII).

48. У справі, що розглядається, відповідно до остаточного рішення національного суду на її користь, заявниця мала користуватися власною квартирою. Відповідно до законодавства, ухваленого парламентом, це право залежало від обов'язку органів державної влади надати альтернативне житлове приміщення ВПО, що захопили квартиру. Як зазначалося вище, хоча Уряд посилався на різні загальні програми, що були ухвалені у зв'язку з розселенням ВПО та біженців, у національних провадженнях та під час розгляду справи, Судом не було встановлено, чи вживалися будь-які спеціальні заходи органами державної влади для виконання своїх обов'язків у конкретній справі заявника. За таких обставин незабезпечення виконання рішення протягом декількох років, обтяжене посиланням національних судів на Указ Президента від 1 липня 2004 року з метою формальної відстрочки виконання рішення, спричинило ситуацію, в якій заявниця була змушена нести надмірний особистий тягар.

49. Суд вважає, що за умов відсутності будь-якої компенсації заявниці за те, що вона несла цей тягар, органи влади не спромоглися забезпечити справедли-

вий баланс між загальним інтересом суспільства у наданні ВПО тимчасового житла і захистом прав заявниці на її мирне володіння своїм майном.

50. Таким чином, наявні порушення статті 1 Першого протоколу Конвенції».

Чірагов та інші проти Вірменії (Chiragov and others v. Armenia), № 13216/05 (рішення щодо суті), 16 червня 2015 р.[133]

Факти. *Ця справа стосувалася скарг шести азербайджанських біженців щодо того, що вони не змогли повернутися у свої будинки і мати доступ до свого майна в районі Лачина, в Азербайджані, звідки вони були змушені втікати в 1992 році, під час вірмено-азербайджанського конфлікту навколо Нагірного Карабаху. Заявники скаржилися, зокрема, про втрату контролю над, і повної можливості використати, продати, заповідати, закладати, працювати з та іншим чином використовувати власне майно в м. Лачин. Вони також скаржилися на нездатність повернутися в район м. Лачин, що є триваючим порушенням права на повагу до житла і приватного і сімейного життя. Крім того, вони скаржилися, що не було доступу до будь-яких ефективних засобів правового захисту відносно їхніх заяв*[134].

Витяг з рішення

Загальні питання виконання позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини. «149. Отже, на момент своєї втечі з Лачинського району заявники мали права на землю та будинки, які становили "майно" у розумінні статті 1 Протоколу № 1. Немає ознак того, що ці права були скасовані після того – правомірно чи ні – до чи після ратифікації Вірменією Конвенції. Тому їхні майнові права залишаються в силі. Оскільки таким чином заявники мають існуюче майно, немає потреби досліджувати твердження, що вони мали "правомірне очікування" стати формальними власниками своєї землі після набрання чинності Земельним кодексом 1992 року.

150. Крім того, з огляду на зазначений вище висновок, що заявники проживали в Лачинському районі разом із своїми родинами на момент втечі та заробляли там собі на життя, їхні земельні ділянки та будинки також повинні вважатися їхнім "житлом" у цілях статті 8 Конвенції».

«186. Усе зазначене вище показує, що Республіка Вірменія, від початку нагірнокарабаського конфлікту, мала значний та вирішальний вплив на "НКР", що два суб'єкти глибоко інтегровані один з одним майже в усіх важливих питаннях

133 Case of Chiragov and Others v. Armenia (Application no. 13216/05) = [Справа «Чірагов та інші проти Вірменії»]: Judgment European Court of Human rights (Grand Chamber), Strasbourg, 16 June 2015 (merits). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«chirag»],»documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–155353»]}

134 Збройні конфлікти. Інформаційний бюлетень. Секретаріат Європейського суду з прав людини. Березень, 2016. 18 с. URL: http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/human-rights/2016-06-27.espl.zbroini.konflikty.pdf.

і що ця ситуація триває дотепер. Іншими словами, "НКР" та її адміністрація продовжує своє існування завдяки військовій, політичній, фінансовій та іншій підтримці з боку Вірменії, яка внаслідок цього здійснює ефективний контроль над Нагірним Карабахом та навколишніми територіями, у тому числі Лачинським районом. Таким чином, оскаржувані питання відносяться до юрисдикції Вірменії в цілях статті 1 Конвенції.

187. Отже, заперечення Уряду стосовно юрисдикції Республіки Вірменія над Нагірним Карабахом та навколишніми територіями відхиляються».

Право на ефективний засіб юридичного захисту. «201. У підсумку, що стосується періоду, який аналізується, тобто починаючи з 26 квітня 2002 р., не було наведено жодної мети, яка могла б обґрунтувати відмову заявникам в доступі до їхнього майна та відсутність компенсації за таке втручання. Відповідно, Суд вирішує, що мало місце і триває порушення прав заявників за статтею 1 Протоколу № 1, за яке відповідальність несе Республіка Вірменія.

213. Суд вже визнав порушення статті 1 Протоколу № 1 та статті 8 Конвенції стосовно триваючої відмови в доступі до майна і житла заявників. Тому їхні скарги є такими, що можуть бути доведені, у цілях статті 13 (див., наприклад, «*Doğan and Others v. Turkey*» (цитовано вище, параграф 163).

214. Ця скарга містить ті ж самі або схожі складові, що вже були розглянуті в контексті заперечення стосовно вичерпання національних засобів юридичного захисту. *Суд повторює свій висновок, що держава-відповідач не виконала свій тягар доведення наявності у заявників засобу захисту, який міг би надати відшкодування стосовно їхніх скарг на підставі Конвенції і який надавав би розумні перспективи успіху (див. параграф 120 вище). З цих же причин Суд вирішує, що були відсутні ефективні засоби юридичного захисту стосовно відмови в доступі до майна і житла заявників у Лачинському районі.*

215. Таким чином, Суд робить висновок, що мало місце і продовжується порушення прав заявників за статтею 13 Конвенції і що Республіка Вірменія відповідальна за це порушення».

Стек та інші проти Сполученого Королівства (Stec and others v. the United Kingdom),

No 65731/01 та 65900/01 (ухв. щодо прийнятності), від 6 липня 2005 р.[135]

Факти. *Заявники скаржилися на дискримінаційне ставлення до чоловіків і жінок в межах програм надання допомоги у зв'язку із скороченням доходів та*

135 Case of *Stec and others v. the United Kingdom* (Application nos. 65731/01 and 65900/01) = [Справа «*Стек та інші проти Сполученого Королівства*»]: Judgment European Court of Human rights, Strasbourg, 12 April 2006 (merits). HUDOC: database. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«Stec»],»documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–73198»]}. Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/11-stec-and-others-v-the-united-kingdom-decision-06-07-2005-/16806b592a.

надбавок до пенсій, в яких дата припинення розрахунків була прив'язана до пенсійного віку. Заявники оскаржували прийняті стосовно них рішення у судах та зверталися до Уповноваженого управління соціального забезпечення, який передав питання до ЄС.

Витяг з рішення

Право на мирне володіння приватною власністю. «52. Нарешті, відповідаючи на заяви Уряду, Суд вважає, що ствердження про те, що право на допомогу без попередніх внесків підпадає під дію статті 1 Протоколу No 1, більше не дозволяє неефективним положенням Соціальної хартії містити такі висновки щодо допомоги на основі внесків. У той час, як Конвенція встановлює, що, по суті, представляють собою цивільні і політичні права, багато з них мають наслідки соціального чи економічного характеру. Сам факт того, що тлумачення Конвенції може поширюватися на сферу соціальних і економічних прав, не повинен бути вирішальним фактором проти такого тлумачення; не існує водорозподілу, що відділяє сферу цих прав від сфери, яка охоплюється Конвенцією (див. справу "Ейрі проти Ірландії" (Airey v. Ireland), рішення від 9 жовтня 1979 року, серія A, No 32, с. 14–15, § 26).

53. На закінчення, відтак, допоки існує будь-яке розрізнення в судовій практиці між допомогою, що нараховується на основі внесків, і допомогою за рахунок роботодавця для застосування статті 1 Протоколу No 1, немає ніяких підстав виправдати продовження використання такої відмінності.

54. Проте слід підкреслити, що принципи, зовсім недавно використані у справі "Копецький проти Словаччини" [GC] (Kopecký v. Slovakia), No 44912/98, § 35, ЄКПЛ 2004-IX, які застосовуються в основному у справах щодо статті 1 Протоколу No 1, рівною мірою обґрунтовані, коли мова йде про допомогу із соціального забезпечення. *Зокрема, стаття не створює право на придбання майна. Вона не накладає ніяких обмежень на свободу держави-учасника вирішити – вводити будь-яку форму системи соціального забезпечення або вибрати тип чи розмір допомоги для забезпечення відповідно до будь-якої такої програми (див., з урахуванням відповідних змін, справу "Копецький", § 35 (d)). Однак якщо держава-учасник має чинне законодавство, що передбачає виплату допомоги із соціального забезпечення – обумовлене попередніми внесками чи ні – це законодавство повинно розглядатися як таке, що формує право власності, яке потрапляє в сферу дії статті 1 Протоколу No 1 для осіб, які відповідають її вимогам (те саме джерело).*

55. У подібних справах, щодо скарги відповідно до статті 14 Конвенції, взятої у поєднанні зі статтею 1 Протоколу № 1, щодо того, що заявник був позбавлений повністю або частково певної допомоги на дискримінаційному підґрунті, що розглядається у статті 14, необхідно з'ясувати, чи мали б (але за умови наявності оскаржуваного), він або вона право, закріплене у відповідності з національним законодавством, отримувати допомогу, яка є предметом розгляду справи (див. справу "Гайгусуз", що наведена вище, і справу

«Уілліс», що також наведена вище, § 34). Хоча Протокол No 1 не містить право на отримання допомоги із соціального страхування будь-якого виду, якщо держава вирішить створити програму для надання матеріальної допомоги, вона має зробити це у спосіб, відповідний статті 14.

56. Це означає, що інтереси заявників підпадають під дію статті 1 Протоколу No 1 і права на захист власності, яке вона гарантує. Цього достатньо, щоб вважати статтю 14 Конвенції такою, що може застосовуватися».

Азіз проти Кіпру (Aziz v. Cyprus), № 669949/01 від 22 вересня 2004 р.[136]

Факти. *Заявник скаржився за статтею 3 Протоколу № 1, прийнятого окремо або у поєднанні зі статтею 14 Конвенції, про те, що йому не дано здійснювати права голосу на підставі національного походження та/або об'єднання з національною меншиною.*

Витяг з рішення

Право на вільні вибори. «25. Тим часом як стаття 3 Протоколу № 1 зобов'язує Високі Договірні Сторони проводити вибори, які забезпечують вільне вираження думки людей, практикою Суду встановлено, що вона гарантує права особи, зокрема право обирати і бути обраним. Попри те, що ці права є запорукою демократії та верховенства права, вони не є абсолютними і можуть бути обмеженими. Договірні держави мають широку свободу розсуду у цій сфері, але Суд – як остання інстанція – має визначити, чи було дотримання вимог статті 3 Протоколу № 1: він повинен переконатися, що застереження не обмежують права настільки, щоб була спотворена сама їхня суть і вони стали неефективними; що ці застереження застосовуються з легітимною метою; і що використовувані засоби не є непропорційними (див. Мат'єу-Мохін та Клерфайт, згадане вище, § 23, § 52 та нещодавно Матюї проти Сполученого Королівства [GC], № 24833/94, § 63, ЄКПЛ 1999-I; Лабіта проти Італії [GC], № 26772/95, § 201, ЄКПЛ 2000-IV; Підкользіна проти Латвії, № 46726/99, § 33, ЄКПЛ 2002-II).

26. Суд зауважує, що Конституція Кіпру набрала чинності в серпні 1960 року. Стаття 63 передбачала два окремі виборчі списки, один для греко-кіпріотської спільноти та один для кіпрсько-турецької громади. Тим не менше, участь турецько-кіпріотської громади у парламенті призупинено внаслідок надзвичайної ситуації, що почалася в 1963 році. Відтепер відповідні статті Конституції, що передбачають парламентське представництво турецько-кіпріотської спільноти та квоти, закріплені за двома громадами, стало неможливим застосовувати на практиці.

136 Case of *Aziz v. Cyprus* (Application no. *69949/01)* = [Справа «*Азіз проти Кіпру*»]: Judgment European Court of Human rights 22 June 2004, final 22/09/2004 (merits and just satisfaction). *HUDOC: database.* URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng# {«fulltext»: [«Aziz%20v.%20Cyprus»],»documentcollectionid2»: [«GRANDCHAMBER»,»CHAMBER»],»itemid»: [«001–61834»]}. Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/15-case-of-aziz-v-cyprus-ukrainian-translation-/16806b5960.

27. Рішенням у справі заявника Верховний Суд визнав, що стаття 63 Конституції Кіпру та стаття 5 Закону 72/79 (щодо виборів депутатів) не забезпечують участі членам турецько-кіпріотської громади, яка проживає в контрольованій Урядом частині Кіпру, у голосуванні на парламентських виборах, і підтвердив, що він не може втручатися на основі закону необхідності, щоб заповнити відповідні прогалини у законодавстві.

28. Хоча Суд зазначає, що держави користуються значною свободою для встановлення правил у межах їх конституційного ладу, що регулюють парламентські вибори та склад парламенту, і що відповідні критерії можуть скасовуватись залежно від історичних і політичних чинників, властивих кожній державі, ці правила повинні не позбавляти окремих осіб чи груп осіб можливості брати участь у політичному житті країни та, зокрема, у виборах законодавчого органу, право на що гарантоване як Конвенцією, так і конституціями усіх Договірних Держав.

29. У цій справі Суд зазначає, що і без того складна ситуація на Кіпрі погіршилася після окупації Північного Кіпру турецькими військами, і така ситуація продовжувалася протягом останніх тридцяти років. Далі він зауважує, що, незважаючи на те, що відповідні конституційні положення були неефективними, існує явна прогалина у законодавстві щодо вирішення подальших проблем. *Отже, заявник, як член турецько-кіпріотської громади, що проживає в районі Кіпру, контрольованому Урядом, був повністю позбавлений можливості висловити свою думку при виборі членів Палати представників країни, у якій він є громадянином і де він завжди жив*.

30. *Суд вважає, що з огляду на викладені вище обставини, було порушено саму суть виборчого права заявника, яке гарантується статтею 3 Першого протоколу. Отже, було порушення цього положення*».

Недискримінаційна реалізація права на вільні вибори. «34. Відповідно до практики Суду, для цілей статті 14 Конвенції відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона "не має об'єктивних та розумних підстав", тобто якщо вона не здійснюється з "легітимною метою" або якщо не існує "розумної пропорційності між застосовуваними засобами та метою, яку належить реалізувати" (див. рішення у справі "Абдулазіз, Кабалес та Балкандалі проти Сполученого Королівства" від 28 травня 1985 року, серія A, № 94, с. 35–36, § 72). Більше того, Договірні Держави користуються певною свободою розсуду, оцінюючи, наскільки відмінності в інших подібних ситуаціях виправдовують інше поводження (див. Willis проти Сполученого Королівства, № 36042/97, § 39, ЄКПЛ 2002-IV).

35. Суд також зазначає, що стаття 14 не існує самостійно, а відіграє важливу роль, доповнюючи інші положення Конвенції та Протоколів, оскільки вона захищає окремих осіб, що знаходяться в подібних ситуаціях, від будь-якої дискримінації в здійсненні прав, викладених в цих положеннях. Якщо застосовується певна стаття Конвенції окремо, так і у поєднанні зі статтею 14, і було

встановлено окреме порушення основної статті, Суд не повинен розглядати справу за статтею 14 також, проте якщо основним аспектом справи є безперечна несправедливість у поводженні при здійсненні права, яке оскаржується, виникає зовсім інша ситуація (див. рішення у справі «Дудґон проти Сполученого Королівства» від 22 жовтня 1981 року, серія A, № 45, п. 26, § 67, і Chassagnou та інші проти Франції [GC], № 25088/94, 28331/95 та 28443/95, § 89, ЄКПЛ 1999-III).

2. Заява у цій справі

36. Суд вважає, що у цій справі скарга на підставі статті 14 Конвенції не є просто підтвердженням скарги заявника відповідно до статті 3 Протоколу № 1. Суд зазначає, що заявник є громадянином Кіпру, проживав у контрольованому Урядом районі Кіпру. Суд зауважує, що різниця у ставленні у цій справі спричинена тим фактом, що заявник був турком-кіпріотом. З конституційних положень, що регулюють виборчі права греків-кіпріотів та турків-кіпріотів громад, випливало, що їх практична реалізація стала неможливою.

37. Хоча Суд бере до уваги аргументи Уряду, він вважає, що вони не можуть виправдати цю різницю обґрунтованими та об'єктивними підставами, особливо в тому, що турки-кіпріоти, які перебувають в тій самій ситуації, що і заявник, не можуть брати участь у голосуванні на будь-яких парламентських виборах.

38. Таким чином, Суд доходить висновку, що існує явне неоднакове поводження при здійсненні зазначеного права, яке оспорюється, і яке слід розглядати як основний аспект справи. Відповідно було порушення статті 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 3 Протоколу № 1».

Додаток 3. Справи Європейського суду з прав людини, зумовлені внутрішнім переміщенням та конфліктом в Україні (витяги)

Антон Васильович Лісний та два інших заявники проти України і Росії (Lisnyy and two other applicants vs. Ukraine and Russia)

(ухв. щодо прийнятності), № 5355/15, від 5 липня 2016 р.[137]

Факти. *Посилаючись на статтю 2, пункт 1 статті 6, статті 8, 10 і 13 Конвенції, заявники поскаржилися, що їхні права відповідно до Конвенції не можуть бути ефективно гарантовані, оскільки державні установи на Східній Україні, зокрема суди, призупинили свою роботу і були переміщені на території, підконтрольні Уряду України.*

Заявники також скаржаться, що їхнє життя було поставлено під загрозу через обстріли сіл, в яких вони проживали. Якщо процитувати статтю 1 Протоколу No 1, заявники скаржаться, що обстріли перешкоджають мирному користуванню своїм майном і проживанню. (З самої ухвали.)

Витяг з ухвали

«25. Суд нагадує, що провадження у Суді мають змагальний характер. Тому завданням сторін є обґрунтувати їхні фактологічні аргументи, надавши Суду необхідні докази. У той час як Суд несе відповідальність за встановлення фактів, завдання сторін – надати активну підтримку шляхом надання будь-якої необхідної інформації. З огляду на це слід брати до уваги поведінку сторін під час збирання доказів (див. справу «Ірландія проти Сполученого Королівства» *(Ireland v. the United Kingdom),* 18 січня 1978, п. 161, серія A No 25).

26. Оскільки заявники посилаються на статтю 1 Протоколу No 1 до Конвенції, Суд прийняв позовну заяву майнового характеру, подану деякими заявниками, спираючись на витяги з реєстру місця проживання, виданого міською адміністрацією після заявленої атаки (див. справу «Керімова та інші проти Росії» (Kerimova and Others v. Russia), No 17170/04, 20792/04, 22448/04, 23360/04, 5681/05 і 5684/05, § 293, 3 травня 2011 року). У справі «Дамаєв проти Росії» (Damayev v. Russia) (No 36150/04, пп. 108–111, 29 травня 2012 р.) Суд ухвалив, що заявник, який поскаржився на зруйнування свого дому, повинен принаймні надати стислий опис зазначеної власності. Ще як додаткові достовірні докази права власності на майно або місце проживання Суд прийняв такі документи: свідоцтва про право власності, витяги із земельного і податкового реєстрів,

137 Антон Васильович Лісний та два інших заявники проти України і Росії (Lisnyy and two other applicants vs. Ukraine and Russia) (ухв. щодо прийнятності), № 5355/15, від 5 липня 2016 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень».* URL: https://rm.coe.int/16-lisnyy-and-others-v-ukraine-and-russia-uaa/16806b5961.

документи, видані місцевою адміністрацією, плани, фотографії і квитанції на оплату комунальних послуг, а також докази отримання пошти, заяви свідків або будь-які інші відповідні докази (див., наприклад, справу «Прокопович проти Росії» (Prokopovich v. Russia) No 58255/00, п. 37, ЄСПЛ 2004-XI, і справу «Елсанова проти Росії» (Elsanova v. Russia) (dec.), No 57952/00, 15 листопада 2005 р.). Загалом, якщо заявник не надав жодних доказів права власності на майно або місце проживання, його скарги буде відхилено (див. справу «Сарґсян проти Азербайджану» (Sargsyan v. Azerbaijan) [ВП], No 40167/06, п. 183, ЄСПЛ 2015 р.).

27. Отже, від заявників вимагається надати достатні докази на підтвердження своїх вимог відповідно до статті 1 Протоколу No 1 до Конвенції про знищення майна під час збройного конфлікту. Аналогічний підхід застосовується до скарг на підставі статті 2, пункту 1 статті 6, статей 8, 10 і 13 Конвенції.

28. У поточних справах Суд зауважив, що від самого початку інтереси заявників представляли адвокати. Однак перший заявник надав лише копію свого паспорта і фотографії зруйнованого будинку. Не було надано жодних доказів права власності на будинок або будь-яких інших прав, які могли належати заявнику, щодо будинку. Друга заявниця надала копію свого паспорта і копії різних звітів Організації з безпеки і співробітництва в Європі, а також деякі роздруковані матеріали з Інтернету про загальну ситуацію на сході України. Третій заявник подав лише копію свого паспорта.

29. *Суду добре відомо про наявність певних виняткових обставин, що не залежать від заявників і які викликали труднощі для подання документальних доказів на підтримку своїх скарг. Тому до постійної практики Суду належить застосування більш поблажливого підходу за наявності беззаперечного доказу таких обставин* (див. справу «Крянге проти Румунії» (Creanga v. Romania) [ВП], No 29226/03, п. 88, 23 лютого 2012 р., і процитовані в рішенні справи, з урахуванням внесених змін). Ці обставини переважно стосуються ситуації триваючого конфлікту, оскільки він становить підґрунтя у розгляді цих справ.

30. Однак слід зауважити, що заявники не навели жодних причин щодо того, чому вони не змогли надати відповідні документи, які підкріплюють їхні скарги щодо порушення прав відповідно до Конвенції (див. пункти 9, 14, 18 і 28 вище). Також вони не повідомили Суд про будь-які спроби, які вони зробили для отримання принаймні частини документальних доказів для підкріплення їхніх звинувачень. З огляду на це було встановлено, що відповідно до пункту 1 правила 44С Регламенту Суду, якщо сторона не надає доказів чи інформації, якої вимагає Суд, або з власної ініціативи не повідомляє інформації, яка має стосунок до справи, або якимсь іншим чином не бере ефективної участі у провадженні, Суд може сформулювати відповідні висновки, які, на його думку, випливають з таких обставин (див., з-поміж багатьох інших авторитетних джерел, справу «Савріддін Джураєв проти Росії» (Savriddin Dzhurayev v. Russia), No 71386/10, п. 130, ЄСПЛ 2013 р. (витяги)).

31. За таких обставин і відповідно до пункту 1 правила 44С Регламенту Суду, Суд ухвалив, що їхні скарги не мають достатнього обґрунтування (див. аналогічний підхід у справі «Пономарьов та інші проти Болгарії» (Ponomaryov and Others v. Bulgaria) (dec.), No 5335/05, 10 лютого 2009 р.).

32. Таким чином, заява явно не обґрунтована і повинна бути відхилена відповідно до підпункту (a) пункту 3 і пункту 4 статті 35 Конвенції».

Денис Олександрович Половинко та три інших заявники проти України і Росії (Polovynko and three other applicants v. Ukraine and Russia),

№ 52061/14 (ухв. щодо прийнятності), 5 липня 2016 р.[138]

Факти. *Заявники скаржаться відповідно до статей 3, 4, 5 і 13 Конвенції, що їхні родичі були викрадені та незаконно утримувались у заручниках членами сепаратистських сил на Східній Україні і що вони стали жертвами жорстокого поводження й експлуатації. Вони також скаржились на відсутність ефективних національних засобів правового захисту.*

Витяг з ухвали

«9. Перш ніж ухвалити рішення про вилучення певної справи з реєстру, Суд повинен перевірити, чи дотримання прав людини, згідно з визначенням статті 37 Конвенції, вимагає продовження розгляду справи. Щодо цього статтею 37 передбачено:

"1. Суд може на будь-якій стадії провадження у справі прийняти рішення про вилучення заяви з реєстру, якщо обставини дають підстави дійти висновку:

(a) що заявник не має наміру далі підтримувати свою заяву; <…>

Проте Суд продовжує розгляд заяви, якщо цього вимагає повага до прав людини, гарантованих Конвенцією та протоколами до неї".

10. Перш ніж вилучити справу з реєстру, Суд також повинен розглянути обставини дотримання прав людини, як визначено в Конвенції та її Протоколах, які вимагають продовження розгляду справи (в кінці пункту 1 статті 37). Це справи, в яких заявник бажає відкликати свою заяву (див. внесені зміни у справі «Тайрер проти Сполученого Королівства» (Tyrer v. the United Kingdom) No 5856/72, 25 квітня 1978 р., пп. 24–27). Такі обставини виникають, коли продовження розгляду заяви може сприяти тлумаченню, гарантуванню і розробці стандартів захисту відповідно до Конвенції (див. для прикладу справу «Карнер проти Австрії» (Karner v. Austria) No 40016/98, п. 27, ЄСПЛ 2003-IX). Зокрема, це

138 Денис Олександрович Половинко та три інших заявники проти України і Росії (Polovynko and three other applicants v. Ukraine and Russia), № 52061/14 (ухв. щодо прийнятності), 5 липня 2016 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО. Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/17-polovynko-and-others-v-ukraine-and-russia-ukr/16806b5962.

обставини, коли виникають нові проблеми або прецедентного права не достатньо для вирішення певного питання (див. справу «Ранцев проти Кіпру і Росії» (Rantsev v. Cyprus and Russia) No 25965/04, пп. 199 і 200, ЄСПЛ 2010 (витяги).

11. У поточних справах Суд зауважив, що заявники були випущені на волю. Суд також зауважив, що заявники чітко заявили, що вони більше не бажають продовжувати розгляд зазначених заяв у Суді. Суд також повідомив, що кількість справ, пов'язаних із подібними фактами, які стосуються аналогічних питань відповідно до Конвенції, були передані до Суду для розгляду. Таким чином, у Суду буде можливість визначити правові питання, пов'язані з цими справами.

12. Зважаючи на вищевикладене, Суд відповідно до підпункту (a) пункту 1 статті 37 Конвенції вважає, що немає подальших підстав для продовження розгляду цих заяв. Таким чином, судові справи слід вилучити з реєстру для припинення їх подальшого розгляду».

Цезар та інші проти України (Tsezar and others v. Ukraine), №№ 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 and 7289/15 (рішення щодо суті), 13 лютого 2018 р.[139]

***Факти**. Усі заявники – жителі міста Донецька. У різні дати 2014 року виплата допомоги із соціального забезпечення була припинена, що підтверджується довідками, виданими місцевими органами соціального захисту населення.*

Витяг з рішення

Право на справедливий суд. «47. Суд зауважує з самого початку, що неможливості третейських судів, що знаходяться в місті, де проживають заявники, вирішувати їхні вимоги – є результатом військових дій у тих сферах, які знаходяться поза контролем Уряду.

48. Отже, немає питань до органів державної влади відповідача щодо навмисного «обмеження» або «лімітування» здійснення прав заявників на доступ до суду (на відміну, наприклад, від Омар, Франція, 29 липня 1998 р., §§ 34–44, Звіти 1998-V). Питання перед Судом полягає, скоріше у тому, чи держава-відповідач вжила всіх необхідних заходів для організації своєї судової системи таким чином, щоб забезпечити права, гарантовані статтею 6, на практиці (див., Mutatis mutandis, Union Alimentaria Sanders SA проти Іспанії, 7 липня 1989 р., § 38, Серія A, № 157, і «Давран проти Туреччини», № 18342/03, § 45, 3 листопада 2009 р.), зважаючи на давно встановлений принцип, згідно з яким Конвенція має на меті гарантувати права, які є практичними та ефективними, а не теоретичними та ілюзорними (див. Artico v. Italy, 13 травня 1980 р., § 33, серія A, № 37 та «Ібрагім та інші проти Сполученого Королівства» [GC], nos 50541/08, 50571/08, 50573/08 і 40351/09, § 272, ЄКПЛ 2016). Розглядаючи це питання,

139 Цезар та інші проти України (Tsezar and others v. Ukraine), №№ 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 and 7289/15 (рішення щодо суті), 13 лютого 2018 р. Переклад українською мовою: *Міністерство соціальної політики України*. URL: https://www.msp.gov.ua/news/14818. html?PrintVersion.

Суд усвідомлює контекст, в якому виникла справа, зокрема, що стосується військових дій в регіоні, і зазначає, що було б поверхнево розглядати факти справи без розгляду такого загального контексту (див. Хлєбік проти України, № 2945/16, § 71, 25 липня 2017 р. з подальшим посиланням).

49. Суд нагадує, що відповідно до його прецедентної практики, пункт 1 статті 6 втілює «право на суд», з якого право доступу, тобто право подавати позов до суду у цивільних справах, є лише одним аспектом (див. Гейдер проти Сполученого Королівства, 21 лютого 1975 р., § 36, серія A, № 18). Для того щоб право на доступ було ефективним, особа повинна мати чітку, практичну можливість оскаржити дію, що є втручанням у його або її права (див. рішення у справі «Бейєтель проти Франції» від 4 грудня 1995 року, § 36, серія A, № 333-B, і «Греко-Католицька Парафія Лупеній та інші проти Румунії» [GC], № 76943/11, § 86, ЄКПЛ 2016 (витяги)).

50. Суд зауважує, що, як мінімум, на серпень 2014 року, суди у Донецьку не мали можливості працювати, що не є предметом суперечки між сторонами (див. п. 44 вище). Відповідно, з того часу заявники не мали змоги подавати позов до судів, розташованих у місті Донецьку, що чітко визначало обмеження їхнього права на доступ до суду.

51. Суд нагадує, що право доступу до судів не є абсолютним, але може бути обмеженим; це дозволено імплікацією, оскільки право на доступ за своїм характером вимагає державного регулювання, яке може змінюватися у часі та на місці відповідно до потреб та ресурсів спільноти та окремих осіб (див. «Ashingdane проти Сполученого Королівства», 28 травня 1985 р., § 57, Серія A, № 93, та «Станєв проти Болгарії» [GC], № 36760/06, § 230, ЄКПЛ 2012 р.). Встановлюючи таке регулювання, Договірні держави користуються певною свободою розсуду. Хоча остаточне рішення щодо дотримання вимог Конвенції покладено на Суд, функція Суду не покликана частково замінити оцінку національними органами влади будь-якої іншої оцінки того, що може бути кращою політикою у цій сфері. Тим не менше обмеження, що застосовуються, не повинні обмежувати доступ до інформації особи таким чином або в такій мірі, щоб зменшити саму суть права. Крім того, обмеження не сумісне з пунктом 1 статті 6, якщо воно не досягне законної мети, і якщо не існує розумного відношення пропорційності між використаними засобами та метою, яку потрібно досягти (див. «Кордова проти Італії», № 40877/98, § 54, ЄКПЛ 2003-I, а також «Греко-Католицька парафія Лупеній та інші», згадана вище, § 89).

52. Суд визнає, що державні органи влади іноді можуть зазнати певних труднощів у забезпеченні належного функціонування судової системи в деяких регіонах з огляду на постійні військові дії в цих регіонах. Тим не менше, на думку Суду, очікується, що органи державної влади вживатимуть відповідних заходів для вирішення проблеми, наприклад, шляхом спеціального дозволу на подання позовів до суду в іншому регіоні держави (див., mutatis mutandis, «Хамідов проти Росії» № 72118/01, § 156, 15 листопада 2007 р.).

53. Суд зазначає, що у даній ситуації держава внесла зміни до законодавства, внаслідок чого спочатку суди у сусідніх регіонах були уповноважені розглядати справи, які в інших випадках розглядались судами на території, яка не контролюється Урядом, і останні були переведені до відповідних судів на територію, контрольовану Урядом (див. пункти 34–38 вище). Зокрема, у вересні 2014 року – за два чи чотири місяці до подання справ до Суду – суди, розташовані на території, контрольованій Урядом, вже мали підсудність щодо адміністративних справ заявників.

54. Суд зазначає, що немає ніяких доказів, які б підтверджували твердження заявника, що їх особиста ситуація перешкоджала їм пересуватися на територію, на якій розміщувалися відповідні суди, для подання позовних заяв або уповноваження представника для цього. Фактично, з документів, наданих сторонами, випливає, що чотири заявники мали змогу пересуватися на територію, контрольовану Урядом після переміщення судів (див. пункти 16, 17 та 19 вище). Це, зокрема, стосується і першого заявника, яка, незважаючи на проблеми зі своїм здоров'ям (див. п. 46 вище), могла зареєструватися у Департаменті праці та соціального забезпечення Червоноармійського району Донецької області (див. п. 16 вище).

55. Суд нагадує, що у нещодавній справі «Хлєбік проти України», згаданій вище, він припустив, що державні органи влади України вжили всіх необхідних їм заходів для організації судової системи таким чином, щоб забезпечити права, передбачені статтею 6, ефективно у конкретній ситуації постійного конфлікту та дійшли висновку, що вони зробили все, що в їхніх силах за цих обставин, для вирішення ситуації заявника (§ 79). Аналогічно, у цій справі Суд вважає, що національні органи влади зробили належним чином очікувані від них кроки для забезпечення належного функціонування судової системи, що робить її доступною для мешканців територій, які наразі не контролюються Урядом (див., Хамідов, згадане вище, § 156). За відсутності будь-яких доказів того, що особиста ситуація заявників не дозволила їм скористатися цією системою, Суд доходить висновку, що за обставин цієї справи нездатність заявників подавати свої позови до суду у своєму місті проживання не погіршує саму суть їхнього права на доступ до суду. Обмеження цього права було обумовлено об'єктивним фактом військових дій у районах, які Уряд не контролює (див. п. 47 вище), і, зважаючи на об'єктивні перепони, з якими стикалися українські органи влади, очевидно, не було непропорційним.

56. Таким чином, не було порушення пункту 1 статті 6 Конвенції».

Право на ефективний юридичний захист. «66. Суд зазначає, що, як випливає з подання сторін, перші два заявники отримували соціальні виплати, включаючи ті, що їм належать за період з 1 липня 2014 року до 15 червня 2015 року. Суд зазначає, що, незважаючи на це, заявники не погодились із отриманою сумою та поскаржились, що їм не було відшкодовано витрати, які їм довелося понести для поїздки на територію, контрольовану Урядом. Вони

також скаржилися на інші аспекти щодо ефективності системи соціальних виплат (див. пункт 64 вище).

67. Проте, навіть якщо вважати, що заявники, про яких йде мова, зберегли статус потерпілих, скарга за статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції у будь-якому разі є неприйнятною з наступних причин.

68. Суд зазначає, що жоден із заявників не оскаржив рішення про призупинення соціальних виплат у національних судах, оскільки вони вважали, що доступ до цих судів відсутній.

69. *Суд нагадує, що вимога про те, що заявник має спочатку використовувати внутрішні засоби правового захисту, перш ніж звернутися до Суду, є важливим аспектом механізму захисту, встановленим Конвенцією, яка є допоміжною до національних систем, що забезпечують захист прав людини* (див. «Акдівар та інші проти Туреччини», 16 вересня 1996 р., § 65, Доповіді 1996-IV). Загальні принципи, що стосуються вичерпання національних засобів правового захисту, відновлюються у справі «Вукович та інші проти Сербії» [GC], nos. 17153/11 та 29 інших, §§ 69–77, 25 березня 2014 року.

70. Суд зазначає, що у вересні 2014 року органи влади перемістили всі суди в райони, які більше не перебувають під їхнім контролем, у сусідні регіони (див. п. 53 вище). Суд також посилається на свої висновки стосовно скарги заявників за статтею 6 (див. п. 55 вище), і нагадує, що в конкретному контексті, в якому виникла справа, жоден із заявників не був непропорційно обмежений у своєму праві на доступ до суду, гарантованому цим положенням.

71. Отже, Суд доходить висновку, що, не подаючи своїх скарг до національних судів, заявники не надали національним органам влади можливості, яка в принципі повинна бути надана Договірним державам згідно зі статтею 35 Конвенції, а саме можливість для запобігання або виправлення правопорушень Конвенції через свою власну правову систему (див., mutatis mutandis та серед інших органів, «Кардот проти Франції», 19 березня 1991 р., § 36, Серія А, № 200 та «Вукович та інші», згадане вище, § 90). Відповідно, заперечення Уряду про невикористання національних засобів правового захисту має бути підтримано.

72. З цього випливає, що ця скарга повинна бути відхилена відповідно до пунктів 1 і 4 статті 35 Конвенції».

«75. Суд зазначає, що право, передбачене статтею 14, бути забезпеченим без дискримінації правами, гарантованими Конвенцією, порушується, коли держави ставляться по-різному до осіб з аналогічними ситуаціями без надання об'єктивного та розумного обґрунтування (див. «Thlimmenos v. Greece» [GC], № 34369/97, § 44, ЄКПЛ 2000-IV).

76. Від початку Суд зазначає, що перші три заявники порівнювали свою ситуацію з ситуацією резидентів інших територій України, які перебувають під контролем Уряду.

77. Суд зазначає, що головна різниця між положеннями перших трьох заявників у порівнянні з положеннями осіб, які проживають на території інших регіонів, контрольованих Урядом, полягає у тому, що в місті, де проживають ці заявники, Уряд не здійснює свої повноваження (див. п. 47 вище). Очевидно, це значно обмежує, якщо не позбавляє Уряд можливості ефективно підтримувати діяльність судів та здійснювати соціальні виплати на цій території. Об'єктивний чинник військових дій, що відбуваються в регіоні, де проживали перші три заявники, змусив Уряд вжити заходів щодо виправлення становища, які не потрібні в інших частинах країни, які залишилися під контролем Уряду. Зважаючи на вищенаведене Суд вважає, що перші три заявники не опинилися в «аналогічній ситуації» порівняно з тими, хто проживає на території, контрольованій Урядом.

78. Таким чином, скарга є вочевидь необґрунтованою і повинна бути відхилена відповідно до пунктів 3 та 4 статті 35 Конвенції».

Право на життя. «79. Нарешті, перші три заявники скаржилися, не повідомляючи ніяких деталей, про те, що існуюча ситуація порушила їхнє право на життя відповідно до пункту 1 статті 2 Конвенції з огляду на їх низький рівень життя.

80. Незалежно від інших причин, що випливають з неприпустимості, Суд не знаходить підстави відмовитися від вищезазначених висновків, що заявники мали у своєму розпорядженні засоби правового захисту, які були їм доступні, і були б ефективними. Ці засоби правового захисту повинні були використовуватися до подання їх заяви до Суду (див. п. 71 вище).

81. З цього випливає, що ця частина заяви повинна бути відхилена відповідно до пунктів 1 і 4 статті 35 Конвенції через невикористання національних засобів правового захисту».

Хлєбік проти України (Khlebik v. Ukraine),
№ 2945/16 (ріш.), 25 липня 2017 р.[140]

Факти. *Заявник заявляв, що його ув'язнення за обставин, коли суди не в змозі розглянути апеляційну заяву, в якій він оскаржив свій вирок (внаслідок перебування його справи на території, яка непідконтрольна Уряду України), суперечить вимогам статті 5 Конвенції. Він також заявляв, що в цьому контексті він позбавлений позовного права на відшкодування. Потім він поскаржився на те, що відповідно до статті 6 Конвенції та статті 2 Протоколу № 7 Конвенції він марно очікував розгляду апеляційним судом його апеляційної скарги стосовно свого вироку через те, що державні органи влади не в змозі*

140 Хлєбік проти України (Khlebik v. Ukraine), № 2945/16 (ріш.), 25 липня 2017 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/case-of-khlebik-v-ukraine-1-ukr-ed/1680738311.

забезпечити виконання вимог законодавства в частині розгляду апеляцій в обставинах, які аналогічні його обставинам. (Із рішення.)

Витяг з рішення

Право на справедливий суд. «66. Передусім Суд підкреслює, що обсяг розгляду справи є обмеженим тим фактом, що застосування спрямоване лише проти України (у порівнянні з, наприклад, справою «Ілашку та інші проти Молдови та Росії» (Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia) [ВП] No 48787/99, ЄСПЛ 2004-VII), а також тим, що заявник не стверджував, що його права були порушені через відсутність механізму міжнародного співробітництва між Україною та будь-якою іншою Високою Договірною Стороною.

67. Суд повторює, що в той час як стаття 6 Конвенції не змушує Країни-учасниці Договору створювати апеляційні суди або суди касаційної інстанції, Країна, що такі суди створює, повинна забезпечити, щоб особи, які несуть відповідальність перед законом, користувались у цих судах головними гарантіями, передбаченими статтею 6 (див. справу «Делкурт проти Бельгії» (Delcourt v. Belgium), рішення від 17 січня 1970 року, пункт 25, серія A No 11).

68. Стаття 6 Конвенції гарантує право на доступ до суду, зокрема апеляційного суду, в якому це право визнається національним законодавством, а також право на справедливий розгляд у суді у розумний термін. Суд вважає, що у даному випадку питання щодо того, чи ці два права були дотримані, тісно пов'язані і мають розглядатись комплексно (див. з відповідними змінами справу «Крістіансен та Тивік Ас проти Норвегії» (Kristiansen and Tyvik As v. Norway), No 25498/08, пункт 51, рішення від 2 травня 2013 року).

69. Право на доступ до суду не є абсолютним та може мати певні обмеження; вони дозволені відповідно до того, як це припускається, оскільки право на доступ за своєю суттю передбачає регулювання Державою – регулювання, що може змінюватись в залежності від часу та місця відповідно до потреб та ресурсів суспільства й окремих осіб (див. справу «Ашінгдейн проти Великої Британії» (Ashingdane v. the United Kingdom), рішення від 28 травня 1985 року, пункт 57, серія A, No 93). Аналогічно, з огляду на різновиди провадження, не існує абсолютних критеріїв для визначення точки, в якій тривалість провадження стає надмірною (див. справу «Гавелка проти Чеської Республіки» (Havelka v. the Czech Republic) (відх.), No 42666/10 та 61523/10, рішення від 20 вересня 2011 року). Обґрунтованість тривалості провадження має оцінюватись з огляду на конкретні обставини справи та з урахуванням застосування критеріїв, сформульованих у практиці Суду, зокрема складності справи, поведінки заявника та поведінки компетентних органів (див. справу «Пелісьє та Сассі проти Франції» (Pélissier and Sassi v. France) [ВП], No 25444/94, пункт 67, ЄСПЛ 1999-II). Однак деякі справи можуть викликати необхідність глобальної оцінки у цьому відношенні без окремого розгляду кожного з цих критеріїв (див., наприклад, справу «Марчинський проти Польщі» (Mączyński v. Poland), No 43779/98, пункт 33, рішення від 15 січня 2002 року). Врешті, Суд повторює,

що він знає про складнощі, які часом ведуть до затримки розгляду справ національними судами та які спричинені різними факторами (див. справу «Вернілло проти Франції» (Vernillo v. France), рішення від 20 лютого 1991 року, пункт 38, серія A No 198).

70. Звертаючись до обставин цієї справи, Суд зауважує, що незаперечним є те, що заявник був спроможний подати апеляцію проти свого засудження, і ця апеляція була прийнята до розгляду по суті. Також незаперечним є те, що головною причиною того, чому справа заявника до цього часу не була розглянута апеляційним судом є те, що матеріали його справи не доступні через воєнні дії на території, яку Уряд не контролює.

71. Відтак немає сумнівів, що органи влади держави-відповідача навмисно «заборонили» чи «обмежили» здійснення права заявника на доступ до Апеляційного суду (на відміну від, наприклад, справи «Омар проти Франції» (Omar v. France), рішення від 29 липня 1998 року, пункти 34–44, Звіти 1998-V). Перед Судом радше стоїть питання, чи Країна-відповідач вжила всіх заходів, що їй доступні для організації роботи своєї судової системи у такий спосіб, який би надавав права, гарантовані статтею 6, що застосовується на практиці у цій конкретній ситуації (див., наприклад, з відповідними змінами справу «АТ Юніон Аліментаріа Сандерс проти Іспанії» (Unión Alimentaria Sanders S. A. v. Spain), рішення від 7 липня 1989 року, пункт 38, серія A No 157, та справу «Давран проти Туреччини» (Davran v. Turkey), No 18342/03, пункт 45, рішення від 3 листопада 2009 року) з огляду на загальноприйнятий принцип, що Конвенція спрямована на гарантування прав, що є реальними та чинними, а не теоретичними та вдаваними (див. справу «Артіко проти Італії» (Artico v. Italy), рішення від 13 травня 1980 року, пункт 33, серія A, No 37, та справу «Ібрахім та інші проти Великої Британії» (Ibrahim and Others v. the United Kingdom) [ВП], No 50541/08, 50571/08, 50573/08 та 40351/09, § 272, ЄСПЛ, 2016 рік). Під час розгляду цього питання Суд розуміє контекст, в якому була відкрита справа, та зазначає, що неприродним буде розглядати фактичні обставини справи без розгляду загального контексту (див. з відповідними змінами справу «Кхаліфа та інші проти Італії» (Khlaifia and Others v. Italy) [ВП], No 16483/12, пункт 185, ЄСПЛ, 2016 рік (витяги)).

72. Застосовуючи цей підхід, Суд продовжуватиме визначати, чи є будь-які практичні методи, що є відкритими для органів держави-відповідача, щоб можна було відновити розгляд апеляції заявника в обставинах, що склалися.

73. Заявник запропонував три такі головні можливі методи (див. пункти 62 та 63 вище):

(i) вимагати допомоги з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в отриманні матеріалів справи з території, що не є підконтрольною Уряду;

(ii) провести нове розслідування та судовий розгляд;

(iii) переглянути рішення суду, спираючись на наявні матеріали.

74. Стосовно першого варіанта, Суд зазначає, що ефективність такого механізму залежатиме від ділової репутації та співпраці сил, що контролюють територію, яка не є підконтрольною Уряду, а не виключно від зусиль Уряду Країни-відповідача. У цьому випадку заявник фактично звернувся до Уповноваженого по допомогу, але вона не змогла надати жодної допомоги (див. пункт 20 вище), ймовірно через те, що, на відміну від Донецької області (див. пункт 49 вище), вона не змогла створити механізми вирішення таких проблем, що виникають на територіях Луганської області, непідконтрольних Уряду, де залишились матеріали справи заявника. Заявник не стверджував, що відсутність механізму для Луганської області була пов'язана з недосконалістю з боку українських органів влади, радше ніж з боку будь-якої іншої сторони. Також необхідно враховувати той факт, що воєнні дії в регіоні продовжувались впродовж розглянутого періоду, і до цього часу стабільного та тривалого припинення вогню жодного разу не було досягнуто (див. пункти 52 та 55 вище).

75. Стосовно другого варіанта, тобто можливості проведення нового розслідування та судового розгляду, Суд не бачить причин сумніватись у висновках національного суду, досягнутих під час провадження з відновлення матеріалів справи, які говорять про те, що у них не було жодних відповідних матеріалів, що стосуються справи, з урахуванням того, що правопорушення, згідно з якими заявник був засуджений, та судовий розгляд його справи відбувались на території Луганської області, що наразі не є підконтрольними Уряду (див. пункт 11 вище). Суд зазначає аргумент заявника (див. пункт 63 вище) щодо того, що він не був присутнім під час слухання, на якому розглядалось питання відновлення, але Суду не була надана жодна інформація про те, що відсутність заявника була пов'язана із органами влади, що заважали заявнику подавати письмові звернення до суду, або що його відсутність під час слухання вплинула або могла вплинути на його результати.

76. Відтак, незважаючи на те, що нове розслідування та судовий розгляд можуть бути можливими в деяких випадках, не було виявлено, що вони будуть ефективними на практиці у справі заявника. У цьому контексті Суд повторює, що його завданням є не перегляд відповідного законодавства та практики в цілому, а визначення того, чи спосіб, у який вони вплинули на заявника, спричинили порушення Конвенції (див., наприклад, справу «Н. С. проти Італії» (N. C. v. Italy), No 24952/94, пункт 56, ЄСПЛ, 2002-X).

77. Стосовно третього варіанта, тобто перегляду обвинувачення та вироку, спираючись на наявні матеріали, Суд зауважує, що заявник не зазначив обсяг такого перегляду, який би він вважав можливим та належним за обставин, що склалися. Може здатись, що він хотів, щоб справа була розглянута в апеляційному порядку відповідно до критерію для перегляду, який надає чинне законодавство. Це б тягнуло за собою розгляд питань, пов'язаних із законодавством та фактичними обставинами, зокрема оцінку свідчень (див. пункт 36 вище). Однак такий розгляд потребував би доступу

до зібраних свідчень у національних матеріалах справи та не тільки. Як зазначено вище (див. пункт 75 вище), національний суд дійшов висновку, що жодних таких свідчень не було на той момент в наявності в органів влади. Однак не можна виключати того факту, що вони можуть отримати такі свідчення у майбутньому. Розгляд питань у справі в цілому до наявності таких свідчень може таким чином наносити шкоду можливості більш змістовного перегляду у майбутньому.

78. Суд повторює у цьому контексті, що питання знаходження заявника під арештом є важливим фактором для визначення обґрунтованості тривалості проваджень у кримінальних справах (див. справу «Абдулла проти Нідерландів» (Abdoella v. the Netherlands), рішення від 25 листопада 1992 року, пункт 24, серія A, No 248-A). Відповідно, оцінюючи дії українських органів влади стосовно апеляції заявника, Суд надає значення рішенню національних судів щодо прийняття широкого тлумачення Закону від 26 листопада 2015 року, його застосування по відношенню до заявника та, відповідно, його звільнення (див. пункти 29–32 вище).

79. Суд дійшов висновку, що з огляду на вказані вище міркування, зокрема на факт, що органи влади як слід розглянули можливість відновлення матеріалів справи заявника, національні органи влади зробили все, що входить до їхньої компетенції за обставин, що склалися, для вирішення ситуації заявника. Заявник не був спроможний вказати будь-які інші конкретні заходи, які б Уряд Країни-відповідача був спроможний вжити на той момент (див. з відповідними змінами справу «Аземі проти Сербії» (Azemi v. Serbia) (відх.), No 11209/09, пункт 47, рішення від 5 листопада 2013 року).

80. Суд також підтримує ініціативи, здійснені органами влади як намагання зібрати свідчення на територіях, що перебувають під їхнім контролем, прохання про допомогу у Міжнародного комітету Червоного Хреста зі сприяння у відновленні матеріалів справ, що знаходяться на території, яка їм непідконтрольна, та законопроект, спрямований на спрощення розгляду апеляцій в ситуаціях, в яких частина матеріалів справи залишається недоступною (див. пункти 33, 47 та 48 вище).

81. З огляду на викладене вище та враховуючи перешкоди для досягнення цілей, з якими органам української влади довелося стикнутись, Суд не визнає факт порушення статті 6 Конвенції за обставин, що склалися у цій справі.

82. Суд зазначає, що сторони не вимагали від Суду застосовувати статтю 15 Конвенції у справі заявника (див. пункт 65 вище). Відповідно та з огляду на рішення Суду згідно зі статтею 6 Конвенції, необов'язково оцінювати, чи ситуація, щодо якої була подана скарга, охоплювала законне звільнення від виконання, здійснене Україною відповідно до статті 15 Конвенції (див. з відповідними змінами справу «Ірландія проти Великої Британії» (Ireland v. the United Kingdom), рішення від 18 січня 1978 року, пункт 191, серія A, No 25 та справи

«A. та інші проти Великої Британії» (A. and Others v. the United Kingdom) [ВП], No 3455/05, пункт 161, ЄСПЛ, 2009 рік).

83. Суд доходить висновку, що враховуючи те, що скарга заявника відповідно до статті 2 протоколу No 7 стосується тих самих фактів та порушує ті самі питання, що й розглянуті у статті 6 Конвенції, немає необхідності в її окремому розгляді (див. наприклад, з відповідними змінами, справу «Недзела проти Франції» (Nedzela v. France), No 73695/01, пункти 59–61, рішення від 27 липня 2006 року).

87. Суд, так само як і сторони, визнає, що відповідний період ув'язнення заявника підпадає під дію пункту 1 (a) статті 5 (див. справу «Ярошовець та інші проти України» (Yaroshovets and Others v. Ukraine), No 74820/10, 71/11, 76/11, 83/11 та 332/11, пункти 134–135, рішення від 3 грудня 2015 року). Оскільки заявник був ув'язнений після засудження його компетентним судом (див. пункт 7 вище), цілком зрозуміло, що його ув'язнення було законним в контексті національного законодавства, а його термін не перевищував строк, передбачений у його вироку (у порівнянні з аналогічним пунктом 150). Немає жодної іншої ознаки, що його ув'язнення не відповідало цілям позбавлення волі, передбаченим пунктом 1 (a) статті 5 (див. з відповідними змінами справу «V. v. the United Kingdom» (B. проти Великої Британії) [ВП], No 24888/94, пункт 104, ЄСПЛ 1999-IX).

88. Відповідно та в контексті своїх висновків відповідно до статті 6 Конвенції, Суд вважає, що заявник не зміг довести справедливість та ґрунтовність позову, що полягав у тому, що його ув'язнення не відповідало положенням пункту 1 статті 5 Конвенції.

89. Суд зауважує, що можна було б застосовувати різні міркування, якби заявник був спроможний продемонструвати, що через затримку з боку національних судів під час розгляду його апеляції він провів або вірогідно провів би більше часу під арештом, ніж за звичайних обставин. Це б відповідало дійсності, якби, наприклад, його ув'язнення перевищувало термін його позбавлення волі, до якого він був засуджений (порівняйте це зі справою «Ярошовець (Yaroshovets)», згаданою вище, з пунктами 149 та 150), або нездійснення розгляду його апеляції позбавило б його можливості скористатись умовно- достроковим звільненням. Однак жодні такі міркування не мають відношення до цієї справи.

90. З усього сказаного вище можна зробити висновок, що скарга заявника відповідно до пункту 1 статті 5 є очевидно необґрунтованою і повинна бути відхилена відповідно до пунктів 3 (a) та 4 статті 35 Конвенції. Відповідно, його скарга згідно з пунктом 5 статті 5 є так само необґрунтованою (див. наприклад, справу «Лавнічак проти Польщі» (Ławniczak v. Poland), No 22857/07, пункт 76, рішення від 23 жовтня 2012 року)».

Пічкур проти України (Pichkur v. Ukraine), № 10441/06, 7 лютого 2014 р.[141]

Факти. *Заявник, відпрацювавши сорок років в Україні, вийшов у 1996 році на пенсію відповідно до законодавства України. З 1999 року він доручив своїй матері отримувати його пенсію, а у серпні 2000 року – виїхав до Німеччини на постійне місце проживання. Перед своїм від'їздом заявник не повідомив місцеве управління Пенсійного фонду України про те, що залишає країну для постійного проживання за кордоном, і його мати продовжувала отримувати пенсію.*

Районне Управління Пенсійного фонду України у м. Запоріжжі виявивши, що заявник більше не проживає в Україні, вирішило відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» припинити виплати заявникові пенсії, починаючи з 1 вересня 2005 року, на тій підставі, що він постійно проживає за кордоном.

6 квітня 2006 року районний суд м. Запоріжжя розглянув справу за позовом управління Пенсійного фонду України та вирішив зобов'язати заявника повернути 10872,40 грн, які він незаконно отримав після виїзду за кордон. Це рішення було залишено без змін судами вищих інстанцій, набрало законної сили, але залишалося невиконаним.

7 жовтня 2009 року Конституційний Суд України оголосив неконституційними положення щодо припинення виплати пенсій громадянам України, які проживають за кордоном, на основі яких заявнику була припинена виплата пенсії.

12 жовтня 2009 року після вищезазначеного рішення Конституційного Суду України заявник звернувся до управління Пенсійного фонду України із заявою про поновлення виплати його пенсії. Управління повідомило, що вищезазначене рішення застосовується лише до тих, хто виїхав за кордон після 7 жовтня 2009 року.

3 вересня 2010 року заявник оскаржив до Окружного адміністративного суду м. Києва таке тлумачення управлінням Пенсійного фонду України рішення Конституційного Суду. Однак суд залишив позов заявника без розгляду як такий, що був поданий після закінчення встановленого законом строку.

20 жовтня 2009 року заявник звернувся до районного суду щодо перегляду рішення від 6 квітня 2006 року про повернення пенсії, яка була виплачена після його виїзду за кордон за нововиявленими обставинами, посилаючись на рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року. Заява залишилася без задоволення на тій підставі, що рішення Конституційного Суду України не мало зворотної дії і не могло кваліфікуватися як нововиявлена обставина. Апеляційний суд та Вищий адміністративний суд залишили рішення суду пер-

141 Пічкур проти України (Pichkur v. Ukraine), № 10441/06, 7 лютого 2014 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО. Переклад українською мовою: *Офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b592b.

шої інстанції без змін. Національні суди встановили, що виплати, отримані заявником з лютого 2001 року (за винятком виплат за шість місяців після його виїзду) до вересня 2005 року, не можуть вважатися пенсією з огляду на те, що згідно з законодавством він не мав права на пенсію.

12 лютого 2010 року районна прокуратура м. Запоріжжя в інтересах заявника подала до районного суду позов до управління Пенсійного фонду України, вимагаючи поновлення виплати заявнику пенсії. 15 квітня 2011 року районний суд ухвалив рішення на користь заявника та зобов'язав управління Пенсійного фонду України поновити виплату заявнику пенсії, починаючи з 7 жовтня 2009 року, тобто з дати винесення рішення Конституційним Судом України.

Витяг з рішення

Право на мирне володіння приватною власністю. «39. Суд повторює, що стаття 14 Конвенції доповнює інші основні положення Конвенції та протоколів до неї. Вона не існує незалежно, оскільки застосовується лише щодо «користування правами та свободами», що гарантуються цими основними положеннями (див., серед багатьох інших джерел, рішення у справі «Захін проти Німеччини» <…> [ВП], заява No 30943/96, п. 85, ECHR 2003-VIII). Застосування статті 14 Конвенції необов'язково означає порушення одного з матеріальних прав, гарантованих Конвенцією. Необхідно, але й також достатньо, щоб обставини справи входили «до сфери застосування» однієї або більше статей Конвенції (див., серед багатьох інших джерел, рішення у справах «Гайгусуз проти Австрії» (Gaygusuz v. Austria), п. 36, від 16 вересня 1996 року, та «Е. Б. проти Франції» (E. B. v. France) [ВП], заява No 43546/02, п. 47).

40. Таким чином, заборона дискримінації за статтею 14 Конвенції поширюється за межі використання прав та свобод, гарантування яких кожною державою вимагається Конвенцією та протоколами до неї. Вона також застосовується до тих додаткових прав, що входять до загальної сфери застосування будь-якої статті Конвенції, які держави добровільно вирішили гарантувати (див. ухвалу щодо прийнятності у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства» (Stec and Others v. the United Kingdom) [ВП], заяви NoNo 65731/01 та 65900/01, п. 40, ECHR 2005-X).

41. Якщо у Договірній державі є чинне законодавство, яким передбачено право на соціальні виплати, обумовлені або не обумовлені попередньою сплатою внесків, це законодавство має вважатися таким, що породжує майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Першого протоколу, для осіб, що відповідають вимогам такого законодавства (там же, п. 54).

42. У справах, таких як ця, щодо скарги за статтею 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу на те, що заявника частково або повністю позбавили певної матеріальної допомоги на дискримінаційній підставі, що охоплюється статтею 14 Конвенції, відповідним методом перевірки є з'ясування, чи він або вона мали б право на отримання відповідної матеріальної допомоги

за національним законодавством за умови існування права, щодо якого скаржиться заявник. Хоча Перший протокол не включає в себе право на отримання будь-яких видів виплат з соціального страхування, якщо держава вирішує створити механізм соціальних виплат, вона повинна зробити це у спосіб, що відповідає статті 14 (там же, п. 55)».

«47. Суд зазначає, що заявник скаржився на відмінність у ставленні на основі місця його проживання, що для цілей статті 14 Конвенції становить аспект його особистого статусу (див. рішення у справі «Карсон та інші проти Сполученого Королівства» (Carson and Others v. the United Kingdom) [ВП], заява No 42184/05, пп. 70 та 71).

48. Практикою Суду встановлено, що дискримінація означає поводження з особами у різний спосіб, без об'єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуаціях (див. рішення у справі «Вілліс проти Сполученого Королівства» (Willis v. the United Kingdom), заява No 36042/97, п. 48, ECHR 2002-IV).

49. Відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимну ціль або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю. Договірна держава користується свободою розсуду при визначенні того, чи та якою мірою відмінності в інших схожих ситуаціях виправдовують різне ставлення (див. рішення від 21 лютого 1997 року у справі «Ван Раалте проти Нідерландів» (Van Raalte v. the Netherlands), п. 39, Reports 1997-I).

50. Суд повторює своє обґрунтування у вищенаведеному рішенні у справі «Карсон та інші проти Сполученого Королівства» (Carson and Others v. United Kingdom) про те, що виплата соціальних платежів сама по собі не може ставити осіб, які проживають у різних країнах, у відносно схоже становище, оскільки будь-яка система соціального забезпечення, включаючи пенсійне забезпечення, у першу чергу створена для забезпечення певних мінімальних стандартів рівня життя осіб, що проживають у відповідній країні, та обслуговування їхніх потреб. Більше того, важко зробити якесь правильне порівняння між пенсіонерами, що проживають у відповідній країні, та тими, які проживають в іншому місці, через низку економічних та соціальних відмінностей, що застосовуються залежно від країни (див. вищенаведене рішення у справі «Карсон та інші проти Об'єднаного Королівства» (Carson and Others v. the United Kingdom) [ВП], пп. 85 та 86). Більше того, Суд встановив, що держави мають право укладати взаємні угоди у сфері соціального забезпечення, і той факт, що держава, яка уклала таку угоду з якоюсь країною, не може покласти на цю державу обов'язок надавати такі самі переваги соціального захисту особам, які проживають в інших країнах (там же, пп. 88 та 89).

51. Суд вважає, що цю справу слід відрізняти від вищезазначеного рішення у справі «Карсон та інші проти Сполученого Королівства» (Carson and Offers v. United Kingdom), у якому відмінність у поводженні, що оскаржувалася,

стосувалася відсутності індексації існуючих пенсій для тих, хто проживає в інших державах, при тому, що ніхто не ставив під сумнів право заявника на отримання пенсії як таке. Проте у цій справі право на отримання пенсії як таке стало залежним від місця поживання заявника, що призвело до ситуації, в якій заявник, пропрацювавши багато років у своїй країні та сплативши внески до системи пенсійного забезпечення, був зовсім позбавлений права на пенсію лише на тій підставі, що він більше не проживає на території України. Дійсно, заявник, який був економічно активним в Україні з 1956 до 1996 року, мав право на отримання пенсії після закінчення трудової діяльності та, як це передбачалося національним законодавством на час події, він знову отримував би свою пенсію після повернення в Україну. Тому Суд доходить висновку, що заявник перебував у відносно схожій ситуації із пенсіонерами, які проживали в Україні, щодо самого права на отримання пенсії.

52. Залишається розглянути, чи може бути виправданою різниця у поводженні, на яку заявник скаржиться. У зв'язку з цим Суд зазначає, що органи влади не надали ніякого обґрунтування позбавлення заявника його пенсії лише через те, що він проживав за кордоном. Дійсно, ані рішення Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року не вказує на те, що національні органи наводили відповідні причини для виправдання відмінності у ставленні, на яку заявник скаржився, ані Уряд під час провадження в Суді не навів жодних таких обґрунтувань.

53. У цьому контексті Суд зазначає, що Уряд не посилався на міркування щодо міжнародного співробітництва з метою обґрунтування поводження з пенсіонерами, які проживають в Україні, в інший спосіб, ніж з тими, які проживають за кордоном. У будь-якому випадку Суду не забороняється визначати на підставі Конвенції більш високі стандарти ніж ті, що містяться в інших міжнародних юридичних документах. Суд неодноразово повторював, що Конвенція є живим інструментом, який повинен тлумачитися «з огляду на умови сьогодення» (див. рішення від 25 квітня 1978 року у справі «Тайрер проти Сполученого Королівства» (Tyrer v. the United Kingdom), п. 31, Series A No 26). Підвищення мобільності населення, більш високі рівні міжнародного співробітництва та інтеграції, а також розвиток банківського обслуговування та інформаційних технологій більше не виправдовують здебільшого технічних обмежень щодо осіб, які отримують соціальні виплати, проживаючи за кордоном, що могли вважатися розумними на початку 1950-х років, коли розроблялася Конвенція МОП 1952 року, яка згадувалася у пункті 26.

54. Вищезазначених міркувань Суду достатньо для висновку про те, що різниця у поводженні, на яку заявник скаржився, порушувала статтю 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу».

Додаток 4. Рішення національних судів у справах, пов'язаних із внутрішнім переміщенням, у яких застосовано відповідні європейські та інші міжнародні стандарти (витяги)

Рішення Верховного Суду в зразковій справі про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеній особі

03 травня 2018 року
справа № 805/402/18
провадження № Пз/9901/20/18

Витяг

Верховний Суд УСТАНОВИВ:

I. ІСТОРІЯ СПРАВИ

1. ОСОБА_6 15 січня 2018 року звернулася до Донецького окружного адміністративного суду з адміністративним позовом до Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області, в якому просить:

– визнати неправомірними дії Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області щодо припинення з 01 квітня 2017 року виплати призначеної за віком пенсії ОСОБА_6, ІНФОРМАЦІЯ_1, ідентифікаційний номер НОМЕР_1;

– зобов'язати Бахмутське об'єднане управління Пенсійного фонду України Донецької області відновити виплату ОСОБА_6, ІНФОРМАЦІЯ_1, ідентифікаційний номер НОМЕР_1, призначеної за віком пенсії, з урахуванням заборгованості, що виникла з 01 квітня 2017 року, шляхом перерахування коштів на поточний рахунок, відкритий в АТ «Ощадбанк»;

– допустити негайне виконання рішення суду в частині виплати пенсії у межах суми стягнення за один місяць, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 371 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

<…>

II. АРГУМЕНТИ УЧАСНИКІВ СПРАВИ

7. У позовній заяві свої вимоги ОСОБА_6 обґрунтовує тим, що є пенсіонером та отримує пенсію за віком. У зв'язку з проведенням бойових дій та антитерористичної операції в її населеному пункті вона була вимушена покинути своє постійне місце проживання та переїхати до Бахмутського району Донецької області, де і стала на облік як внутрішньо переміщена особа. Проте відповідач з 01 квітня 2017 року припинив їй виплату пенсії з підстав, не передбачених ст. 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Позивач вважає такі дії незаконними, оскільки вони порушують її право на пенсійне забезпечення.

8. 06 лютого 2018 року відповідач подав заперечення на адміністративний позов, в якому припинення виплати пенсії ОСОБА_6 пояснює посиланням на постанови Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» (далі – Постанова КМУ № 509), від 05 листопада 2014 року № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» (далі – Постанова КМУ № 637) та від 08 червня 2016 року № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» (далі – Постанова КМУ № 365).

9. Відповідач зазначив, що для подальшого поновлення виплати пенсії ОСОБА_6 необхідно було звернутися до Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області особисто та надати необхідні документи.

10. Відповідач наголошував, що позивач у визначеному законодавством порядку не вживала заходів, спрямованих на отримання належної їй суми пенсійних виплат та у зв'язку з цим не змогла отримувати вказані виплати, тобто реалізувати гарантоване Конституцією право. Відповідач вказує, що позивачем не надано до суду доказів, що вона була позбавлена права і можливості реалізувати своє право на пенсійне забезпечення, гарантоване Конституцією України.

11. На підставі викладеного відповідач вважає, що діяв у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», підзаконними нормативними актами, прийнятими постановами Кабінету Міністрів України. Також відповідач вважає, що права позивача порушені не були, у зв'язку з чим у задоволенні позовних вимог їй варто відмовити.

12. 23 березня 2018 року Бахмутське об'єднане управління Пенсійного фонду України Донецької області подало відзив на позовну заяву, в якому просило відмовити позивачу у задоволенні позовних вимог у повному обсязі. Відзив обґрунтовано тим, що реалізація прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на пенсійне забезпечення здійснюється з урахуванням актів Кабінету Міністрів України, які не визнавались неконституційними та такими, що не відповідають актам вищої юридичної сили, а тому підстав не враховувати їх при здійсненні пенсійного забезпечення внутрішньо переміщеним особам немає.

13. Відповідач вказує, що у березні 2017 року від СБУ було отримано інформацію про повернення позивача, яка є внутрішньо переміщеною особою, на тимчасово окуповану територію України, що відповідно до підп. 1 п. 12 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженого Постановою КМУ № 365, є підставою для припинення виплати пенсії.

14. Відповідач зазначає, що у зв'язку з виявленою недостовірністю відомостей щодо фактичного місця проживання позивача розпорядженням

Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області від 24 березня 2017 року припинено виплату пенсії позивачу з 01 квітня 2017 року.

15. 16 квітня 2018 року до Верховного Суду, на виконання вимог ухвали від 29 березня 2018 року, від Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області надійшли письмові пояснення. У цих поясненнях відповідач вказав, що розпорядження від 24 березня 2017 року про припинення виплати пенсії ОСОБА_6 до з'ясування обставин (фактичного місця проживання) було прийнято на підставі п. 12 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженого Постановою КМУ № 365, з урахуванням інформації СБУ про повернення ОСОБА_6 на непідконтрольну українській владі територію отриману Управлінням від Пенсійного фонду України, враховуючи норми ст. 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» про можливість та підстави припинення виплати пенсії.

ОБСТАВИНИ СПРАВИ, ВСТАНОВЛЕНІ СУДОМ

16. ОСОБА_6, ІНФОРМАЦІЯ_1, є громадянкою України та зареєстрована за адресою: АДРЕСА_1, що підтверджується копією її паспорта громадянина України серії НОМЕР_4.

17. Позивач є пенсіонером за віком, про що свідчить копія її пенсійного посвідчення № НОМЕР_2, виданого АТ «Ощадбанк» з терміном дії до 16 листопада 2019 року.

18. Відповідно до довідки управління соціального захисту населення Бахмутської районної державної адміністрації від 23 серпня 2016 року № 1436014652 про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи фактичним місцем проживанням позивача є: АДРЕСА_2.

19. ОСОБА_6 перебуває на обліку в Бахмутському об'єднаному управлінні Пенсійного фонду України Донецької області та отримує пенсію за віком відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» на підставі електронної пенсійної справи, яка надійшла з управління Пенсійного фонду України в Київському районі міста Донецька.

20. 3 квітня 2017 року Бахмутське об'єднане управління Пенсійного фонду України Донецької області виплату пенсії ОСОБА_6 *de facto* припинило.

21. На адвокатський запит представника позивача Бахмутське об'єднане управління Пенсійного фонду України Донецької області листом від 26 жовтня 2017 року № 16801/02 повідомило, що «у зв'язку з проведенням верифікації за списками СБУ з 01 квітня 2017 року виплату пенсії за пенсійною справою ОСОБА_6 призупинено до з'ясування».

22. 23 березня 2018 року до Верховного Суду разом з відзивом на позовну заяву від Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України

Донецької області надійшла копія розпорядження від 24 березня 2017 року «Про припинення виплати пенсії до з'ясування», згідно з яким ОСОБА_6 з 01 квітня 2017 року припинено виплату пенсії.

23. Вважаючи неправомірними дії відповідача щодо припинення з 01 квітня 2017 року виплати призначеної пенсії, позивач через свого представника звернулася до суду з адміністративним позовом.

III. ДЖЕРЕЛА ПРАВА Й АКТИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

1. *Конституція України*

24. У відповідних положеннях Конституції України закріплено основи соціальної спрямованості держави:

Стаття 1

Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Стаття 3

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. <…>

Стаття 19

<…> Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Стаття 46

Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх <…> у старості <…>.

Стаття 92

Виключно законами України визначаються:

<…>

6. основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення <…>

2. *Рішення Конституційного Суду України від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009*

25. Цим рішенням Конституційний Суд України визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), п. 2 ч. 1 ст. 49, друге речення ст. 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо припинення виплати пенсії на весь час проживання (перебування) пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

У Рішенні № 25-рп/2009 Конституційний Суд України зауважив, що всупереч конституційним гарантіям соціального захисту для всіх осіб, що мають право

на отримання пенсії у старості, на законодавчому рівні позбавлено цього права пенсіонерів у тих випадках, коли вони обрали постійним місцем проживання країну, з якою не укладено відповідного договору. Виходячи із правової, соціальної природи пенсій право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава відповідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія, – в Україні чи за її межами.

3. *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод у редакції протоколів № 11 та № 14 (04 листопада 1950 року)*

26. Стаття 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначає, що Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції.

4. *Перший протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (20 березня 1952 року)*

27. Стаття 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначає, що 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.

6. *Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пічкур проти України» (Заява № 10441/06) від 07 листопада 2013 року*

28. У рішенні «Пічкур проти України» Європейський суд з прав людини зазначив, що право на отримання пенсії як таке стало залежним від місця проживання заявника. Це призвело до ситуації, в якій заявник, пропрацювавши багато років у своїй країні та сплативши внески до системи пенсійного забезпечення, був зовсім позбавлений права на пенсію лише на тій підставі, що він більше не проживає на території України. За наведених вище міркувань Європейський суд з прав людини дійшов висновку про те, що різниця в поводженні, на яку заявник скаржився, порушувала ст. 14 Конвенції у поєднанні зі ст. 1 Першого протоколу (параграфи 51, 54).

7. *Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Суханов та Ільченко проти України» (Заяви № 68385/10 та № 71378/10) від 26 червня 2014 року*

29. У рішенні «Суханов та Ільченко проти України» Європейський суд з прав людини зазначив, що зменшення розміру або припинення виплати належним чином встановленої соціальної допомоги може становити втручання у право власності (параграф 52).

30. Суд зазначив, що ст. 1 Першого протоколу включає в себе три окремі норми: «перша норма, викладена у першому реченні першого абзацу, має загальний характер і проголошує принцип мирного володіння майном; друга

норма, що міститься в другому реченні першого абзацу, стосується позбавлення власності і підпорядковує його певним умовам; третя норма, закріплена в другому абзаці, передбачає право Договірних держав, зокрема, контролювати користування власністю відповідно до загальних інтересів. Проте ці норми не є абсолютно непов'язаними між собою. Друга і третя норми стосуються конкретних випадків втручання у право на мирне володіння майном, а тому повинні тлумачитися у світлі загального принципу, закріпленого першою нормою» (параграф 30).

31. Щодо соціальних виплат, ст. 1 Першого протоколу не встановлює жодних обмежень свободи Договірних держав вирішувати, мати чи ні будь-яку форму системи соціального забезпечення та обирати вид або розмір виплат за такою системою. Проте якщо Договірна держава має чинне законодавство, яке передбачає виплату як право на отримання соціальної допомоги (обумовлене попередньою сплатою внесків чи ні), таке законодавство має вважатися таким, що передбачає майнове право, що підпадає під дію ст. 1 Першого протоколу щодо осіб, які відповідають її вимогам (параграф 31).

32. Суд повторив, що першим і найголовнішим правилом ст. 1 Першого протоколу є те, що будь-яке втручання державних органів у право на мирне володіння майном має бути законним і повинно переслідувати легітимну мету «в інтересах суспільства». Будь-яке втручання також повинно бути пропорційним по відношенню до переслідуваної мети. Іншими словами, має бути забезпечено «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства та обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи. Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну особу або осіб буде покладено особистий та надмірний тягар (параграф 53).

8. *Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Щокін проти України» (Заяви № 23759/03 та № 37943/06) від 14 жовтня 2010 року*

33. Перша та найважливіша вимога ст. 1 Першого протоколу до Конвенції полягає в тому, що будь-яке втручання публічних органів у мирне володіння майном повинно бути законним. Так, друге речення першого пункту передбачає, що позбавлення власності можливе тільки «на умовах, передбачених законом», а другий пункт визнає, що держави мають право здійснювати контроль за використанням майна шляхом введення «законів». Більш того, верховенство права, один із основоположних принципів демократичного суспільства, притаманний усім статтям Конвенції. Таким чином, питання, чи було дотримано справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав окремої особи, виникає лише тоді, коли встановлено, що оскаржуване втручання відповідало вимозі законності і не було свавільним (параграф 50).

9. *Європейська соціальна хартія (переглянута), 03 травня 1996 року*

34. Європейська соціальна хартія (переглянута), яка набрала чинності для України 01 лютого 2007 року, визначає, що кожна особа похилого віку має право на соціальний захист.

Сторони визнають метою своєї політики, яку вони запроваджуватимуть усіма відповідними засобами як національного, так і міжнародного характеру, досягнення умов, за яких можуть ефективно здійснюватися такі права та принципи:

<…>

23. Кожна особа похилого віку має право на соціальний захист.

<…>

10. Організація Об'єднаних Націй, «Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни» (документ ООН E/CN. 4/1998/53/Add. 2 (1998))

35. У передмові до цього документа, яка визначає сферу охоплення та мету принципів, визначено:

2. Для цілей цих Принципів внутрішньо переміщеними особами вважаються особи або групи осіб, яких змусили покинути свої будинки або звичні місця проживання, зокрема в результаті або щоб уникнути негативних наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів.

11. *Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон № 1706-VII)*

36. Відповідними статтями Закону передбачено:

Стаття 1. Поняття внутрішньо переміщеної особи

Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру <…>

Стаття 4. Облік внутрішньо переміщених осіб

1. Факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що діє безстроково, крім випадків, передбачених статтею 12 цього Закону.

<…>

3. Для отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи така особа звертається із заявою до структурного підрозділу з питань

соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем проживання у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України <…>

Стаття 7. Забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб

<…> Україна вживає всіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема відновленням усіх соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам <…>

12. *Закон України від 09 липня 2003 року № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (далі – Закон № 1058-IV)*

37. Відповідними статтями Закону передбачено:

Стаття 5. Сфера дії Закону

1. Цей Закон регулює відносини, що виникають між суб'єктами системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Дія інших нормативно-правових актів може поширюватися на ці відносини лише у випадках, передбачених цим Законом, або в частині, що не суперечить цьому Закону <…>

Стаття 46. Виплата пенсії за минулий час

<…> 2. Нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком з нарахуванням компенсації втрати частини доходів <…>

Стаття 47. Виплата пенсії

Пенсія виплачується щомісяця, у строк не пізніше 25 числа місяця, за який виплачується пенсія, виключно в грошовій формі за зазначеним у заяві місцем фактичного проживання пенсіонера в межах України організаціями, що здійснюють виплату і доставку пенсій, або через установи банків у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України <…>

Стаття 49. Припинення та поновлення виплати пенсії

1. Виплата пенсії за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду або за рішенням суду припиняється:

1) якщо пенсія призначена на підставі документів, що містять недостовірні відомості;

(Положення пункту 2 частини першої статті 49 втратили чинність, як такі, що є неконституційними на підставі Рішення Конституційного Суду № 25-рп/2009 від 07 жовтня 2009 року)

2) на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України;

3) у разі смерті пенсіонера;

4) у разі неотримання призначеної пенсії протягом 6 місяців підряд;

5) в інших випадках, передбачених законом.

2. Поновлення виплати пенсії здійснюється за рішенням територіального органу Пенсійного фонду протягом 10 днів після з'ясування обставин та наявності умов для відновлення її виплати. Виплата пенсії поновлюється в порядку, передбаченому частиною третьою статті 35 та статтею 46 цього Закону <…>

13. *Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»*

38. Постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» затверджено Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, пунктами 1 та 2 якого передбачено:

Пункт 1

<…> Довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (далі – довідка) є документом, який підтверджує факт внутрішнього переміщення і взяття на облік внутрішньо переміщеної особи».

Пункт 2

Для отримання довідки повнолітня або неповнолітня внутрішньо переміщена особа звертається особисто, а малолітня дитина, недієздатна особа або особа, дієздатність якої обмежена, – через законного представника із заявою про взяття на облік, форму якої затверджує Мінсоцполітики, до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад <…>

14. *Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2014 року № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»*

39. Пунктом 1 постанови Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2014 року № 637 (у редакції, чинній станом на час виникнення спірних правовідносин) установлено, що *призначення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509 <…>*

<…>

Поновлення або припинення соціальних виплат здійснюється публічним акціонерним товариством «Державний ощадний банк України» на підставі рішення комісії з питань призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, утвореної районними, районними у м. Києві і Севастополі державними адміністраціями, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад згідно з Порядком здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365.

15. *Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»*

40. 08 червня 2016 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам», пунктом 1 якої затверджено Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування.

Пунктом 4 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам установлено, що *соціальні виплати внутрішньо переміщеним особам призначаються і виплачуються <…> територіальними органами Пенсійного фонду України <…> за місцем їх фактичного проживання/перебування, незалежно від факту реєстрації місця проживання/перебування.*

Згідно з пунктом 2 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування:

Контроль за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам здійснюють структурні підрозділи з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад (далі – структурні підрозділи з питань соціального захисту населення) шляхом відвідування не рідше ніж одного разу на шість місяців фактичного місця проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи, про що складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї за формою, встановленою Мінсоцполітики. Якщо в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб є інформація щодо проходження особою фізичної ідентифікації в публічному акціонерному товаристві «Державний ощадний банк України», чергова перевірка у відповідному періоді не проводиться. <…>

Згідно з пунктом 12 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування:

*Соціальні виплати **припиняються** у разі:*

1) наявності підстав, передбачених законодавством щодо умов призначення відповідного виду соціальної виплати;

2) встановлення факту відсутності внутрішньо переміщеної особи за фактичним місцем проживання/перебування згідно з актом обстеження матеріально-побутових умов сім'ї;

3) отримання рекомендацій Мінфіну щодо фактів, виявлених під час здійснення верифікації соціальних виплат;

4) скасування довідки внутрішньо переміщеної особи з підстав, визначених статтею 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;

5) отримання інформації від Держприкордонслужби, МВС, СБУ, Мінфіну, Національної поліції, ДМС, Держфінінспекції, Держаудитслужби та інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

ОЦІНКА ВЕРХОВНОГО СУДУ

41. Розглядаючи цю справу, Суд ураховує, що згідно з інформацією, опублікованою на офіційному сайті Міністерства соціальної політики України, станом на 02 травня 2018 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, в Україні взято на облік 1 500 186 переселенців або 1 225 470 сімей з Донбасу і Криму.

42. У звіті Пенсійного фонду України за 2017 рік міститься статистична інформація щодо кількості пенсіонерів з числа внутрішньо переміщених осіб, яким виплачуються пенсії. На 1 січня 2017 року пенсії виплачувалися 548,9 тисячам таких пенсіонерів, а на 1 січня 2018 року їх кількість становила 516,1 тисяч осіб. При цьому точних даних про чисельність пенсіонерів, які перебувають на непідконтрольній території, зокрема про померлих та тих, що виїхали до інших держав, немає (с. 36–37 вказаного Звіту).

43. Доцільність розгляду цієї справи як зразкової обумовлена тим, що станом на 07 лютого 2018 року в провадженні Донецького окружного адміністративного суду перебуває 226 типових справ про визнання неправомірними дій та зобов'язання вчинити певні дії відповідними територіальними управліннями Пенсійного фонду України.

44. Позивач стверджує, що є внутрішньо переміщеною особою, перебуває на обліку у відповідача як отримувач пенсії, виплату якої їй з 01 квітня 2017 року безпідставно припинено.

45. Отже, суть позову полягає у протиправних, на думку позивача, діях відповідача щодо припинення з 01 квітня 2017 року виплати пенсії, призначеної їй за віком.

46. Надаючи правову оцінку фактичним обставинам справи, Суд вважає, що для вирішення спору необхідно з'ясувати належність виконання відповідачем повноважень щодо здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеній особі та відповідність оскаржуваних дій відповідача ст. 19 Конституції України та ст. 2 КАС України.

Статус внутрішньо переміщеної особи

47. Статус внутрішньо переміщеної особи не визначений у жодному міжнародному договорі, за яким Україна мала б зобов'язання. Поняття внутрішньо переміщеної особи міститься в рекомендаційному акті Організації Об'єднаних Націй «Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни» (документ ООН E/CN. 4/1998/53/Add. 2 (1998)) (див. визначення в п. 35 цього рішення).

48. Визначення поняття внутрішньо переміщеної особи за національним правом міститься у ст. 1 Закону № 1706-VII, який набрав чинності 22 листопада 2014 року.

49. Це визначення має описовий характер та охоплює три види конституційно-правового статусу людини (громадянин України, іноземець та особа без громадянства). З огляду на визначення внутрішньо переміщена особа – це особа, яка:

– перебуває на території України на законних підставах;

– має право на постійне проживання в Україні;

– була змушена залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

50. Отже, спеціальний статус внутрішньо переміщеної особи не збігається та не може підміняти собою жоден із закріплених у Конституції України конституційно-правових статусів особи, та не є окремим конституційно-правовим статусом особи.

51. Проте реєстрація особи як внутрішньо переміщеної дає можливість державним органам врахувати її особливі потреби. Серед таких особливих потреб – доступ до належного житла та правової допомоги, доступ до спеціальних державних програм, зокрема адресних програм для внутрішньо переміщених осіб, тощо. Очевидно, що статус внутрішньо переміщеної особи надає особі спеціальні, додаткові права (або «інші права», як це зазначено у ст. 9 Закону № 1706-VII), не звужуючи між тим обсяг конституційних прав та свобод особи та створюючи додаткові гарантії їх реалізації.

Чинний механізм виплати пенсій внутрішньо переміщеним особам

52. Згідно з п. 1 Постанови КМУ № 637 (у редакції, чинній на час припинення виплати пенсії позивачу) встановлено, що призначення та продовження

виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання) за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим Постановою КМУ № 509.

Виплата (продовження виплати) пенсій, що призначені зазначеним особам, здійснюється виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України».

53. Отже, умовами призначення та продовження виплати пенсій внутрішньо переміщеним особам є: знаходження внутрішньо переміщених осіб на обліку місця перебування, що підтверджується довідкою; наявність рахунку в установі ПАТ «Державний ощадний банк».

54. Відповідно до п. 6 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого Постановою КМУ № 509, довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи діє безстроково, крім випадків, передбачених ст. 12 Закону № 1706-VII та абзацом шостим цього пункту. Довідка, видана до 20 червня 2016 року, яка не скасована і строк дії якої не закінчився, є дійсною та діє безстроково, крім випадків, передбачених ст. 12 вказаного Закону.

55. Згідно з п. 12 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвердженого Постановою КМУ № 365, соціальні виплати припиняються у разі, зокрема, отримання інформації від Держприкордонслужби, МВС, СБУ, Мінфіну, Національної поліції, ДМС, Держфінінспекції, Держаудитслужби та інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

56. Чинний механізм виплати пенсій, який поєднує право на пенсію з реєстрацією пенсіонера як внутрішньо переміщеної особи, призвів до численних звернень до суду з адміністративними позовами про визнання неправомірними дій та зобов'язання вчинити певні дії відповідними територіальними управліннями Пенсійного фонду України.

Право на пенсійне забезпечення в Україні

57. Право на соціальний захист, що включає право на забезпечення у старості, гарантоване громадянам України ч. 1 ст. 46 Конституції України.

58. Європейська соціальна хартія (переглянута) 1996 року, згода на обов'язковість якої надано Верховною Радою України та яка набрала чинності з 01 лютого 2007 року, визначає, що кожна особа похилого віку має право на соціальний захист. За цим Україна має міжнародне зобов'язання запроваджувати усіма відповідними засобами «*досягнення умов, за яких можуть ефективно здійснюватися*» права та принципи, що закріплені у Хартії.

59. Принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, визначаються Законом № 1058-IV.

60. Статтею 8 Закону № 1058-IV передбачено право громадян України на отримання пенсійних виплат та соціальних послуг.

61. Частиною 3 ст. 4 Закону № 1058-IV визначено складові законодавства про пенсійне забезпечення в Україні, виключно законами про пенсійне забезпечення визначаються, зокрема, умови, норми та порядок пенсійного забезпечення; організація та порядок здійснення управління в системі пенсійного забезпечення.

62. Ураховуючи те, що відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону № 1058-IV умови, норми та порядок пенсійного забезпечення визначаються виключно законами про пенсійне забезпечення, питання щодо припинення пенсійних виплат (які є складовою порядку пенсійного забезпечення) не можуть регулюватися підзаконними актами.

Оцінка дій відповідача щодо припинення виплати пенсії позивачу

63. Пенсія за віком, за вислугу років та інші її види, що призначаються у зв'язку з трудовою діяльністю, заслужені попередньою працею та є однією з форм соціального захисту. Цим визначається зміст і характер обов'язку держави стосовно тих громадян, які набули право на одержання пенсії.

64. У ч. 1 ст. 49 Закону № 1058-IV визначено перелік підстав припинення виплати пенсії за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду або за рішенням суду (див. п. 33 цього рішення).

65. Перелік підстав припинення виплати пенсії, визначений ч. 1 ст. 49 Закону № 1058-IV, є вичерпним та передбачає можливість припинення виплати пенсії з інших підстав лише у випадках, передбачених законом.

66. Згідно з наявною у матеріалах справи копією листа Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області від 26 жовтня 2017 року № 16801/02 виплата пенсії позивачу з 01 квітня 2017 року «була призупинена у зв'язку з проведенням верифікації за списками СБУ з підстав перевірки місця фактичного проживання».

67. Водночас Законом № 1058-IV не передбачено такої підстави припинення або призупинення виплати пенсії, як проведення верифікації за списками СБУ з підстав перевірки місця фактичного проживання.

68. Конституційний Суд України у рішенні від 07 жовтня 2009 року № 25-рп/2009 зауважив, що виходячи із правової, соціальної природи пенсій право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'я-зуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава

відповідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія, в Україні чи за її межами.

69. У рішенні у справі «Пічкур проти України», яке набрало статусу остаточного 07 лютого 2014 року, Європейський суд з прав людини вказав, що право на отримання пенсії, яке стало залежним від місця проживання заявника, свідчить про різницю у поводженні, яка порушувала ст. 14 Конвенції у поєднанні зі ст. 1 Першого протоколу (див. цитату у п. 25 цього рішення).

70. У цих рішеннях Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини застосовано підхід, згідно з яким право на пенсію та її одержання не може бути пов'язане з місцем проживання людини. Такий підхід можна поширити не тільки на громадян, що виїхали на постійне місце проживання до інших держав, а й на внутрішньо переміщених осіб, які мають постійне місце проживання на непідконтрольній Уряду України території. У контексті справи, що розглядається, правовий зв'язок між державою і людиною, який передбачає взаємні права та обов'язки, підтверджується фактом набуття громадянства. Свобода пересування та вільний вибір місця проживання гарантується ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України.

71. Водночас, як встановлено судом, прийняте Бахмутським об'єднаним управлінням Пенсійного фонду України Донецької області розпорядження від 24 березня 2017 року про припинення ОСОБА_6 з 01 квітня 2017 року виплати пенсії, не містить зазначення підстав для припинення виплати позивачу пенсії.

72. У листі від 26 жовтня 2017 року № 16801/02 та запереченнях на адміністративний позов відповідач як на підставу для призупинення виплати пенсії позивачу покликається на постанови Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 року № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», від 05 листопада 2014 року № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» та від 08 червня 2016 року № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам».

73. Однак, як свідчить аналіз положень Закону № 1058-IV, припинення виплати пенсії можливе лише за умови прийняття пенсійним органом відповідного рішення з підстав, визначених ст. 49 цього Закону.

74. Аргументи відповідача, наведені ним у відзиві на позовну заяву, щодо повноважень Кабінету Міністрів України з вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина та проведення політики у сфері соціального захисту з посиланням на рішення Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 та від 02 березня 1999 року № 2-рп//99, колегія суддів вважає безпідставними, оскільки, як свідчить зміст цих рішень, Конституційний Суд України висловив позицію, згідно

з якою Кабінет Міністрів України є органом, який забезпечує проведення державної політики у соціальній сфері, повноважний вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина та проводити політику у сфері соціального захисту.

75. Водночас, за змістом конституційних норм, Кабінет Міністрів України не наділений правом вирішувати питання, які належать до виключної компетенції Верховної Ради України, так само як і приймати правові акти, які підміняють або суперечать законам України.

76. Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, форми і види пенсійного забезпечення, захисту, форми і види пенсійного забезпечення.

77. Особливу увагу варто звернути на те, що у преамбулі до Закону № 1058-IV зазначено, що зміна умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно шляхом внесення змін до цього Закону.

78. Конституційне поняття «Закон України», на відміну від поняття «законодавство України», не підлягає розширеному тлумаченню, це нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України в межах повноважень. Зміни до закону вносяться за відповідно встановленою процедурою Верховною Радою України шляхом прийняття закону про внесення змін. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є підзаконними, а тому не можуть обмежувати права громадян, які встановлено законами.

79. Водночас Суд зазначає, що непідтвердження фактичного місця проживання не є передбаченою законом підставою для припинення виплати пенсії, а постанова КМУ № 365 є підзаконним нормативно-правовим актом, який обмежує встановлене законодавством право на отримання пенсії позивачем.

80. У цьому випадку наявність у позивача статусу внутрішньо переміщеної особи потребує від пенсіонера, на відміну від інших громадян України, здійснення додаткових дій, не передбачених законами щодо пенсійного забезпечення, зокрема ідентифікації особи, надання заяви про поновлення виплати пенсії, яка була припинена органом Пенсійного фонду без законних на те підстав.

81. Відповідно до ч. 2 ст. 6 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

82. У рішенні у справі «Суханов та Ільченко проти України» Європейський суд з прав людини зазначив, що зменшення розміру або припинення виплати належним чином встановленої соціальної допомоги може становити втручання у право власності (цитата у п. 25 цього рішення).

83. Тому, припиняючи нарахування та виплату позивачеві пенсії за відсутності передбачених законами України підстав, відповідач порушив право

позивача на отримання пенсії. При цьому право на отримання пенсії є об'єктом захисту за ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

84. Втручання відповідача у право позивача на мирне володіння своїм майном у вигляді пенсії Суд вважає таким, що не ґрунтується на Законі.

85. Як зазначив Європейський суд з прав людини в рішенні у справі «Щокін проти України», питання, чи було дотримано справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав окремої особи, виникає лише тоді, коли встановлено, що оскаржуване втручання відповідало вимозі законності і не було свавільним (цитата у п. 33 цього рішення).

86. Отже, встановлення Судом відсутності законності втручання, тобто вчинення дій не у спосіб, визначений законом, є достатньою підставою для висновку про те, що право позивача на мирне володіння своїм майном було порушено.

87. З огляду на викладене Суд вважає, що припинення виплати пенсії позивачу з 01 квітня 2017 року було здійснено не у спосіб, передбачений Законом № 1058-IV, а з точки зору положень ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод мало місце втручання у право власності позивача і таке втручання не було законним.

Застосування правових норм про строки звернення до адміністративного суду

88. За загальним правилом, встановленим КАС України, для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 122 КАС України).

89. Згідно з ч. 1 ст. 122 КАС України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами.

90. Зміст наведеної норми свідчить про те, що КАС України є загальним законом, яким врегульовані строки звернення до адміністративного суду за захистом прав. Водночас відносини щодо строків звернення до адміністративного суду регулюються не тільки нормами КАС України, а й іншими законами України.

91. Спеціальним законом, яким врегульовано правовідносини щодо пенсійного забезпечення громадян, строки та порядок перерахунку пенсій, є Закон № 1058-IV.

92. Відповідно до ч. 2 ст. 46 Закону № 1058-IV нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком.

93. Необхідними умовами застосування наведеної норми адміністративними судами є: 1) факт нарахування сум пенсій за минулий час, що підтверджується відповідними доказами; 2) доведеність вини пенсійного органу – наявність протиправних дій або протиправної бездіяльності, наслідками яких є невиплата сум пенсій.

94. Згідно з матеріалами справи, призначена пенсія у розмірі 1511,61 грн виплачувалися позивачу щомісяця до березня 2017 року включно, після чого її виплата була припинена.

95. У письмових поясненнях, які надійшли до Верховного Суду 16 квітня 2018 року, відповідач повідомив, що рішення про скасування протоколу про призначення ОСОБА_6 пенсії ним не приймалося, позивач перебуває на обліку як пенсіонер у Бахмутському об'єднаному управлінні Пенсійного фонду України Донецької області, а призначена їй пенсія перераховується згідно з законодавством, що підтверджується розрахунком пенсійних виплат.

96. У вказаних поясненнях відповідач повідомив, що ОСОБА_6 має право на отримання пенсії з часу її припинення, після проведення перевірки, передбаченої п. 3–7, 9 Порядку № 365, та виконання вимог п. 8 Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2014 року № 595.

97. Аналогічні пояснення з приводу того, що нарахування пенсії позивачу не припинялося, а було припинено лише її виплату, надали у судовому засіданні 19 квітня 2018 року представники відповідача.

98. Згідно з наданим Бахмутським об'єднаним управлінням Пенсійного фонду України Донецької області до суду розрахунком пенсійних виплат по пенсійній справі ОСОБА_6, у період з квітня 2017 року по вересень 2017 року включно, позивачу щомісячно нараховувалася пенсія у розмірі 1511,61 грн. У період з жовтня 2017 року по березень 2018 року включно пенсія позивачу щомісячно нараховувалася у розмірі 1883,92 грн.

99. Практика застосування правових норм щодо строків звернення до адміністративного суду передбачала їх застосування за умови, коли право позивача на отримання спірних сум пенсій відповідачем визнано не було, що і стало підставою звернення до суду (постанова Верховного Суду України від 10 грудня 2013 року у справі № 21-329а13).

100. У справі, що розглядається, відповідач право позивача на отримання пенсії не заперечував, однак припинив її виплату через те, що позивач за інформацією, отриманою від СБУ повернулася на тимчасово окуповану територію України. Водночас, як свідчать письмові пояснення відповідача та надані на їх підтвердження докази, припинення виплати пенсії ОСОБА_6 не супроводжувалося припиненням її нарахування.

101. Оскільки ОСОБА_6 звернулася до суду з позовом про поновлення виплати пенсії, право на яку відповідачем не заперечується та нарахування якої продовжувалося після припинення її виплати, однак було піддано формальним обмеженням з підстав та у спосіб, які суперечать вимогам Конституції та законів України, згідно з ч. 2 ст. 46 Закону № 1058-IV виплата пенсії позивачу підлягає поновленню з моменту її припинення.

102. Аналогічну позицію щодо застосування строків звернення до суду у справах цієї категорії викладено в постанові Верховного Суду від 20 березня 2018 року у справі № 573/1759/17 (К/9901/3564/18).

103. Оцінюючи докази в їх сукупності, Суд дійшов висновку, що позовні вимоги про визнання неправомірними дій відповідача щодо припинення виплати призначеної ОСОБА_6 пенсії за віком та зобов'язання відповідача відновити виплату призначеної позивачу пенсії є обґрунтованими та такими, що підлягають задоволенню.

104. Зважаючи на те, що на момент звернення з адміністративним позовом до суду в цій справі позивачу та її представнику не було відомо про розпорядження Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області 24 березня 2017 року «Про припинення виплати пенсії до з'ясування», Суд, з'ясувавши, що прийняття цього розпорядження передувало діям з припинення виплати пенсії ОСОБА_6, визнає протиправним зазначене розпорядження, оскільки саме розпорядження, а не дії створює відповідні правові наслідки.

Водночас, беручи до уваги те, що виплата пенсії позивачу була припинена розпорядженням Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області від 24 березня 2017 року «Про припинення виплати пенсії до з'ясування», про прийняття якого позивачу не повідомлялося, про що свідчить лист відповідача від 26 жовтня 2017 року № 16801/02, керуючись ч. 2 ст. 9 КАС України, Суд з метою ефективного захисту прав позивача вважає за необхідне відновити порушене відповідачем право позивача на пенсійне забезпечення шляхом скасування вказаного розпорядження.

105. Отже, Суд дійшов висновку, що позовна вимога про визнання неправомірними дій Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області щодо припинення з 01 квітня 2017 року виплати

призначеної за віком пенсії ОСОБА_6 охоплюється визнанням потиправності та скасуванням зазначеного розпорядження.

106. Приписами ч. 1 ст. 371 КАС України визначено, що негайно виконуються рішення суду про присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць.

107. Оскільки присуджені позивачу виплати є періодичними та здійснюються з Державного бюджету України, рішення підлягає негайному виконанню в межах суми стягнення за один місяць.

108. Щодо встановлення судового контролю за виконанням судового рішення суд вважає за необхідне зазначити наступне.

109. Частиною 2 ст. 14 КАС України визначено, що судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України.

110. Згідно з положеннями ч. 1 ст. 382 КАС України суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

111. З аналізу викладених норм вбачається, що зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення є правом суду та вирішується на його розсуд.

112. З огляду на викладене, а також приймаючи до уваги що виконання рішення в даній справі становить значний суспільний інтерес та вимагає від відповідача вчинення певних дій, а саме відновлення виплати пенсії позивачу, Суд з метою захисту прав позивача та належного виконання судового рішення вважає за необхідне зобов'язати відповідача подати звіт про виконання рішення суду в місячний строк з дня набрання рішенням законної сили.

Ознаки типових справ

113. Суд дійшов висновку, що в контексті цієї зразкової адміністративної справи ознаками типових, визначених п. 21 ч. 1 ст. 4 КАС України справ, є такі:

1) позивач у цій категорії справ є пенсіонер, якому/якій призначено пенсію згідно із Законом № 1058-IV та який/яка є внутрішньо переміщеною особою;

2) відповідачем є територіальний орган Пенсійного фонду України, на пенсійному обліку якого перебуває позивач;

3) спір виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права (у зв'язку з припиненням територіальними органами Пенсій-

ного фонду України виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам з підстав, які не передбачені п. 1, 3–5 ч. 1 ст. 49 Закону № 1058-IV);

4) позивачі заявили аналогічні позовні вимоги (по-різному висловлені, але однакові по суті: визнати неправомірними дії щодо припинення виплати пенсії та зобов'язати відповідача відновити виплату пенсії).

Обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права

114. Висновки Верховного Суду в цій зразковій справі підлягають застосуванню в адміністративних справах, в яких позивач:

1) є громадянином України;

2) має статус внутрішньо переміщеної особи, що підтверджується довідкою органів соціального захисту населення про взяття її на облік як внутрішньо переміщеної особи;

3) є пенсіонером та отримує пенсію, призначену їй відповідно до Закону № 1058-IV.

Поновлення виплати пенсії потребує здійснення додаткових дій позивачем.

Відповідач право позивача на отримання пенсії не заперечує.

Обставини, які виключають типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм

115. Висновки Верховного Суду в цій зразковій справі не підлягають застосуванню в адміністративних справах щодо звернення пенсіонерів, яким призначено пенсію згідно із Законом № 1058-IV та які є внутрішньо переміщеними особами, якщо нарахування та виплату пенсії такої пенсії їм припинено за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду України з підстав, які передбачені п. 1, 3–5 ч. 1 ст. 49 Закону № 1058-IV в редакції на день прийняття цього рішення.

Рішення Верховного Суду в справі про визнання бездіяльності управління Пенсійного фонду України протиправною та зобов'язання вчинити певні дії (стосовно застосування строків)

ПОСТАНОВА

19 червня 2018 року
справа № 646/6250/17
адміністративне провадження №К/9901/261/18

Витяг

Верховний Суд ВСТАНОВИВ:

08 вересня 2017 року ОСОБА_2 звернулася до суду з позовом до Слобожанського об'єднаного управління Пенсійного фонду України м. Харкова,

в якому просила суд: визнати протиправними дії Слобожанського об'єднаного управління Пенсійного фонду України м. Харкова щодо припинення виплати позивачу пенсії з 01 березня 2016 року; зобов'язати Слобожанське об'єднане управління Пенсійного фонду України м. Харкова поновити виплату пенсії позивачу починаючи з дня припинення.

Постановою Червонозаводського районного суду м. Харкова від 11 вересня 2017 року позовні вимоги про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії за період з 01 березня 2016 року по 07 березня 2017 року залишено без розгляду.

Залишаючи без розгляду позовні вимоги, суд першої інстанції виходив з того, що позивачка знала або могла дізнатися про припинення виплати їй пенсії ще в березні 2016 року, проте звернулася з позовом у вересні 2017 року з пропуском строку звернення до суду.

З урахуванням ухвали від 11 вересня 2017 року Червонозаводським районним судом м. Харкова постановою від 02 жовтня 2017 року, залишеною без змін ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду від 08 грудня 2017 року, позовні вимоги задоволено частково: визнано протиправними дії Слобожанського об'єднаного управління Пенсійного фонду України м. Харкова щодо припинення виплати ОСОБА_2 пенсії з 08 березня 2017 року; зобов'язано Слобожанське об'єднане управління Пенсійного фонду України м. Харкова поновити виплату пенсії ОСОБА_2 з 08 березня 2017 року.

Не погоджуючись з рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального права і порушення норм процесуального права, ОСОБА_2 звернулась із касаційною скаргою, в якій просить скасувати ухвалу Червонозаводського районного суду м. Харкова від 11 вересня 2017 року, постанову Червонозаводського районного суду м. Харкова від 02 жовтня 2017 року та ухвалу Харківського апеляційного адміністративного суду від 08 грудня 2017 року та задовольнити позовні вимоги повністю.

Касаційна скарга обґрунтована тим, що частиною другою статті 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначено, що нараховані суми пенсії, які не отримані з вини органу, що призначає, та виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмежень будь-яким строком.

<…>

З метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, який охопив територію Донецької та Луганської областей, в 2015 році позивач покинула своє постійне місце проживання та перемістилася до м. Харкова.

16 грудня 2015 року ОСОБА_2 взята на облік як внутрішньо переміщена особа відповідно до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод

внутрішньо переміщених осіб», що підтверджується довідкою № 6328010259 від 16 грудня 2015 року.

З 2015 року ОСОБА_2 перебуває на обліку в управлінні Пенсійного фонду України в Червонозаводському районі м. Харкова, яке постановою Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2016 року № 988 реорганізовано в Слобожанське об'єднане управління Пенсійного фонду України м. Харкова.

З 01 березня 2016 року позивачу припинено нарахування та виплату пенсії.

<…>

Судами встановлено, що порушення прав позивача в частині невиплати пенсії триває з березня 2016 року, а тому кожного місяця, не отримуючи пенсію, позивач мав бути обізнаний про порушення його прав та мав змогу звернутися до суду за їх захистом.

Разом з тим до суду з позовом про захист своїх порушених прав позивач звернулась 08 вересня 2017 року.

Згідно з частиною другою статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції, чинній на момент звернення позивача до суду першої інстанції з позовом) для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Відповідно до частини першої статті 100 КАС України адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що виноситься ухвала.

Так, підставою для поновлення пропущеного процесуального строку, відповідно до частини першої статті 102 КАС України, може бути лише наявність поважних причин його пропуску.

Суди вказують, що позивачем не наведено будь-яких доводів щодо існування об'єктивно непереборних обставин, які не залежали від його волевиявлення, що унеможливило вчасно звернутися до суду з адміністративним позовом.

Враховуючи, що спірні правовідносини виникли з приводу виплати пенсії, яка за своєю правовою природою не є одноразовою виплатою, а носить щомісячний та регулярний характер, суд першої інстанції, з яким погодився апеляційний суд, дійшли висновку щодо пропуску шестимісячного строку звернення до суду. Це дозволило задовольнити позов у частині захисту порушеного права позивача у період шести місяців до моменту звернення до суду та, відповідно, відмовити у захисті порушеного права шляхом відмови у задоволенні позову в частині, що стосується періоду з 01 березня 2016 року по 07 березня 2017 року.

Однак вказаний висновок є передчасним з огляду на таке.

Частинами першою та третьою статті 99 КАС України (у редакції, чинній на момент звернення позивача до суду першої інстанції з позовом) встановлено, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами. Для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Отже, КАС України передбачає можливість встановлення іншими законами спеціальних строків звернення до адміністративного суду, а також спеціального порядку обчислення таких строків.

Положення частини другої статті 99 КАС України слугують меті забезпечення дотримання принципу правової визначеності, що, зокрема, слід розуміти як спрямованість на створення ситуації упевненості для суб'єкта владних повноважень як відповідача по справі стосовно розуміння відсутності у позивача бажання звертатися з відповідним позовом, у тому числі захищати свої майнові права. Стосовно майнових прав позивача та обов'язку відповідача у зазначеній категорії адміністративних справ забезпечувати їх реалізацію шляхом здійснення відповідних виплат це означає також відсутність обов'язку резервувати певну частину коштів за період більше 6 місяців, що в першу чергу виправдано та зумовлено специфікою формування та використання коштів державних та місцевих бюджетів, а також інших фондів, якими розпоряджається суб'єкт владних повноважень.

Предметом спору в даній справі є визнання протиправним припинення виплати пенсії відповідачем з березня 2016 року. При цьому сам факт протиправності дій відповідача доведений в судах попередніх інстанцій та не є предметом оскарження.

Зважаючи на те, що пенсія за своєю правовою природою є єдиним джерелом існування пенсіонера, доходом та власністю (матеріальним інтересом, захищеним статтею 1 Першого протоколу до Конвенції), колегія суддів вважає, що до спірних правовідносин необхідно застосовувати частину першу статті 99 КАС України (у редакції, чинній на момент звернення позивача до суду першої інстанції із позовом) та при визначені права позивача на звернення до адміністративного суду керуватися строками, визначеними в інших законах, зокрема законах України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати». Такий висновок колегія суддів робить виходячи з наступного.

У Конституції України закріплено, що людина визнається найвищою соціальною цінністю в Україні, яка є соціальною і правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права (статті 1, 3 та 8).

Основний Закон також встановлює, що громадяни України мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх, зокрема, у старості та в інших випадках, передбачених законом; це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків фізичних та юридичних осіб, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (стаття 46).

Право на соціальний захист відноситься до основоположних прав і свобод, які гарантуються державою і за жодних умов не можуть бути скасовані, а їх обмеження не допускається, крім випадків, передбачених Конституцією України (статті 22 та 64).

При цьому Основний Закон містить імперативну норму, згідно з якою громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень, зокрема, за ознаками місця проживання або іншими ознаками (стаття 24).

Як встановлено судами попередніх інстанцій та підтверджено матеріалами справи, ОСОБА_2 є пенсіонером, має статус внутрішньо переміщеної особи, який врегульований Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Відповідно до статті 7 цього Закону для взятої на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація прав, зокрема на пенсійне забезпечення, здійснюється відповідно до законодавства України. Україна вживає всіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема відновлення усіх соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам.

Відповідно до статті 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» нараховані суми пенсії, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав своєчасно з власної вини, виплачуються за минулий час, але не більше ніж за три роки до дня звернення за отриманням пенсії; нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком з нарахуванням компенсації втрати частини доходів.

Системний аналіз даної статті дає підстави дійти до висновку, що в ній містяться два строкових обмеження стосовно виплат пенсії за минулий час: три роки – для особи, яка не отримувала нараховану пенсію з власної вини; без обмеження строку – для особи, яка не отримувала нараховану пенсію з вини відповідного суб'єкта владних повноважень.

Оскільки судами встановлено, підтверджено матеріалами справи та не оскаржується сторонами, що припинення нарахування та виплати пенсії позивачу є протиправною дією суб'єкта владних повноважень – Слобожанського об'єднаного управління Пенсійного фонду України м. Харкова, то відповідно до спірних правовідносин має застосовуватися друга умова – виплата пенсії за минулий час без обмеження строку.

У свою чергу, відповідно до статті 2 Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати» компенсація громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати провадиться у разі затримки на один і більше календарних місяців виплати доходів, нарахованих громадянам за період, починаючи з дня набрання чинності цим Законом.

Системний аналіз наведених правових норм дозволяє дійти висновку, що адміністративний суд не може застосовувати шестимісячний строк звернення до адміністративного суду як підставу відмови у задоволенні позову, у справах з вимогами, пов'язаними з виплатою компенсаторної складової доходу, та у справах з вимогами, пов'язаними з виплатою доходу як складової конституційного права на соціальний захист, до якого належить, зокрема, й пенсія.

За таких обставин колегія суддів не погоджується із тим, що в разі порушення органом Пенсійного фонду України законодавства про пенсійне забезпечення слід застосовувати шестимісячний строк звернення до адміністративного суду, встановлений частиною другою статті 99 КАС України (у редакції, чинній на момент звернення позивача до суду першої інстанції), оскільки це має наслідком неможливість реалізувати передбачене частиною другою статті 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» право пенсіонера на виплату сум пенсії за минулий час та компенсації втрати частини пенсії у зв'язку з порушенням строків її виплати без обмеження будь-яким строком.

З огляду на позицію Конституційного Суду України, що міститься в рішенні від 15 жовтня 2013 року № 8-рп/2013 у справі за конституційним зверненням громадянки ОСОБА_4 щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України, статей 1, 12 Закону України «Про оплату праці» і в рішенні від 15 жовтня 2013 року № 9-рп/2013 у справі за конституційним зверненням громадянина ОСОБА_5 щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України, а також на підставі аналізу положення частини першої статті 99 КАС України в системному зв'язку з положенням частини другої статті 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» колегія суддів дійшла висновку, що в разі порушення законодавства про пенсійне забезпечення органом, що призначає і виплачує пенсію, адміністративний

позов з вимогами, пов'язаними з виплатами сум пенсії за минулий час, у тому числі сум будь-яких її складових, може бути подано без обмеження будь-яким строком з нарахуванням компенсації втрати частини доходів незалежно від того, чи були такі суми нараховані цим органом.

Неможливість обмеження шестимісячним строком обов'язку України як держави забезпечити реалізацію громадянином України свого конституційного права на соціальний захист підтверджується також встановленим статтями 256 та 257 Цивільного кодексу України трирічним строком позовної давності, який означає строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу. У протилежному випадку обов'язок громадянина, зокрема у формі майнового зобов'язання перед державою, підлягав би судовому захисту протягом 3 років, а такий же обов'язок держави перед громадянином – 6 місяців.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України права і свободи людини і громадянина, гарантії їх здійснення та основні обов'язки повинні визначатися виключно законом, які приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Верховна Рада України може змінити закон лише виключно законом, а не шляхом прийняття підзаконного правового акта.

Оцінивши в сукупності наведені норми, колегія суддів також враховує специфіку даної категорії спору та наявність поважних причин звернення ОСОБА_2 до адміністративного суду в липні 2017 року, що є незалежні безпосередньо від позивача, зокрема похилий вік (1935 рік народження), незадовільний стан здоров'я, який підтверджується наявними в матеріалах справи доказами, переміщення з території проведення антитерористичної операції.

Частиною другою статті 6 КАС України передбачено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що правосуддя в Україні здійснюється на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів та спрямоване на забезпечення права кожного на справедливий суд.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують як джерело права при розгляді справ положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї, а також практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини.

Згідно з положеннями статті 1 Конвенції, статті 1 Додаткового протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожна фізична

або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений свого майна, інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права. Положеннями статті 14 Конвенції регламентовано, що користування правами та свободами, визнаними в цій Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою.

Таким чином, право позивача на отримання пенсії є безперечним і забезпечення цього права становить суть взятих на себе державою зобов'язань.

До такого висновку суд касаційної інстанції дійшов і з врахуванням правової позиції Європейського Суду з прав людини, викладеній у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії» (заява № 48787/99), в якій встановив обов'язок держави, навіть за відсутності належного ефективного контролю над частиною власної території, вжити заходів у рамках своєї влади та відповідно до міжнародного права для захисту гарантованих Конвенцією прав заявників.

У даному випадку наявність у позивача статусу внутрішньо переміщеної особи створює для неї, на відміну від інших громадян України, певні перешкоди в отриманні її пенсії, яка призначена у зв'язку з трудовою діяльністю та потребує від пенсіонера здійснення додаткових дій, не передбачених законами щодо пенсійного забезпечення, зокрема ідентифікації особи, надання заяви про поновлення виплати пенсії, яка була припинена органом Пенсійного фонду без прийняття відповідного рішення.

Одним з основних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, який, зокрема, вимагає дотримання норм, які регламентують строки подання скарг. У той же час такі норми або їх застосування мають відповідати принципу юридичної визначеності та не перешкоджати сторонам використовувати наявні засоби правового захисту (рішення у справі «Мельник проти України» № 23436/03).

У рішенні «Стагно проти Бельгії» Європейський Суд з прав людини дійшов висновку, що при застосуванні законодавчого строку давності національні суди мають приймати до уваги конкретні обставини справи таким чином, щоб обмеження на доступ до суду було пропорційним щодо цілі забезпечення правової визначеності та належного здійснення правосуддя (Stagno v. Belgium № 1062/07).

За таких підстав колегія суддів дійшла висновку про необхідність задоволення касаційної скарги ОСОБА_2, скасування рішень судів попередніх інстанцій як таких, що прийняті з порушенням норм процесуального права, про ухвалення нового рішення, яким позовні вимоги задовольнити.

Рішення Старобільського районного суду Луганської області в справі про визнання бездіяльності управління Пенсійного фонду України протиправною та зобов'язання вчинити певні дії (щодо пенсійних виплат особі, яка не змогла переміститись на територію, підконтрольну Уряду України)

РІШЕННЯ

Справа 431/5391/17
Провадження № 2-а/431/12/18
12 березня 2018 року

Витяг

Суддя Старобільського районного суду Луганської області

ВСТАНОВИВ:

Позивач ОСОБА_1 звернулася до суду з адміністративним позовом до управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі м. Луганська про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

В обґрунтування свого позову посилається на те, що вона ІНФОРМАЦІЯ_1 з 2003 року здобула право на отримання пенсії по інвалідності. Вона зареєстрована за адресою: АДРЕСА_1, до 2014 року перебувала на обліку та отримувала пенсію в Управлінні ПФУ в Артемівському районі м. Луганська. У квітні 2014 року виплати пенсії припинилися. У вересні 2017 року позивач через свого представника звернулася до Управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі в м. Луганськ із заявою. У своїй відповіді від 11.10.2017 року № 592/01–26 Управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі в м. Луганську зазначило, що позивач досі перебуває на обліку у відповідача, отримувала пенсію по квітень 2014 року, нарахування здійснювалися по липень 2014 року. Також Управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі м. Луганська вказало, що єдиним можливим способом отримання пенсії є реєстрація у якості ВПО і переміщення на підконтрольну українському уряду територію. На даний момент ОСОБА_1 проживає за адресою своєї реєстрації та не має можливості виїхати на територію, підконтрольну уряду Україні, через важкий стан здоров'я. Вважає, що відповідно до законодавства України, громадяни України мають право на отримання пенсії незалежно від місця свого проживання. Просила суд визнати протиправною бездіяльність Управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі в м. Луганську щодо невиплати їй пенсії з квітня 2014 року і ненарахування та невиплату пенсії з липня 2014 року, зобов'язати Управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі в м. Луганську поновити їй виплату пенсії з квітня 2014 року і нарахування та виплату пенсії

з липня 2014 року, допустити негайне виконання постанови суду в частині виплати пенсії у межах суми за один місяць.

<…>

Вирішуючи питання щодо припинення відповідачем виплати пенсії позивачеві, суд керується таким.

Відповідно до положень статті 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.

У преамбулі Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» зазначається, що цей Закон розроблений відповідно до Конституції України та основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, визначає принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, передбачених цим Законом, а також регулює порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам, передбаченим цим Законом. Зміна умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно шляхом внесення змін до цього Закону.

Стаття 8 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» закріпляє саме право громадян України на отримання пенсій, а не можливість її отримання у залежності від місця проживання отримувача пенсії. Законом не встановлено, що нарахування та виплата пенсії громадянину України залежить від місця його проживання в Україні.

У преамбулі Закону України «Про пенсійне забезпечення» зазначено, що цей Закон відповідно до Конституції України гарантує всім непрацездатним

громадянам України право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових і соціальних пенсій.

Стаття 1 Закону України «Про пенсійне забезпечення» встановлює, що громадяни України мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та в інших випадках, передбачених цим Законом.

Статтею 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» встановлений виключний перелік підстав для припинення пенсії, а саме: якщо пенсія призначена на підставі документів, що містять недостовірні відомості; у разі смерті пенсіонера; у разі неотримання призначеної пенсії протягом 6 місяців підряд; в інших випадках, передбачених законом.

Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» зазначається, що зміна умов і норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування здійснюється виключно шляхом внесення змін до цього Закону.

Перелік підстав припинення виплати пенсії, визначений частиною 1 статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», є вичерпним та передбачає можливість припинення виплати пенсії з інших підстав лише у випадках, передбачених законом, а не постановами Кабінету Міністрів України або в інший спосіб.

Припинення виплати позивачу пенсії у зв'язку з відсутністю довідки внутрішньо переміщеної особи та проживанням на території, де органи державної влади не здійснюють свої повноваження, суперечить принципам, які закріплені в Конституції України, та підставам, наведеним у Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Таким чином, суд вважає, що відповідач припинив виплату належної позивачу пенсії з підстав, не передбачених законом.

Відповідно до пункту 6 частини 1 статті 92 Конституції України виключно законами України встановлюються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення, засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства, виховання, освіти, культури і охорони здоров'я, екологічної безпеки.

Згідно зі статтею 64 Конституції, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Конституційний Суд України, розглянувши справу № 1–32/2009 від 7 жовтня 2009 року, встановив, що конституційне право на соціальний захист включає і право громадян на забезпечення їх у старості. Також суд зазначив, що пенсія за віком, за вислугу років та інші її види, що призначаються у зв'язку з трудовою діяльністю, заслужені попередньою працею, і є однією з форм

соціального захисту. Цим визначається зміст і характер обов'язку держави стосовно тих громадян, які набули право на одержання пенсії. Закріплюючи на конституційному рівні право на соціальний захист кожного громадянина, без будь-яких винятків, держава реалізує положення статті 24 Конституції України, відповідно до яких громадяни мають рівні конституційні права і не може бути обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Виходячи із правової, соціальної природи пенсій, право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава, відповідно до конституційних принципів, зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія – в Україні чи за її межами. Таким чином, за аналогією так само не може бути обмежено право на отримання пенсії особі незалежно від місця проживання в Україні.

Усупереч зазначеному рішенню КСУ, а також Конституції і законам України відповідач не виплачує позивачу пенсію.

Практика Європейського суду з прав людини підтверджує, що дискримінація щодо виплати пенсії і інших соціальних виплат за ознакою місця проживання суперечить Конвенції. Відповідно до статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права.

У рішенні ЄСПЛ по справі «Пічкур проти України» суд зазначив, що обмеження на отримання пенсії залежно від місця проживання є порушенням статті 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), згідно з якою користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою.

У пункті 54 вказаного рішення ЄСПЛ зазначив, що наведених вище міркувань ЄСПЛ достатньо для висновку про те, що різниця в поводженні, на яку заявник скаржився, порушувала статтю 14 Конвенції, згідно з якою користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою, у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, якою передбачено право кожної фізичної або юридичної особи мирно володіти своїм майном та закріплено, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше, як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, іншими словами, якщо вона не переслідує легітимної цілі або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю. Договірна держава користується свободою розсуду при визначенні того, чи та якою мірою відмінності в інших схожих ситуаціях виправдовують різне ставлення (Рішення ЄСПЛ від 21 лютого 1997 року у справі «Ван Раалте проти Нідерландів» (Van Raalte v. the Netherlands), n. 39).

Також Європейський суд з прав людини в даному рішенні зазначив, що різниця в поводженні, на яку заявник скаржився, порушувала статтю 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою, у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, якою передбачено право кожної фізичної або юридичної особи мирно володіти своїм майном та закріплено, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше, як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Європейський суд з прав людини у справі «Суханов та Ільченко проти України» 26 червня 2014 року (Заяви № 68385/10 та 71378/10) в параграфах 53–56 зазначив, що першим і найголовнішим правилом статті 1 Першого протоколу є те, що будь-яке втручання державних органів у право на мирне володіння майном має бути законним і повинне переслідувати легітимну мету «в інтересах суспільства». Будь-яке втручання також повинне бути пропорційним по відношенню до переслідуваної мети. Іншими словами, має бути забезпечений «справедливий баланс» між загальними інтересами суспільства та обов'язком захисту основоположних прав конкретної особи. Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну особу або осіб буде покладений особистий та надмірний тягар (рішення у справі «Колишній Король Греції та інші проти Греції» (Former King of Greece and Others v. Greece) [ВП], заява № 25701/94, пункти 79 та 82).

В рішенні ЄСПЛ по справі «Пейчич проти Сербії» (Pejcic v. Serbia) суд вказав, що стаття 1 Протоколу 1 Конвенції не створює права на набуття права власності. Вона не вводить обмеження для країн, які є учасницями Конвенції, щодо свободи вирішення питання про введення певної форми соціального страхування, або пенсійної системи, або свободи обрання виду та визначення суми допомоги або пенсії, яка надаватиметься за будь-якою з перелічених схем. Бо ці питання належать до дискреційної компетенції

держави і не підпадає під дію цієї статті 1 Протоколу 1 Конвенції. Але коли держава – сторона Конвенції законодавчим актом передбачила виплату пенсії – чи то в залежності від попередньої сплати внесків, чи ні – таке законодавство розглядається як генеруюче майнове право, яке підпадає під дію статті 1 Протоколу 1 для кола осіб, які задовольняють вимоги такого законодавства (пункт 54 рішення).

При цьому пунктом 73 рішення Суду по справі «Грудіч проти Сербії» (Grudic v. Serbia) підкреслюється, що перша і найважливіша вимога статті 1 Протоколу 1 полягає в тому, що будь-яке втручання в мирне користування майном державним органом, що здійснює публічну владу, має бути законним та має переслідувати законну мету в суспільних інтересах.

З огляду на представлену судом по справі «Грудіч проти Сербії» та «Пейчич проти Сербії» аргументацію відмова відповідача поновити позивачу виплату пенсій, яка була призначена йому державою раніше, але зараз її виплати припинено, є втручанням в його право мирного користування майном, та таке втручання суперечить національному законодавству України та суперечить статті 1 Протоколу № 1 Європейської конвенції з прав людини. Позбавлення громадян похилого віку на тривалий період – понад два роки – їх пенсій, які є основним джерелом для існування, не виправдовує жодний суспільний інтерес за обставин даної справи.

В справах H. T. v. Germany, Nibbio v. Italy ЄСПЛ підкреслив, що в розумінні статті 6 Конвенції «Право на справедливий суд», яке включає в себе право на розгляд справи упродовж розумного строку, особлива ретельність потрібна в пенсійних спорах (пункт 37 рішення ЄСПЛ по справі H. T. v. Germany; п. 18 рішення ЄСПЛ по справі Nibbio v. Italy). Існують чисельні випадки, коли пенсіонери – громадяни України, які опинилися в ситуації відповідача, померли не тільки через свій вік або стан здоров'я, але і через нелюдські умови існування на окупованій території, викликані відсутністю грошових коштів на харчування, лікування та догляд. Тому судовий розгляд та вирішення даної справи має бути зроблено в найкоротший строк, достатній для надання оцінки доказам і прийняття висновку по суті вимог.

Вимушене внутрішнє переміщення та Керівні принципи ООН

На теперішній час окремого порядку реалізації права на соціальний захист, в тому числі виплату пенсії, для громадян України, які знаходяться на непідконтрольній території, не визначено. Особи похилого віку, які проживають на контрольованій території України, користуються своїм правом на пенсійне забезпечення в порядку, встановленому Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Законом України «Про пенсійне забезпечення». В той же час Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року, постанова КМУ № 637 від 5 листо-

пада 2014 року, постанова КМУ № 365 від 8 червня 2016 року визнають право на пенсії та визначають порядок їх виплати внутрішньо переміщеним особам (ВПО). В якості підтвердження стаття 7 цього зазначеного Закону має назву «Забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту».

Отже, для позивача та для інших пенсіонерів, які не покинули своє постійне місце проживання на непідконтрольній території, але впродовж життя сплачували страхові внески до Пенсійного фонду України, до липня 2014 року отримували пенсію, окремого порядку і механізму нарахування і виплати пенсій державою Україною не передбачено.

Навпаки, держава в особі відповідача своєю бездіяльністю відмовляє позивачу в поновленні виплати пенсії та посилається на необхідність зміни ним місця постійного проживання з непідконтрольної території на контрольовану для отримання пенсії.

Такими діями держава: 1) відмовляється від гарантованого Конституцією позитивного обов'язку із забезпечення соціального захисту своїх громадян-осіб похилого віку; 2) стимулює штучне переміщення осіб всередині країни, чим спотворює статистичні дані обліку ВПО та викривлює розрахунок їх дійсних потреб; 3) змушує пенсіонерів залишати своє місце постійного проживання в обмін на спробу отримати заборгованість із виплати пенсій, при цьому не забезпечуючи надання таким особам житла на підконтрольній території України в тимчасове користування; 4) створює додаткову загрозу життю і безпеці своїх громадян похилого віку під час перетину ними лінії розмежування в зоні АТО.

За таких умов в Україні низкою нормативних актів з питань реалізації прав соціально-економічних прав ВПО створено ситуацію вимушеного внутрішнього переміщення осіб. Так, пенсіонери, які опинились в ситуації позивача, фактично не задовольняють критерії, визначені в статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», але для отримання пенсії вони мають реєструватись як ВПО. В розумінні статті 1 Закону «внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру».

В даній ситуації позивач свідомо обрав для себе місцем проживання його дім на окупованій території, і він не має ані можливостей, ані коштів,

ані ресурсів для переїзду і забезпечення собі гідних умов життя на підконтрольній території. Позивач з об'єктивних причин не хоче залишати своє місце постійного проживання, а на момент звернення до суду із даною заявою умови збройного конфлікту і тимчасової окупації є такими, що дозволяють йому залишатися на окупованій території.

Саме тому можна зробити висновок про те, що соціальна політика держави (яка, зокрема, полягає в прийнятті Урядом України постанов № 365 та № 637) щодо позивача і в цілому осіб, які мають право на виплату пенсій і проживають на окупованій території, є відмовою від виконання обов'язку із соціального захисту населення і є політикою, яка стимулює вимушене внутрішнє переміщення.

З приводу заборони насильницького і довільного переміщення варто звернути увагу на Керівні принципи ООН щодо переміщення осіб всередині країни. Керівні принципи ООН не є обов'язковим правовим документом, але їх вживаність та визнання у світі серед країн, які зіштовхнулися з проблемою внутрішнього переміщення, зокрема через збройний конфлікт, є дуже поширеними. Покликанням цього документа є забезпечити відповідність внутрішньої політики держави щодо внутрішньо переміщених осіб та національного законодавства про їх права Керівним принципам ООН, тому що за своїм змістом вони об'єднують в собі норми міжнародного гуманітарного права та міжнародного права щодо захисту прав людини, передусім таких як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенція про статус біженців.

Один з Керівних принципів ООН (принцип 6) полягає в тому, що кожна людина має право на захист від довільного переміщення з її будинку або місця постійного проживання. Заборона довільного переміщення розповсюджується на переміщення під час збройних конфліктів, якщо необхідність в [переміщенні] не викликана вимогами забезпечення безпеки цивільних осіб, яких це зачіпає, або настійними причинами військового характеру.

Доречним також є згадування принципу 8 Керівних принципів, згідно з яким «переміщення не проводиться у спосіб, який порушує права осіб, які переміщуються, на життя, повагу до людської гідності, свободу і безпеку». Обставини, які склалися на пунктах перетину лінії розмежування в зоні АТО не можна вважати безпечними, про що складено регулярні звіти міжнародних моніторингових організацій. Також, як було зазначено вище, немає підстав вважати, що позивач, покинувши окуповану територію з метою реєстрації як ВПО для отримання пенсії, зможе забезпечити собі принаймні мінімальний рівень життя на підконтрольній території на тривалий період. Таким чином, вимоги постанов № 365 та № 637, яких дотримується відповідач у своїх діях, створює додаткові загрози для позивача, який і без цього перебуває в складних життєвих обставинах.

Стандарти Ради Європи

Окрім перелічених вище положень Конвенції Парламентська асамблея Ради Європи 12 жовтня 2016 року прийняла резолюцію по Україні, в пункті 16.3 якої йдеться про те, що «Україна має спростити, наскільки це можливо, повсякденне життя мешканців непідконтрольних територій і переміщених осіб з цих районів за рахунок скорочення адміністративних процедур щодо доступу до виплати пенсій і соціальної допомоги…». Таке рішення пояснюється тим, що державна політика України щодо ВПО прив'язує всі соціальні виплати та виплати пенсій до довідки ВПО.

Таке положення речей є дискримінаційним та таким, що стимулює внутрішнє переміщення, як було роз'яснено вище. Головною вадою системи забезпечення соціального захисту осіб, які залишаються на окупованій території, є відсутність механізму, через який би реалізовувалося право таких людей на отримання соціальної допомоги та пенсії, які передбачені для них як для громадян України законодавством. Отже, заклик світового товариства до України в згадуваній Резолюції лунає відкрито та є підтвердженням того, що адміністративні процедури верифікації для громадян, які лишаються на непідконтрольній території, є дуже сильними. Тому вирішити цю ситуацію можливо шляхом розірвання прямого зв'язку між статусом ВПО і можливістю отримувати будь-які соціальні виплати включно з пенсіями. За таких умов буде поважаться вибір кожної людини і її бажання лишитися проживати у власному будинку на непідконтрольній території. Держава не повинна створювати адміністративні перешкоди, які б змушували таку людину реєструватися як ВПО лише для того, щоб отримати ті виплати, які їй належать по закону. Такою є думка Ради Європи та Управління Верховного комісара ООН з питань біженців.

На жаль, сьогодні механізму, коли б Україна забезпечувала виплату пенсій позивачу немає. Тому позивач обрала спосіб судового захисту і довела, що її конституційне право на соціальний захист порушено, а існуюча нормативна база щодо виплати пенсій направлена на звуження можливостей щодо реалізації конституційних прав.

Крім того, пунктом 19 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» № 8 від 13.06.2007 року зазначено, що, відповідно до статей 8 та 22 Конституції України, не підлягають застосуванню судами закони та інші нормативно-правові акти, якими скасовуються конституційні права і свободи людини та громадянина, а також нові закони, які звужують зміст та обсяг встановлених Конституцією України і чинними законами прав і свобод. Суди при визначенні юридичної сили законів та інших нормативно-правових актів щодо їх діяльності повинні керуватися Конституцією України як актом прямої дії.

Держава, відповідно до конституційних принципів, зобов'язана гарантувати право громадянина на одержання призначеної йому пенсії незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія.

Таким чином, унаслідок незаконних дій відповідача, позивачу незаконно було припинено виплату пенсії, починаючи з квітня 2014 року, і нарахування і виплату пенсії з липня 2014 року.

Пунктом 1 постанови Правління Пенсійного фонду України № 9–1 від 12.05.2015 «Про здійснення повноважень з обслуговування страхувальників» встановлено, що обслуговування страхувальників, які перебувають на обліку в управліннях Фонду, що тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, на період проведення антитерористичної операції, зокрема здійснення обліку платежів, що надходять на рахунки органів Пенсійного фонду України, відкриті в установах АТ «Ощадбанк», прийняття звітності, передбаченої законодавством, зняття з обліку страхувальників в органах Пенсійного фонду України, надання довідок, встановлених законодавством, формування звітності та виконання завдань, передбачених підпунктами 2–4, 6, 9–12, 16, 19 пункту 4 Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 № 28–2, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 15.01.2015 за № 41/26486, здійснювати управлінням Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також у містах та районах Донецької та Луганської областей згідно з додатком до цієї постанови.

Відповідно до підпункту 7 пункту 4 Положення про управління Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також про об'єднані управління, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України 22.12.2014 № 28–2, Управління Фонду відповідно до покладених на нього завдань призначає (здійснює перерахунок) і виплачує пенсії, щомісячне довічне грошове утримання суддям у відставці, допомогу на поховання та інші виплати відповідно до законодавства.

Таким чином, повноваження відповідача щодо виплати ним пенсії позивачу жодним нормативно-правовим актом іншому Управлінню ПФУ не передано.

Управління Пенсійного фонду України в Артемівському районі в м. Луганську у своєму листі позивачу від 11.10.2017 року № 592/01–26 зазначило, що позивач має отримувати пенсію відповідно до вимог Постанови КМУ № 367 від 05.11.2014, однак позивач не є та не має наміру бути внутрішньо переміщеною особою, тому дія цієї постанови на позивача не розповсюджується.

Крім того, окрім практики ЄСПЛ, що зазначена вище, Закон України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», а саме стаття 2,

передбачає, що Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб. Таким чином, вимога підзаконних нормативно-правових актів щодо обов'язкового переміщення і реєстрації як ВПО для отримання пенсії порушує пряму норму зазначеного закону.

Статтею 19 Конституції України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Відповідно до статті 46 ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» нараховані суми пенсії, на виплату яких пенсіонер мав право, але не отримав своєчасно з власної вини, виплачуються за минулий час, але не більше ніж за три роки до дня звернення за отриманням пенсії. У цьому разі частина суми неотриманої пенсії, але не більш як за 12 місяців виплачується одночасно, а решта суми виплачується щомісяця рівними частинами, що не перевищують місячного розміру пенсії. Нараховані суми пенсії, не отримані з вини органу, що призначає і виплачує пенсію, виплачуються за минулий час без обмеження будь-яким строком з нарахуванням компенсації втрати частини доходів. Компенсація втрати частини пенсії у зв'язку з порушенням строків її виплати пенсіонерам здійснюється згідно із законом.

Відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Згідно зі статтею 6 КАС України суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

Відповідно до частини 2 статті 2 КАС України, у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно;

6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

За таких обставин позивач ОСОБА_1 має право на поновлення виплати пенсії з квітня 2014 року і нарахування та виплату пенсії з липня 2014 року, а отже, позовні вимоги про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії підлягають задоволенню.

Рішення Верховного Суду в справі про визнання бездіяльності Управління Пенсійного фонду України протиправною та зобов'язання вчинити певні дії (щодо пенсійних виплат особі, яка не перемістилась на територію, підконтрольну Уряду України, та має бажання отримувати пенсію за місцем свого проживання)

ПОСТАНОВА
01 листопада 2018 року
справа № 433/3146/15-а
адміністративне провадження №К/9901/12381/18

Витяг

Верховний Суд УСТАНОВИВ:

В грудні 2015 року позивач звернулася до суду з адміністративним позовом, в якому просила визнати бездіяльність Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська Луганської області протиправною та зобов'язати останнього сплатити позивачу пенсію за віком за період з 01 липня 2014 року.

В обґрунтування позовних вимог зазначила, що є пенсіонером і отримувала пенсію за віком, яку їй нараховувало та сплачувало УПФУ в Жовтневому районі міста Луганська. З 01.07.2014 року виплата пенсії їй припинена. Вказує, що через проведення АТО, а також через вік та поганий стан здоров'я не може виїхати за межі міста Луганська, а тому її права на отримання пенсії порушено.

<…>

В касаційній скарзі позивач, посилаючись на порушення судами попередніх інстанцій норм матеріального та процесуального права, просить судові рішення скасувати та ухвалити нове про задоволення позову. Касаційну скаргу обґрунтовано тим, що рішення про ліквідацію та реорганізацію відповідача

не приймалося, тобто це є підставою для визнання бездіяльності останнього щодо невиплати пенсії протиправними. Зазначає, що припинення виплати пенсії відбулося всупереч ст. 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Наголошує, що бажає отримувати пенсію за місцем проживання в м. Луганську.

Заслухавши суддю-доповідача, суд прийшов до висновку, що касаційна скарга задоволенню не підлягає з наступних підстав.

Судами першої та апеляційної інстанції встановлено, що позивач перебуває на обліку у УПФУ в Жовтневому районі м. Луганська та отримує пенсію за віком.

З 01.07.2014 виплату пенсії позивачу припинено.

20.11.2015 позивач звернулася до УПФУ в Жовтневому районі м. Луганська (за адресою м. Старобільськ, Луганська область) із заявою про поновлення виплати пенсії.

Жодної відповіді позивач не отримала.

Вважаючи порушеними свої права на пенсійне забезпечення, позивач звернулася до суду з вказаним позовом.

Відмовляючи в задоволенні позовних вимог, суди попередніх інстанцій, виходили з того, що рішення про ліквідацію, реорганізацію відповідача Урядом не приймалося, тому відповідач є таким, що тимчасово не здійснює свої повноваження до повернення м. Луганська під контроль органів державної влади, отже, відповідач не має можливості проводити пенсійні виплати за місцезнаходженням.

Колегія суддів, дослідивши спірні правовідносини, зазначає наступне.

Право на пенсійне забезпечення, що є безпосереднім предметом спору, гарантується статтею 46 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

У статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» зазначені підстави припинення та поновлення виплати пенсії. У частині 1 цієї статті визначено, що виплата пенсії за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду або за рішенням суду припиняється: 1) якщо пенсія призначена на підставі документів, що містять недостовірні відомості; 2) на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана

Верховною Радою України; 3) у разі смерті пенсіонера; 4) у разі неотримання призначеної пенсії протягом 6 місяців підряд; 5) в інших випадках, передбачених законом.

Згідно із Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» № 1669-VIII (в редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин) період проведення антитерористичної операції – це час між датою набрання чинності Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подалання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»» від 14 квітня 2014 року № 405/2014 та датою набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції або військових дій на території України.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2015 року № 1275-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України», м. Луганськ (Луганська міська рада) відноситься до переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1085-р від 07.11.2014 року (зі змінами) «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення», м. Луганськ відноситься до переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Постановою КМУ від 07.11.2014 року за № 595 затверджено Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей (далі – Порядок) та зобов'язано міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації забезпечити до 1 грудня 2014 р. переміщення бюджетних установ, підприємств та організацій, що належать до сфери їх управління, з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (далі – тимчасово неконтрольована територія), в населені пункти, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі. Переміщення здійснюється лише тих бюджетних установ, підприємств та організацій, що у разі зміни місцезнаходження зможуть забезпечити провадження своєї діяльності.

З матеріалів справи вбачається, що начальникам управлінь Пенсійного фонду України, зокрема в Жовтневому районі м. Луганська, наказано забезпечити переміщення управління Пенсійного фонду України на територію,

на якій органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі згідно з графіком, в якому датою переміщення Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська до Управління Пенсійного фонду України в Старобільському районі визначена дата – 26.11.2014 року.

Проте Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська не перемістилося до Управління Пенсійного фонду України в Старобільському районі про що свідчать лист Головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області від 14.03.2016 року № 2049/09; копія витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, згідно з яким у графі місцезнаходження юридичної особи – управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська – вказана адреса: Луганська область, м. Луганськ, вул. Фрунзе, будинок № 121.

Рішення про ліквідацію, реорганізацію Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська не приймалося, відтак Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська є таким, що тимчасово не здійснює свої повноваження.

За постановою Правління Національного банку України (далі – НБУ) від 23 липня 2014 року № 436 на території Донецької та Луганської областей починаючи з 24 липня 2014 року запроваджено надзвичайний режим роботи банківської системи, а постановою від 06 серпня 2014 року № 466 «Про призупинення здійснення фінансових операцій» НБУ зобов'язав банки України, небанківські установи та національного оператора поштового зв'язку, які є платіжними організаціями внутрішньодержавних/міжнародних платіжних систем та/або їх учасниками, призупинити здійснення усіх видів фінансових операцій на території, яка не контролюється українською владою, до переходу району/міста обласного значення Донецької та/або Луганської областей під контроль української влади.

07 листопада 2014 року КМУ прийняв постанову № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства», якою затверджено Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства (далі – Тимчасовий порядок).

Крім того, колегія суддів зазначає, що 06.08.2014 року Правління Національного банку України прийняло постанову № 466, якою постановлено: банкам України призупинити здійснення усіх видів фінансових операцій у населених пунктах, які не контролюються українською владою; небанківським установам та національному оператору поштового зв'язку, які є платіжними

організаціями внутрішньодержавних/міжнародних платіжних систем та/або їх учасниками, призупинити операції з приймання/виплати переказу коштів з/на території, які не контролюються українською владою.

Колегія суддів погоджується з висновками судів попередніх інстанцій, що право на пенсійне забезпечення здійснюється не тільки шляхом нарахування пенсії, а й фактичним отриманням нарахованих сум, що неможливо без відновлення роботи банківської системи на території населених пунктів, які не контролюються українською владою.

Пунктом 1 постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» встановлено, що призначення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 509. Виплата (продовження виплати) пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення (далі – соціальні виплати), що призначені зазначеним особам, здійснюється виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України».

Тобто за приписами наведеної норми умовами призначення та продовження виплати пенсій внутрішньо переміщеним особам є: знаходження внутрішньо переміщених осіб на обліку місця перебування, що підтверджується довідкою; наявність рахунку в установі ПАТ «Державний ощадний банк».

Проте вказаний підзаконний акт не є законом, тому не може звужувати чи скасовувати права громадян, які встановлено нормативно-правовими актами вищої юридичної сили. Крім того, він не регулює питання щодо здійснення пенсійних виплат особам, які з районів проведення АТО до теперішнього часу не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади.

Статтею 24 Конституції України встановлено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Відповідно до статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

Ні воєнний, ні надзвичайний стан в Україні в цілому, як і на окремих територіях Донецької та Луганської областей, не запроваджено.

Колегія суддів вказує, що відсутність у позивача статусу внутрішньо переміщеної особи не впливає на реалізацію права на пенсійне забезпечення.

При цьому згідно з пунктом 2 статті 4 Закону України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» цілями державної політики є, зокрема, захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; та пунктами 1, 3, 4 статті 6 цього Закону, де вказано, що основними напрямами захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях є: захист основоположних політичних і громадянських прав і свобод людини; сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав; сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб.

Отже, право на отримання пенсії не залежить від місця проживання позивача, яке знаходиться на непідконтрольній Україні території.

Однак в позовній заяві та касаційній скарзі позивач наполягає на зобов'язанні відповідача – УПФУ в Жовтневому районі м. Луганська – поновити виплату пенсії за місцем її фактичного проживання.

Водночас органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Проте, як встановлено судами попередніх інстанцій та підтверджено матеріалами справи, Управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська не перемістилося до Управління Пенсійного фонду України в Старобільському районі. Згідно з копією витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань у графі місцезнаходження юридичної особи – управління Пенсійного фонду України в Жовтневому районі м. Луганська – вказана адреса: Луганська область, м. Луганськ, вул. Фрунзе, будинок № 121.

Отже, відповідач є таким, що тимчасово не здійснює свої повноваження, а тому забезпечити нарахування та виплату пенсії на час спірних правовідносин, так і на даний час є неможливим. У свою чергу для реалізації свого права на пенсійне забезпечення позивачу слід звернутися до будь-якого

відділення Пенсійного фонду України, що знаходиться на підконтрольній Україні території.

Рішення Верховного Суду в справі щодо визнання протиправною бездіяльності Управління Пенсійного фонду України (щодо ненарахування та невиплати пенсії) та зобов'язання поновити нарахування та виплату пенсії

ПОСТАНОВА
17 березня 2020 року
справа 227/2158/17
адміністративне провадження № К/9901/24192/18

Витяг

Верховний Суд ВСТАНОВИВ:

У липні 2017 року ОСОБА_1 звернулась до суду з позовом, в якому просила:

– визнати протиправною бездіяльність управління Пенсійного фонду України в Будьоннівському районі м. Донецька щодо невиплати їй пенсії з 01 серпня 2014 року і не нарахуванні та невиплаті пенсії з 01 листопада 2014 року;

– зобов'язати поновити виплату пенсії з 01 серпня 2014 року і нарахування та виплату пенсії з 01 листопада 2014 року.

В обґрунтування позовних вимог посилалась на те, що до липня 2014 року отримувала пенсію в Управлінні. Разом з тим з листопада 2014 року нарахування та виплату пенсії відповідач припинив. Вважає такі дії відповідача протиправними та такими, що порушують її права, гарантовані Конституцією України.

Постановою Добропільського міськрайонного суду Донецької області від 30.08.2017 р. позов задоволено.

Визнано протиправною бездіяльність управління Пенсійного фонду України в Будьоннівському районі м. Донецька щодо невиплати позивачці пенсії з 01 серпня 2014 року і не нарахуванні та невиплаті пенсії з 01 листопада 2014 року.

Зобов'язано управління Пенсійного фонду України в Будьоннівському районі м. Донецька поновити позивачці виплату пенсії з 01 серпня 2014 року і нарахування та виплату пенсії з 01 листопада 2014 року.

Виконання постанови суду в частині стягнення на користь позивачки пенсії за один місяць допущено до негайного виконання.

Постановою Донецького апеляційного адміністративного суду від 31.10.2017 р. постанову Добропільського міськрайонного суду Донецької

області від 30.08.2017 р. скасовано та прийнято нову, якою у задоволенні позову відмовлено.

З рішенням суду апеляційної інстанції не погодилась позивач, звернулась з касаційною скаргою, в якій посилаючись на порушення апеляційним судом норм матеріального та процесуального права, просила його скасувати та залишити в силі постанову суду першої інстанції.

В обґрунтування касаційної скарги посилалась на те, що Конституцією України не передбачено обмеження конституційного права на отримання пенсії під час проведення АТО, не містить такої норми і Закон України «Про боротьбу з тероризмом», на який здійснено посилання судом апеляційної інстанції.

Крім того, посилалась на те, що всі нормативно-правові акти, застосовані апеляційним судом під час вирішення даної справи регулюють отримання пенсій та соціальних виплат виключно внутрішньо переміщеними особами. В свою чергу, як було встановлено судами і відповідає дійсним обставинам справи, позивач не є і ніколи не була внутрішньо переміщеною особою.

Заперечуючи проти касаційної скарги ГУ ПФУ в Донецькій області просило у її задоволенні відмовити, а постанову суду апеляційної інстанції залишити без змін.

Заслухавши суддю-доповідача, перевіривши в межах доводів касаційної скарги на підставі встановлених фактичних обставин справи правильність застосування судами норм матеріального та процесуального права суд приходить висновку, що касаційна скарга підлягає задоволенню виходячи з наступного.

Судами попередніх інстанцій встановлено, що позивач є пенсіонером, має статус дитини війни, що підтверджується копією посвідчення.

Місцем проживання (прим. Населений пункт на ТОТ).

Також судами встановлено, що позивач статус внутрішньо переміщеної особи не оформляла, відповідну довідку не отримувала, що позивачем не заперечується.

Згідно наданої інформації з Центральної бази даних одержувачів пенсій датою останнього нарахування пенсії позивачу значиться 04.10.2014 р.

З листа Головного управління ПФУ в Донецькій області встановлено, що позивачка перебуває на обліку в управлінні Пенсійного фонду України і Будьоннівському районі м. Донецька, отримувала пенсійні виплати за місцем фактичного проживання по липень 2014 року через відділення поштового зв'язку. Місяць останнього нарахування пенсії жовтень 2014 року.

Не погодившись з діями відповідача щодо припинення нарахування та виплати їй пенсії, позивач звернулась до суду з даним позовом.

Ухвалюючи рішення про задоволення позовних вимог суд першої інстанції виходив з того, що з огляду на час припинення органом Пенсійного фонду ви-

плати позивачу пенсії, зазначена відповідачем підстава припинення виплати пенсії, не була передбачена чинним законодавством, тому виплата пенсії має бути поновлена з часу припинення її виплати, яке було неправомірним.

Скасовуючи постанову суду першої інстанції та ухвалюючи нову про відмову в задоволенні позову, суд апеляційної інстанції виходив з того, що особи з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, мають право на одержання пенсійних виплат за умови переміщення в населенні пункти, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі, і звернення до структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту та взяття на облік, що має бути підтверджено довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

При цьому апеляційний суд посилався на висновки Верховного Суду України в постанові від 12.04.2017 р. у справі № 6-51цс17.

Разом з тим позивач до будь-якого органу Пенсійного фонду України на території, підконтрольній українській владі, із заявою про виплату щомісячних пенсійних виплат не зверталася, на облік як внутрішньо переміщена особа не ставала, у зв'язку з чим відсутні підстави для задоволення позовних вимог.

Водночас суд дійшов висновку, що позивач не позбавлений права на отримання пенсії на підконтрольній органам державної влади України території у разі факту реєстрації як внутрішньо переміщеної особи.

З висновками суду апеляційної інстанції колегія суддів не погоджується з наступних мотивів та передбачених законом підстав.

Право на пенсійне забезпечення гарантується статтею 46 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення.

Принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, визначаються Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV (далі – Закон № 1058-IV).

Статтею 8 Закону № 1058-IV передбачено право громадян України на отримання пенсійних виплат та соціальних послуг.

Відповідно до статті 47 Закону № 1058-IV пенсія виплачується щомісяця організаціями, що здійснюють виплату і доставку пенсій, у строк не пізніше 25 числа місяця, за який виплачується пенсія, виключно в грошовій формі за зазначеними у заяві місцем фактичного проживання пенсіонера в межах України або перераховується на визначений цією особою банківський рахунок у порядку, передбаченому законодавством.

Частиною 1 статті 49 Закону № 1058-IV визначено перелік підстав припинення виплати пенсії за рішенням територіальних органів Пенсійного фонду або за рішенням суду. Зазначеній в цій статті перелік підстав припинення виплати пенсії є вичерпним та передбачає можливість припинення виплати пенсії з інших підстав лише у випадках, передбачених законом.

Указом Президента України від 14.04.2014 р. № 405/2014 введено в дію рішення РНБО України від 13.04.2014 р. «Про невідкладні заходи щодо боротьби з терористичною загрозою і збереження територіальної цілісності України» та розпочато проведення антитерористичної операції на території Донецької і Луганської областей.

Згідно Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» № 1669-VIII (в редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин) період проведення антитерористичної операції – це час між датою набрання чинності Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13.04.2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14.04.2014 р. № 405/2014 та датою набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції або військових дій на території України.

На час припинення нарахування та виплати позивачу пенсії, відповідно до розпорядження КМУ від 30.10.2014 р. № 1053-р м. Донецьк було включено до переліку населених пунктів, на території яких здійснюється антитерористична операція та органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Вказане розпорядження втратило чинність на підставі розпорядження КМУ від 02.12.2015 р. № 1275-р, яким затверджено перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, у якому у розділі «Донецька область» також міститься м. Донецьк, де зареєстрована та проживає позивач.

Постановою Правління Національного банку України (далі – НБУ) від 23.07.2014 р. № 436 на території Донецької та Луганської областей, починаючи з 24.07.2014 р. запроваджено надзвичайний режим роботи банківської системи, а постановою від 06.08.2014 р. № 466 «Про призупинення здійснення фінансових операцій» НБУ зобов'язав банки України, небанківські установи та національного оператора поштового зв'язку, які є платіжними організаціями

внутрішньодержавних/міжнародних платіжних систем та/або їх учасниками, призупинити здійснення усіх видів фінансових операцій на території, яка не контролюється українською владою, до переходу району/міста обласного значення Донецької та/або Луганської областей під контроль української влади.

Постановою КМУ від 07.11.2014 р. № 595 затверджено Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей та зобов'язано міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації забезпечити до 1 грудня 2014 року переміщення бюджетних установ, підприємств та організацій, що належать до сфери їх управління, з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (далі – тимчасово неконтрольована територія), в населені пункти, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі. Переміщення здійснюється лише тих бюджетних установ, підприємств та організацій, що в разі зміни місцезнаходження зможуть забезпечити провадження своєї діяльності.

Право на пенсійне забезпечення здійснюється не лише шляхом нарахування пенсії, а й фактичним отриманням нарахованих сум, що неможливо без відновлення роботи банківської системи на території населених пунктів, які не контролюються українською владою.

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2014 р. № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» визначено, що призначення та продовження виплати усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг за рахунок коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509. Виплата (продовження виплати) пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення (далі – соціальні виплати), що призначені зазначеним особам, здійснюється виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України».

За наведеного правового регулювання, умовами призначення та продовження виплати пенсій внутрішньо переміщеним особам є: знаходження внутрішньо переміщених осіб на обліку місця перебування, що підтверджується довідкою; наявність рахунку в установі ПАТ «Державний ощадний банк».

Водночас, як було встановлено судами, позивач не є внутрішньо переміщеною особою та проживає на непідконтрольній українській владі території.

Розглядаючи справу зі схожими правовідносинами (№ 243/3505/16-ц) Велика Палата Верховного Суду у постанові від 20.09.2018 р. дійшла висновку, що ненадання позивачем, який не є внутрішньо переміщеною особою, довідки про взяття його на облік як особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення АТО, не є підставою для невиплати позивачу страхових виплат.

У цій же справі Велика Палата Верховного Суду визнала таким, що не відповідає фактичним обставинам справи правовий висновок Верховного Суду України, висловлений у постанові від 12.04.2017 р. у справі № 6-51цс17, оскільки на дату її прийняття набрали законної сили рішення судів у справі № 826/18826/14, якими визнано незаконним пункт 2 Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.11.2014 р. № 595.

Таким чином, відсутність у позивача статусу внутрішньо переміщеної особи не може впливати на реалізацію права на пенсійне забезпечення.

Крім того, виключний перелік підстав для припинення виплати пенсій наведено у статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», наявність яких у справі, що розглядається, встановлено не було.

Водночас, у постанові від 06.08.2019 р. у справі № 433/172/16-а Верховний Суд дійшов протилежного висновку, а саме, що враховуючи, що позивач не є внутрішньо переміщеною особою, проживає на непідконтрольній українській владі території, правові підстави для визнання протиправною бездіяльності ГУПФУ в Луганській області щодо невиплати позивачу пенсії за вислугою років та зобов'язання відповідача сплатити позивачу всю суму пенсії за період з серпня 2014 року – відсутні.

При цьому суд вказав, що позивач не позбавлений права на отримання пенсії на підконтрольній органам державної влади України території в разі реєстрації як внутрішньо переміщеної особи.

Водночас, зазначене рішення Верховного Суду не містить висновків щодо відступу від раніше сформованого висновку Великої Палати Верховного Суду у справі № 2433/505/16-ц, у зв'язку з чим передбачені ч. 1 ст. 346 підстави для передачі справи на розгляд палати відсутні.

Що стосується Постанови правління Пенсійного фонду України від 12.05.2015 р. № 9–1, якою затверджено Перелік управлінь Пенсійного фонду України в районах, містах, районах у містах, а також об'єднаних управлінь Донецької та Луганської областей, які здійснюють повноваження з обслуговування

страхувальників на період проведення антитерористичної операції, то така застосуванню до спірних правовідносин не підлягає, оскільки цей Перелік стосується лише повноважень управлінь Пенсійного фонду України щодо страхувальників, а не застрахованих осіб.

Рішення Верховного Суду в справі про визнання незаконним та скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії (про призначення та виплату державної допомоги при народженні дитини)

ПОСТАНОВА
14.02.2018
справа № 591/610/16-а
провадження № К/9901/12622/18

Витяг

Верховний Суд ВСТАНОВИВ:

І. ПРОЦЕДУРА

1. ОСОБА_2 звернулася до суду з позовом до Управління соціального захисту населення Сумської міської ради про скасування рішення Управління праці та соціального захисту населення Сумської міської ради про відмову в призначенні соціальної допомоги від 16.11.2015 та зобов'язання відповідача призначити соціальну допомогу при народженні дитини.

2. Позовні вимоги мотивовані протиправністю дій відповідача щодо відмови виплатити позивачу соціальну допомогу при народженні дитини за відсутності законних підстав для такої відмови.

3. Постановою Зарічного районного суду м. Суми від 18.05.2016, залишеною без змін ухвалою Харківського апеляційного адміністративного суду від 19.07.2016, позов задоволено повністю.

4. У поданій касаційній скарзі Департамент соціального захисту населення Сумської міської ради із посиланням на порушення судами першої та апеляційної інстанції норм матеріального та процесуального права просив скасувати оскаржувані судові рішення та постановити нове, яким у задоволенні позову відмовити.

5. Клопотань про розгляд касаційної скарги за їх участю учасниками справи не заявлено.

ІІ. ДОВОДИ КАСАЦІЙНОЇ СКАРГИ

6. Відповідач у своїй касаційній скарзі наголошує, що допомога при народженні дитини призначається та виплачується виключно за умови, якщо

відповідне звернення надійшло від особи не пізніше ніж через 12 календарних місяців після народження дитини. У даному випадку позивач у встановлений строк із зверненням про призначення допомоги до відповідача не звернулася, а відтак втратила право на отримання зазначеної допомоги.

<…>

14. Задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції, з позицією якого погодився суд апеляційної інстанції, виходив з того, що позивач не змогла вчасно надати Управлінню соціального захисту населення Сумської міської ради повний пакет документів, необхідних для призначення допомоги, внаслідок обставин, які не залежали від її волі, а тому її право на отримання зазначеної допомоги підлягає поновленню.

<…>

IV. ОЦІНКА СУДУ

<…>

16. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» допомога при народженні дитини за цим Законом надається одному з батьків дитини (опікуну), який постійно проживає разом з дитиною.

17. Згідно зі статтею 11 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» допомога батькам при народженні дитини призначається на підставі свідоцтва про народження дитини.

18. Допомога при народженні дитини призначається за умови, якщо звернення за її призначенням надійшло не пізніше дванадцяти місяців з дня народження дитини.

19. Судами попередніх інстанцій встановлено, що відповідно до довідки від 09.09.2015 позивач взята на облік як особа, переміщена з тимчасово окупованої території до м. Суми.

20. Звертаючись 15.10.2015 до відповідача із заявою про нарахування і виплату допомоги при народженні дитини, позивач надала свідоцтво про народження дитини, видане 01.11.2014 відділом державної реєстрації актів цивільного стану реєстраційної служби Свердловського міського управління юстиції Луганської області.

21. Відповідач слушно зазначає, що в силу положень статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території» зазначене свідоцтво є недійсним і не створює правових наслідків, оскільки видане на території, яка державними органами України тимчасово не контролюється.

22. З огляду на викладене колегія суддів Верховного Суду зазначає, що на момент прийняття спірного рішення від 16.11.2015 у відповідача з огляду на положення ст. 19 Конституції України не було законних підстав для призначення позивачу допомоги при народженні дитини, оскільки останньою не було додано до заяви всіх необхідних документів.

23. Таким чином, суди попередніх інстанцій дійшли помилкових висновків щодо наявності підстав для скасування рішення Управління праці та соціального захисту населення Сумської міської ради про відмову в призначенні соціальної допомоги від 16.11.2015, а тому оскаржувані судові рішення у зазначеній частині підлягають скасуванню.

24. У той же час Верховний Суд вважає за необхідне зазначити наступне.

25. Як вже зазначено вище, позивач внаслідок бойових дій на Сході України змушена була переїхати з місця свого постійного проживання до м. Суми.

26. В межах встановленого в статті 11 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» строку позивач звернулася до відповідача за отриманням допомоги при народженні дитини.

27. Отримавши відмову, позивач звернулась до суду із заявою про встановлення юридичного факту.

28. 05.11.2015 Рішенням Зарічного районного суду м. Суми (справа № 591/7251/15-ц) встановлено факт народження дитини ОСОБА_4 ІНФОРМАЦІЯ_1.

29. На підставі зазначеного судового рішення позивачем отримано свідоцтво про народження ОСОБА_4 серії НОМЕР_1, видане 24.11.2015 Зарічним відділом державної реєстрації актів цивільного стану Сумського міського управління юстиції.

30. Відповідно до п. 44 Порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1751, у разі коли до заяви не додані всі необхідні документи, орган соціального захисту населення повідомляє заявника, які документи мають бути подані додатково. Якщо вони будуть подані не пізніше ніж протягом одного місяця з дня одержання зазначеного повідомлення, днем (місяцем) звернення за призначенням допомоги вважається день (місяць) прийняття або відправлення заяви.

31. Свідоцтво про народження дитини видане позивачу на підставі судового рішення після спливу строку, визначеного в пункті 44 Порядку № 1751.

32. Проте Верховний Суд доходить висновку, що факт отримання позивачем свідоцтва про народження її дитини лише 24.11.2015 (понад через рік після народження) не залежав від волі позивача та зумовлений обставинами, які об'єктивно завадили ОСОБА_2 отримати згадане свідоцтво раніше.

33. Суд апеляційної інстанції слушно зазначив, що відповідно до статті 3 Конвенції про права дитини, ратифікованої постановою Верховної Ради Української РСР від 27.02.1991 № 789-XII, в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини. Держави-учасниці зобов'язуються забезпечи-

ти дитині такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права й обов'язки її батьків, опікунів чи інших осіб, які відповідають за неї за законом, і з цією метою вживають всіх відповідних законодавчих і адміністративних заходів. Держави-учасниці забезпечують, щоб установи, служби і органи, відповідальні за піклування про дітей або їх захист, відповідали нормам, встановленим компетентними органами, зокрема, в галузі безпеки й охорони здоров'я та з точки зору численності і придатності їх персоналу, а також компетентного нагляду.

34. Крім того, варто зазначити, що допомога при народженні дитини за своєю природою є допомогою самій дитині, а не її батькам.

35. В даному випадку неможливість своєчасного звернення одним з батьків до органу, який здійснює призначення допомоги при народженні дитини, призводить до порушення інтересів дитини.

36. Таким чином, беручи до уваги необхідність захисту інтересів малолітньої дитини, враховуючи ту обставину, що позивач всупереч своїй волі змушена була змінити місце проживання внаслідок проведення на Сході України бойових дій (що мало наслідком неможливість своєчасного оформлення відповідних документів та звернення за отриманням допомоги), виходячи із завдань адміністративного судочинства, колегія суддів Верховного Суду дійшла висновку про наявність підстав для зобов'язання відповідача призначити ОСОБА_2 соціальну допомогу при народженні дитини ОСОБА_4.

<…>

Рішення Великої Палати Верховного Суду в цивільній справі за позовом фізичної особи до відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві і професійних захворювань України у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області про стягнення невиплаченої одноразової допомоги та щомісячних страхових виплат

ПОСТАНОВА
20 вересня 2018 року
Справа № 243/3505/16-ц
Провадження № 14-271цс18

Витяг

Велика Палата Верховного Суду ВСТАНОВИЛА:

У квітні 2016 року ОСОБА_3 звернувся до суду з указаним позовом, обґрунтовуючи свої вимоги тим, що він багато років працював на підприємствах

вугільної промисловості України, у тому числі на шахті ім. А. І. Гайового Державного підприємства «Артемвугілля» (далі – ДП «Артемвугілля») робочим підземної шахтної професії з повним робочим днем під землею. Його праця тривалий час відбувалася в шкідливих умовах. 26 червня 2014 року трапився нещасний випадок, пов'язаний з виробництвом: він отримав трудове каліцтво (травму ноги). Роботодавець провів розслідування, склав та видав акт за формою Н-1 про нещасний випадок, пов'язаний з виробництвом. Після проходження позивачем стаціонарного й амбулаторного лікування та обстеження в медичних установах, він у 2014 році був направлений для огляду до Медико-соціальної експертної комісії (далі – МСЕК).

У зв'язку зі встановленням стійкої втрати професійної працездатності відповідачем призначено одноразову допомогу в сумі 5 середніх зарплат на час настання права потерпілого на страхову виплату згідно з пунктом 3.5.1 Порядку призначення, перерахування та проведення страхових виплат, затвердженого постановою правління Фонду від 27 квітня 2007 року № 24.

У зв'язку з бойовими діями та початком антитерористичної операції (далі – АТО) вказану одноразову допомогу і щомісячну страхову виплату відповідач йому не виплатив. Таким чином, відповідач грубо порушив його законні конституційні права у сфері соціального страхування, які не можуть бути звужені іншими законами або підзаконними актами.

Просив стягнути з відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області на свою користь суму невиплаченої одноразової допомоги у розмірі 40 000 грн, суму заборгованості зі щомісячних страхових виплат за 12 місяців із 13 жовтня 2014 року по 13 жовтня 2015 року у розмірі 4 800 грн, а всього – 44 800 грн.

Відповідач просив відмовити в задоволенні позову в повному обсязі та на обґрунтування своїх заперечень проти позову посилався на те, що у зв'язку з проведенням АТО на території м. Горлівки, виконавчою дирекцією Фонду були розроблені заходи, відповідно до яких усі потерпілі на виробництві мають право отримувати страхові виплати на неокупованій території за місцем тимчасового перебування. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 01 жовтня 2014 року № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» фактичне проживання потерпілих потрібно засвідчувати довідкою. Позивач не є тимчасово переміщеною особою, оскільки він не надав відповідної довідки про взяття на облік особи, яка тимчасово переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення АТО.

Рішенням Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 14 червня 2016 року позов ОСОБА_3 задоволено частково. Стягнуто з відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області на користь ОСОБА_3 заборгованість за невиплачену одноразову допомогу в розмірі

34 575,82 грн, заборгованість за щомісячними страховими виплатами за період із 13 жовтня 2014 року по 13 жовтня 2015 року у сумі 4 590,59 грн, а всього – 39 166,41 грн. У задоволенні іншої частини позовних вимог відмовлено.

Ухвалою Апеляційного суду Донецької області від 11 серпня 2016 року апеляційну скаргу відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області відхилено, рішення Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 14 червня 2016 року залишено без змін.

Судові рішення першої й апеляційної інстанцій мотивовано тим, що ненадання позивачем, який не є внутрішньо переміщеною особою, довідки про взяття його на облік як особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення АТО, не є підставою для невиплати позивачу страхових виплат. Посилання представника відповідача на те, що позивач не звертався до відповідача щодо продовження страхових виплат та виплати заборгованості, не є підставою для відмови в задоволенні позову. Відповідач визнає наявність у нього заборгованості перед позивачем за щомісячними страховими виплатами у сумі 4 590,59 грн та заборгованості одноразової суми страхової виплати у розмірі 34 575,82 грн. Реалізація особою права, яке пов'язане з отриманням бюджетних коштів і базується на спеціальних та чинних на час виникнення спірних правовідносин нормативно-правових актах національного законодавства, не може бути поставлена в залежність від бюджетних асигнувань.

У вересні 2016 року відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області звернулося з касаційною скаргою, в якій, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального права та порушення норм процесуального права, просило скасувати рішення судів попередніх інстанцій та ухвалити нове рішення про відмову в задоволенні позову.

Доводи, наведені в касаційній скарзі

Касаційну скаргу мотивовано тим, що висновки судів не відповідають фактичним обставинам справи, а також що суди неправильно застосували норми матеріального права та порушили норми процесуального права. Зокрема, суди не врахували, що усі потерпілі на виробництві мають право отримувати страхові виплати на не окупованій території за місцем тимчасового перебування, а позивач належить до осіб, які до теперішнього часу не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади, тобто не має статусу внутрішньо переміщеної особи. Також виплата заборгованості зі страхових виплат покладена на те відділення, де потерпілий зареєстрований як тимчасово переміщений при написанні заяви про виплату заборгованості до відділення, де на теперішній час отримує страхові виплати, та відповідно до довідки

про наявність заборгованості від відділення, де потерпілий раніше отримував страхові виплати. Крім того, рахунки відділення Фонду не фінансуються, тому виконання рішення суду є неможливим.

Ухвалою Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 26 жовтня 2016 року відкрито касаційне провадження у справі, а ухвалою від 15 березня 2017 року справу призначено до судового розгляду.

15 грудня 2017 року розпочав роботу Верховний Суд і набрав чинності Закон 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» (далі – Закон № 2147-VIII), яким Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ЦПК України) викладено в новій редакції.

Згідно із частиною третьою статті 3 ЦПК України в редакції Закону № 2147-VIII провадження в цивільних справах здійснюється відповідно до законів, чинних на час вчинення окремих процесуальних дій, розгляду і вирішення справи.

01 лютого 2018 року справу передано до Верховного Суду.

Ухвалою Верховного Суду у складі колегії суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду від 06 червня 2018 року справу передано на розгляд Великої Палати Верховного Суду з посиланням на підпункт 7 пункту 1 розділу XIII «Перехідні положення» ЦПК України, відповідно до якого суд, який розглядає справу в касаційному порядку у складі колегії суддів або палати (об'єднаної палати), передає справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо така колегія або палата (об'єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду України.

Постановляючи ухвалу про передачу справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду, колегія суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду керувалася тим, що є підстави для відступу від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленій постанові Верховного Суду України від 12 квітня 2017 року у справі № 6-51цс17.

Ухвалою Великої Палати Верховного Суду від 25 червня 2018 року справу прийнято для продовження розгляду.

Позиція Великої Палати Верховного Суду

Велика Палата Верховного Суду, заслухавши доповідь судді, перевіривши наведені в касаційній скарзі доводи та матеріали справи, вважає, що касаційна скарга підлягає залишенню без задоволення, а судові рішення – без змін, при цьому також вважає за необхідне відступити від висновку щодо засто-

сування норми права у подібних правовідносинах, викладеному в раніше ухваленому судовому рішенні Верховного Суду України.

Суди установили, що 26 червня 2014 року з ОСОБА_3 під час виконання трудових обов'язків стався нещасний випадок, що підтверджується актом № 6 про нещасний випадок, пов'язаний із виробництвом (форма Н-1), який затверджений в. о. директора структурного підрозділу – шахти ім. К. А. Румянцева ДП «Артемвугілля». Цей факт ніким не оспорюється, як і акт про нещасний випадок, пов'язаний із виробництвом.

Висновком МСЕК від 13 жовтня 2014 року ОСОБА_3 за нещасним випадком, який стався 26 червня 2014 року, вперше встановлено стійку втрату професійної працездатності – 5% на строк до 13 жовтня 2015 року, що підтверджено довідкою МСЕК серії ААА № 136072.

У зв'язку з утратою професійної працездатності відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області призначено ОСОБА_3 щомісячні страхові виплати втраченого заробітку на строк до 13 жовтня 2015 року.

Факт нарахування страхових виплат підтверджується довідкою відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області, згідно з якою розмір нарахованих сум за період з 01 жовтня по грудень 2014 року складає 35 526,81 грн, а за період з 01 січня по жовтень 2015 року – 3 639,60 грн (а. с. 26).

Страхові виплати позивачу припинено з 01 листопада 2015 року у зв'язку із закінченням строку, на який вони були призначені.

Згідно з довідкою відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області заборгованість перед позивачем зі страхових виплат з 13 жовтня 2014 року складає 34 575,82 грн одноразової суми страхової виплати та 4 590,59 грн щомісячної суми страхової виплати.

Під час розгляду справи представник відповідача визнав, що позивач до теперішнього часу перебуває на обліку у відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області. Розмір щомісячних страхових виплат, призначених на строк із 13 жовтня 2014 року до 13 жовтня 2015 року, становить 363,96 грн, а розмір одноразової страхової виплати складає 34 575,82 грн.

Також визнав наявність заборгованості в указаному розмірі. Зазначив, що в період із 13 жовтня 2014 року по 13 жовтня 2015 року постанова про припинення позивачу страхових виплат не видавалася. Страхові виплати позивачу з 13 жовтня 2014 року не здійснюються через проведення на території Донецької області, у тому числі м. Горлівки, АТО, у зв'язку з чим Управління Державної казначейської служби України у м. Горлівці (далі – ДКС України, УДКС України у м. Горлівці відповідно) із липня 2014 року відключено від інформаційно-комунікаційної системи ДКС України, рахунки відділення Фонду заблоковані і виконавча дирекція Фонду проводить фінансування видатків на рахунки

лише тих відділень виконавчої дирекції, які розташовані на території, яка контролюється органами державної влади. Після переміщення відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області у листопаді 2014 року на контрольовану територію – до м. Слов'янська – та перереєстрації місцезнаходження відділення прибутковий рахунок ДКС України відділенню не відкритий, фінансування видатків з бюджету Фонду (поточного страхового рахунку) не передбачається.

Суди установили, що нарахування страхових виплат позивачу у період із 13 жовтня 2014 року по 13 жовтня 2015 року не припинялися, відповідач визнає наявність у нього заборгованості перед позивачем за щомісячними страховими виплатами у сумі 4 590,59 грн та одноразової страхової виплати у розмірі 34 575,82 грн.

Нарахування та проведення страхових виплат урегульовано у декількох нормативних актах:

1) статті 46 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення;

2) статті 173 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України), відповідно до якої шкода, заподіяна працівникам каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням трудових обов'язків, відшкодовується у встановленому законодавством порядку;

3) Законі України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (далі – Закон № 1105-XIV), який із 01 січня 2015 року діє в редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 77-VIII та має назву «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», який визначав відповідно до Конституції України та основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування станом на момент виникнення спірних правовідносин правову основу, економічний механізм та організаційну структуру загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які призвели до втрати працездатності або загибелі застрахованих на виробництві.

Відповідно до підпункту «в» пункту 1 частини першої статті 21 Закону № 1105-XIV (у редакції, яка діяла на час виникнення спірних правовідносин, тобто до 01 січня 2015 року) у разі настання страхового випадку Фонд зобов'язаний у встановленому законодавством порядку своєчасно та в повному обсязі відшкодовувати шкоду, заподіяну працівникові внаслідок ушкодження його здоров'я, виплачуючи йому, зокрема, щомісяця грошову суму в разі часткової чи повної втрати працездатності, що компенсує відповідну частину втраченого заробітку потерпілого.

Згідно зі статтею 28 Закону № 1105-XIV грошові суми, які відповідно до статті 21 цього Закону Фонд виплачує застрахованому чи особам, які мають на це право, у разі настання страхового випадку, є страховими виплатами. Зазначені грошові суми складаються, зокрема, із страхової виплати втраченого заробітку (або відповідної його частини) залежно від ступеня втрати потерпілим професійної працездатності.

Статтею 40 Закону № 1105-XIV (у редакції до 01 січня 2015 року) передбачено, що страхові виплати потерпілому провадяться щомісячно в установлені Фондом дні на підставі постанови цього Фонду або рішення суду з дня втрати працездатності внаслідок нещасного випадку або з дати встановлення професійного захворювання. Страхові виплати провадяться протягом строку, на який встановлено втрату працездатності у зв'язку із страховим випадком. Страхові виплати провадяться протягом строку, встановленого МСЕК або ЛКК.

З 01 січня 2015 року зазначені норми встановлені частинами першою, п'ятою та шостою статті 47 Закону № 1105-XIV (у редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 77-VIII).

У статті 27 Закону України від 14 січня 1998 року № 16/98-ВР «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (далі – Закон № 16/98-ВР) передбачено підстави припинення страхових виплат:

а) якщо виплати призначено на підставі документів, що містять неправдиві відомості;

б) якщо страховий випадок стався внаслідок дії особи, за яку настає кримінальна відповідальність;

в) якщо страховий випадок стався внаслідок умисної дії особи;

г) внаслідок невиконання застрахованою особою своїх обов'язків щодо загальнообов'язкового державного соціального страхування;

д) в інших випадках, передбачених законами.

Крім того, у статті 38 Закону № 1105-XIV передбачено випадки припинення страхових виплат і надання соціальних послуг:

1) на весь час проживання потерпілого за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України;

2) на весь час, протягом якого потерпілий перебуває на державному утриманні, за умови, що частка виплати, яка перевищує вартість такого утримання, надається особам, які перебувають на утриманні потерпілого;

3) якщо з'ясувалося, що виплати призначено на підставі документів, які містять неправдиві відомості. Сума витрат на страхові виплати, отримані застрахованим, стягується в судовому порядку;

4) якщо страховий випадок настав внаслідок навмисного наміру заподіяння собі травми;

5) якщо потерпілий ухиляється від медичної чи професійної реабілітації або не виконує правил, пов'язаних з установленням чи переглядом обставин страхового випадку, або порушує правила поведінки та встановлений для нього режим, що перешкоджає одужанню;

6) в інших випадках, передбачених законодавством.

За положеннями пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1105-XIV (у редакції від 28 грудня 2014 року № 77-VIII) КМУ визначає особливості надання соціальних послуг та виплати матеріального забезпечення за соціальним страхуванням внутрішньо переміщеним особам (громадянам України, які переселилися з тимчасово окупованої території, території проведення АТО або зони надзвичайної ситуації).

Визначення того, хто є внутрішньо переміщеними особами, надано в абзаці першому частини першої статті 1 Закону України від 20 жовтня 2014 року № 1706- VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон № 1706-VII; у редакції яка діяла на час виникнення спірних правовідносин). Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Як зазначено в статті 2 цього Закону, Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, повернення таких осіб до їх покинутого місця проживання в Україні та їх реінтеграції.

Водночас частиною першою статті 3 вказаного Закону встановлено, що громадянин України за обставин, визначених у статті 1 цього Закону, має право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання, що враховується судом.

До жодного з указаних законів не внесено такої підстави для припинення соціальних виплат, як відсутність у особи її реєстрації як внутрішньо переміщеної.

Відповідно до пункту 1.5 Порядку призначення, перерахування та проведення страхових виплат, затвердженого постановою правління Фонду від 27 квітня 2007 року № 24, рішення про призначення (відмову у призначенні) страхових виплат оформляється постановою (у тому числі в разі призначення страхової виплати за рішенням суду), у якій зазначаються дані про потерпілого та осіб, які мають право на страхові виплати, розміри виплат на кожного члена сім'ї та їх строки або обґрунтування відмови у виплатах. Копію постанови про призначення (відмову у призначенні), перерахування, компенсацію, припинення та продовження страхових виплат і соціальних послуг потерпілим (членам їх сімей), відшкодування витрат на поховання у разі смерті потерпілого або про повернення зайво виплачених коштів тощо робочі органи виконавчої дирекції Фонду надсилають потерпілому або особам, які мають на це право (пункт 1.18 зазначеного Порядку).

01 жовтня 2014 року КМУ прийняв постанову № 531 «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», якою (у редакції постанови КМУ від 08 липня 2015 року № 471) установлено: особи, які перебувають (перебували) у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями чи фізичними особами або були добровільно застраховані та переселилися з тимчасово окупованої території, району проведення АТО або зони надзвичайної ситуації, мають право на надання матеріального забезпечення та соціальних послуг відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» робочими органами виконавчої дирекції Фонду соціального страхування, а до завершення заходів, пов'язаних з утворенням зазначеного Фонду та його робочих органів, робочими органами Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань та Фонду відповідно до пункту 6 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного Закону за фактичним місцем проживання у порядку, встановленому правліннями фондів. Матеріальне забезпечення виплачується застрахованим особам в установленому порядку через банки.

Крім того, 05 листопада 2014 року КМУ прийнято постанову № 637 «Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції», згідно з якою (з урахуванням змін і доповнень, внесених постановами КМУ від 12 грудня 2014 року № 715, від 12 серпня 2015 року № 615, від 26 серпня 2015 року № 636, від 30 вересня 2015 року № 788) призначення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання),

довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою КМУ від 01 жовтня 2014 року № 509.

Розпорядженням КМУ від 07 листопада 2014 року № 1085-р затверджено перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень. У цьому переліку зазначено і м. Горлівку Донецької області.

Відповідно до пункту 3 постанови КМУ від 07 листопада 2014 року № 595 (зі змінами, внесеними згідно з постановами КМУ від 11 березня 2015 року № 109, від 08 квітня 2015 року № 239) міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації мали забезпечити до 01 грудня 2014 року переміщення бюджетних установ, підприємств та організацій, що належать до сфери їх управління, з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, в населені пункти, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі. Переміщення здійснюється лише тих бюджетних установ, підприємств та організацій, що в разі зміни місцезнаходження зможуть забезпечити провадження своєї діяльності.

На виконання цього положення постанови КМУ відділення Фонду у Калінінському районі м. Горлівки Донецької області у листопаді 2014 року перемістилося з неконтрольованої території до м. Слов'янська Донецької області, на території якого органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі.

Відповідно до частини четвертої статті 46 Закону № 1105-XIV до коштів на здійснення страхування від нещасного випадку застосовується казначейська форма обслуговування в порядку, передбаченому для обслуговування Державного бюджету України.

Так, за постановою Правління Національного банку України (далі – НБУ) від 23 липня 2014 року № 436 на території Донецької та Луганської областей, починаючи з 24 липня 2014 року запроваджено надзвичайний режим роботи банківської системи, а постановою від 06 серпня 2014 року № 466 «Про призупинення здійснення фінансових операцій» НБУ зобов'язав банки України, небанківські установи та національного оператора поштового зв'язку, які є платіжними організаціями внутрішньодержавних/міжнародних платіжних систем та/або їх учасниками, призупинити здійснення усіх видів фінансових

операцій на території, яка не контролюється українською владою, до переходу району/міста обласного значення Донецької та/або Луганської областей під контроль української влади.

07 листопада 2014 року КМУ прийняв постанову № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства», якою затверджено Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства (далі – Тимчасовий порядок).

Згідно з пунктом 2 Тимчасового порядку (зі змінами, внесеними згідно з постановами КМУ від 11 березня 2015 року № 109 та від 08 квітня 2015 року № 239) у населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів за видатками та кредитуванням у населених пунктах на тимчасово неконтрольованій території здійснюється після повернення такої території під контроль органів державної влади.

Також за пунктом 8 Тимчасового порядку (із змінами, внесеними згідно з постановами КМУ від 08 квітня 2015 року № 239, від 26 серпня 2015 року № 636) особам, які переміщені на контрольовану територію та взяті на облік відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою КМУ від 01 жовтня 2014 року № 509, пенсії та інші соціальні виплати з бюджетів усіх рівнів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування виплачуються за заявами таких осіб до органів (установ), які здійснюють такі виплати, протягом усього строку дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Саме положення пункту 2 Тимчасового порядку щодо припинення фінансування і стало причиною невиплати позивачу страхових виплат у період із 13 жовтня 2014 року по 13 жовтня 2015 року, як установив суд у цій справі.

Проте постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 лютого 2015 року у справі № 826/18826/14, яка набрала законної сили, пункт 2 Тимчасового порядку визнано незаконним і нечинним з моменту прийняття. Як зазначено в ухвалі Вищого адміністративного суду України від

16 жовтня 2015 року, пункт 2 Тимчасового порядку порушує право позивачів на отримання належної їм пенсії, інших видів соціальних виплат та допомоги.

11 грудня 2014 року правління Фонду на виконання постанови КМУ від 01 жовтня 2014 року № 531 прийняло постанову № 20 «Про затвердження Порядку надання страхових виплат, фінансування витрат на медичну та соціальну допомогу, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території і районів проведення антитерористичної операції». Як зазначено в преамбулі цієї постанови, вона прийнята з метою забезпечення безперервності та першочерговості одержання щомісячних страхових виплат та медико-соціальних послуг потерпілими на виробництві (членами їхніх сімей), які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції.

Як зазначено в пункті 1 цього Порядку, він поширюється на фізичних осіб, які постійно проживають в Україні, яких змусили або які самостійно покинули своє місце проживання внаслідок (або з метою уникнення) негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру і які мають право на страхові виплати та страхові витрати на медичну і соціальну допомогу відповідно до Закону № 1105-XIV за фактичним місцем проживання (перебування) (якщо страховий випадок настав до моменту переміщення).

Відповідно до пункту 2 цього Порядку особи, які тимчасово переміщені, мають право на призначення та/або продовження раніше призначених страхових виплат, страхових витрат на медичну та соціальну допомогу відповідно до Закону № 1105-XIV безпосередньо в робочих органах виконавчої дирекції Фонду за фактичним місцем проживання (перебування), що підтверджується довідкою про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення АТО, за формою, наведеною в додатку до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції, затвердженого постановою КМУ від 01 жовтня 2014 року № 509, відповідно до Закону № 1706-VII.

Таким чином, постановами КМУ № 531, 637 та 595, а також постановою Правління Фонду від 11 грудня 2014 року № 20 встановлено спеціальний порядок здійснення страхових виплат для осіб, які тимчасово переселилися з району проведення АТО, тобто особливості виплати матеріального забезпечення за соціальним страхуванням внутрішньо переміщеним особам.

Однак, як правильно вважали суди в цій справі, зазначені підзаконні нормативні акти не регулюють питання щодо здійснення страхових виплат особам,

які з районів проведення АТО до теперішнього часу не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади. Ці підзаконні акти не є законом, тому не можуть звужувати чи скасовувати права громадян, які встановлено нормативно-правовими актами вищої юридичної сили.

Зазначені підзаконні нормативні акти не регулюють питання щодо здійснення страхових виплат особам, які з районів проведення АТО до теперішнього часу не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади.

Статтею 24 Конституції України встановлено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Відповідно до статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

Ні воєнний, ні надзвичайний стан в Україні в цілому, як і на окремих територіях Донецької та Луганської областей, не запроваджено.

Указом Президента України від 14 квітня 2014 року № 405/2014 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»» на території Донецької області розпочато антитерористичну операцію.

Згідно зі статтею 1 Закону України від 02 вересня 2014 року № 1669-VII «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» (далі – Закон № 1669-VII) період проведення антитерористичної операції – це час між датою набрання чинності Указом Президента України від 14 квітня 2014 року № 405/2014 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»» та датою набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції або військових дій на території України.

Про необхідність соціального захисту осіб, які перебувають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, ідеться і в Законі України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII «Про особливості державної політики

із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (далі – Закон № 2268-VIII).

У статті 2 цього Закону передбачено, що за фізичними особами незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального правового статусу та за юридичними особами зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, якщо таке майно набуте відповідно до законів України.

Підтверджуючи майнові права фізичних осіб незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального статусу, закон не передбачає жодних обмежень інших прав таких осіб, які вони можуть реалізувати на території України.

Це знаходить своє підтвердження і в пункті 2 статті 4 Закону № 2268-VIII, де зазначено, що цілями державної політики є, зокрема, захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; та пунктах 1, 3, 4 статті 6 цього Закону, де вказано, що основними напрямами захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях є: захист основоположних політичних і громадянських прав і свобод людини; сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав; сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб.

Відповідно до статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки (пункти 1, 6).

Як зазначено у статті 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Відповідно до статті 1 Конституції Україна є правовою державою.

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 (стаття 3 Конституції України).

Згідно зі статтею 17 Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав

людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року (далі – Конвенція) та практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) як джерело права.

Як зазначив ЄСПЛ у рішенні у справі *«Пічкур проти України»*, яке набрало статусу остаточного 07 лютого 2014 року, право на отримання пенсії як таке стало залежним від місця проживання заявника. Це призвело до ситуації, в якій заявник, пропрацювавши багато років у своїй країні та сплативши внески до системи пенсійного забезпечення, був зовсім позбавлений права на пенсію лише на тій підставі, що він більше не проживає на території України (пункт 51 цього рішення).

У пункті 54 цього рішення зазначено, що наведених міркувань ЄСПЛ достатньо для висновку про те, що різниця в поводженні, на яку заявник скаржився, порушувала статтю 14 Конвенції, згідно з якою користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою: статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, якою передбачено право кожної фізичної або юридичної особи мирно володіти своїм майном та закріплено, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

У рішенні від 08 липня 2004 року у справі *«Ілашку та інші проти Молдови та Росії»* ЄСПЛ, задовольняючи позов щодо Молдови, визнав, що Уряд Молдови, який є єдиним законним Урядом Республіки Молдови за міжнародним правом, не здійснював влади над частиною своєї території, яка перебуває під ефективним контролем «Молдавської Республіки Придністров'я». Однак навіть за відсутності ефективного контролю над Придністровським регіоном Молдова все ж таки має позитивне зобов'язання за статтею 1 Конвенції вжити заходів у межах своєї влади та відповідно до міжнародного права для захисту гарантованих Конвенцією прав заявників.

Україна від зобов'язань, визначених статями 1, 14 Конвенції та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, в окремих районах Донецької та Луганської областей України відповідно до статті 15 Конвенції не відступала, оскільки у постанові Верховної Ради України № 462-VIII від 21 травня 2015 року, якою схвалено заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод», зазначено про відступ від окремих зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права

та статями 5, 6, 8 та 13, на період до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, а саме до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України, відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України.

Суди правильно вважали, що не є підставою для відмови в задоволенні позову посилання представника відповідача на відсутність бюджетного фінансування, адже реалізація особою права, яке пов'язане з отриманням бюджетних коштів і ґрунтується на спеціальних та чинних на час виникнення спірних правовідносин нормативно-правових актах національного законодавства, не може бути поставлена у залежність від бюджетних асигнувань. Суди також правильно послалися на рішення ЄСПЛ від 08 листопада 2005 року у справі «Кечко проти України», в якому ЄСПЛ не прийняв аргумент уряду щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи державної влади не можуть посилатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань (рішення від 07 травня 2002 року у справі *«Бурдов проти Росії»*, заява № 59498/00).

Суди правильно зазначили, що якщо позивач із району проведення АТО тимчасово не переселився на контрольовану територію та не взятий на облік відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції, затвердженого постановою КМУ від 01 жовтня 2014 року № 509, то дія пункту 8 Тимчасового порядку, постанов КМУ № 531, 637, 595 та постанови Правління Фонду № 20 на нього не розповсюджується.

Суди правильно вказали, що ці підзаконні акти не встановлюють відмінних від передбачених Законом № 1105-XIV особливостей проведення страхових виплат у період проведення АТО на території, тимчасово непідконтрольній органам державної влади, внаслідок чого дійшли обґрунтованого висновку про відсутність правових підстав для невиплати позивачу страхових виплат за період із жовтня 2014 року по жовтень 2015 року.

Ненадання позивачем, який не є внутрішньо переміщеною особою, довідки про взяття його на облік як особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення АТО, не є підставою для невиплати позивачу страхових виплат.

У постанові Верховного Суду України від 12 квітня 2017 року у справі № 6-51цс17 зроблено висновок про те, що особи з населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, мають право на одержання страхових

виплат за умови переміщення в населені пункти, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі, та на звернення до структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту та взяття на облік, що має бути підтверджено довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

На обґрунтування такого висновку суд зазначив, що пунктом 2 Тимчасового порядку передбачено, що в населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження (далі – тимчасово неконтрольована територія), видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення згаданої території під контроль органів державної влади.

Однак постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 лютого 2015 року у справі № 826/18826/14, залишеною без змін ухвалою Вищого адміністративного суду України від 16 жовтня 2015 року, цей пункт визнано незаконним та нечинним з моменту прийняття.

Зазначені судові рішення набрали законної сили 12 квітня 2017 року – дата прийняття Верховним Судом України постанови у справі № 6-51цс17. Тому висловлений у постанові правовий висновок про те, що «на законодавчому рівні визначено, що фінансування видатків з бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування на тимчасово неконтрольованих українською владою територіях здійснюватиметься тільки після повернення вказаних територій під контроль органів державної влади», не відповідає фактичним обставинам.

У вказаному висновку Верховний Суд України можливість реалізації особою, яка проживає на тимчасово окупованій території, права на отримання відповідних виплат соціального страхування пов'язав з умовою обов'язкового переміщення такої особи з цієї території, зазначивши, зокрема, що жодними нормативними актами, що регламентують порядок здійснення страхових виплат та надання соціальних послуг у період збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру, не передбачено здійснення страхових виплат потерпілим, які не перемістились із тимчасово окупованої території на підконтрольні органам державної влади території.

Водночас відповідно до частини першої статті 7 Закону України від 15 квітня 2014 № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхуван-

ня на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на надання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України.

Згідно з положеннями статті 3 Конституції України 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.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8 Конституції України).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21 Конституції України).

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя статті 22 Конституції України).

Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (стаття 55 Конституції України).

Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції (стаття 46 Конституції України).

Виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту (частина перша статті 92 Конституції України).

За пунктом 2 Рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміна «законодавство» від 09 липня 1998 року № 12-рп/98 Конституція України значно розширила коло питань суспільного життя, що визначаються чи встановлюються виключно законами України як актами вищої після Конституції України юридичної сили в системі нормативно-правових актів. Відповідно до статті 92 Конституції України законами України мають регламентуватися найважливіші суспільні та державні інститути (права, свободи та обов'язки людини і громадянина; вибори, референдум; організація і діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади тощо).

Разом з тим за змістом пункту 3 Рішення Конституційного Суду України у справі про порядок виконання рішень Конституційного Суду України від 14 грудня 2000 року № 15-рп/2000, виходячи з Конституції України Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» від 11 липня 1996 року, як і будь-який інший закон України, – це нормативно-правовий акт вищої юридичної сили. Верховна Рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні (стаття 75 Конституції України). Це означає, що право приймати закони, вносити до них зміни у разі, коли воно не здійснюється безпосередньо народом (статті 5, 38, 69, 72 Конституції України), належить виключно Верховній Раді України (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України) і не може передаватись іншим органам чи посадовим особам. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Конституції України). З наведеного випливає, що Верховна Рада України може змінити закон виключно законом. Закон не може бути змінений підзаконним правовим актом.

У межах своєї компетенції КМУ видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Нормативно-правові акти КМУ, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом (стаття 117 Конституції України). Нормативно-правові акти КМУ належать до категорії підзаконних.

Як зауважив ЄСПЛ, одним із фундаментальних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, який, між іншим, вимагає, щоб при остаточному вирішенні справи судами їх рішення не викликали сумнівів (рішення від 28 жовтня 1999 року *у* справі «*Брумареску проти Румунії*», заява № 28342/95, пункт 61). Якщо конфліктна практика розвивається в межах одного з найвищих судових органів країни, цей суд сам стає джерелом правової невизначеності, тим самим підриває принцип правової визначеності та послаблює довіру громадськості до судової системи (рішення від 29 листопада 2016 року у справі «Парафія греко-католицької церкви в м. Лупені та інші проти Румунії», заява № 76943/11, пункт 123). Судові рішення повинні бути розумно передбачува-

ними (рішення від 22 листопада 1995 року у справі «*S. W. проти Об'єднаного Королівства*», заява № 20166/92, пункт 36).

Надана судам роль в ухваленні судових рішень якраз і полягає в розвіюванні тих сумнівів щодо тлумачення, які існують. Оскільки завжди існуватиме потреба у з'ясуванні неоднозначних моментів і адаптації до обставин, які змінюються (рішення від 11 квітня 2013 року у справі «*Вєренцов проти України*», № 20372/11, пункт 65; рішення від 21 жовтня 2013 року *у* справі «*Дель Ріо Прада проти Іспанії*», заява № 42750/09, пункт 93).

У зв'язку з наведеним Велика Палата Верховного Суду вважає за необхідне відступити від висновків Верховного Суду України щодо застосування норм права у подібних правовідносинах, викладених у раніше ухваленій постанові Верховного Суду України від 12 квітня 2017 року у справі № 6-51цс17, та погоджується з висновками судів попередніх інстанцій про те, що відсутність довідки про взяття на облік позивача як особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району АТО, не може бути підставою для невиплати позивачу страхових виплат.

Разом з тим Велика Палата Верховного Суду вважає необґрунтованими наведені в касаційній скарзі доводи щодо неврахування судами того, що позивач належить до осіб, які до теперішнього часу не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади, тобто не мають статусу внутрішньо переміщених осіб, а виплата заборгованості зі страхових виплат покладена на те відділення, де потерпілий зареєстрований як тимчасово переміщений при написанні заяви про виплату заборгованості до відділення, де на теперішній час отримує страхові виплати, а також щодо неможливості виконання рішення через відсутність фінансування.

Велика Палата Верховного Суду погоджується з висновками судів першої апеляційної інстанцій про часткове задоволення позову і стягнення з відповідача на користь позивача заборгованості за невиплачену одноразову допомогу в розмірі 34 575,82 грн, заборгованості за щомісячними страховими виплатами за період із 13 жовтня 2014 року по 13 жовтня 2015 року у сумі 4 590,59 грн, а всього – 39 166,41 грн.

Позивач сам має право вирішувати про необхідність звернення до Фонду про продовження страхових виплат. Відсутність такого звернення не є підставою для відмови в задоволенні позову.

Реалізація особою права, яке пов'язане з отриманням бюджетних коштів, і яке ґрунтується на спеціальних та чинних на час виникнення спірних правовідносин нормативно-правових актах національного законодавства, не може бути поставлена в залежність від наявності бюджетних асигнувань.

Рішення Верховного Суду в цивільній справі щодо спадкування страхових виплат

ПОСТАНОВА

12 лютого 2020 року
справа № 642/6946/18
судове провадження № 61-12734ск19

Витяг

Обставини справи

У грудні 2018 року Управління виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України у Луганській області звернулось до суду з позовом, у якому просило визнати свідоцтво про право на спадщину за законом, видане приватним нотаріусом Кремінського районного нотаріального округу Луганської області, недійсним в частині включення до складу спадщини недоотриманої її матір'ю суми страхової виплати в розмірі 56 285 грн за період з 01 липня 2014 року по 22 вересня 2016 року.

Позов мотивовано тим, ….. що сума страхових виплат не може входити до складу спадщини померлої, оскільки остання не набула права на щомісячні страхові та не зверталась до робочих органів Фонду соціального страхування України на підконтрольній владі України території, а тому приватний нотаріус неправомірно включив до складу спадщини померлої недоотриману суму страхових виплат, УВДФСС України у Луганській області просило задовольнити позовні вимоги.

Рішенням Ленінського районного суду м. Харкова від 11 лютого 2019 року позов задоволено. Визнано свідоцтво про право на спадщину за законом недійсним в частині включення до складу спадщини недоотриманої її матір'ю суми страхової виплати.

Постановою Харківського апеляційного суду від 14 травня 2019 року апеляційну скаргу залишено без задоволення, рішення Ленінського районного суду м. Харкова від 11 лютого 2019 року залишено без змін.

Касаційна скарга мотивована тим, що суди помилково застосували до спірних правовідносин Порядок надання страхових виплат, фінансування витрат на медичну та соціальну допомогу, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території і районів проведення антитерористичної операції, затверджений Постановою правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 11 грудня 2014 року № 20. Чинним законодавством не передбачено такої під-

стави для припинення соціальних виплат, як відсутність у особи реєстрації як внутрішньо переміщеної. Суди попередніх інстанцій не врахували, що Фонд соціального страхування та його робочий орган, зокрема УВДФСС України у Луганській області, є правонаступником прав та обов'язків відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в м. Первомайську Луганської області.

<…>

Позиція Верховного Суду

<…>

Згідно зі статтею 1227 ЦК України суми заробітної плати, пенсії, стипендії, допомог у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, відшкодувань у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, інших соціальних виплат, які належали спадкодавцеві, але не були ним одержані за життя, передаються членам його сім'ї, а у разі їх відсутності входять до складу спадщини.

Відповідно до частини першої статті 1218 ЦК України до складу спадщини входять усі права та обов'язки, що належали спадкодавцеві на момент відкриття спадщини і не припинилися внаслідок його смерті.

Частина перша статті 1269 ЦК України передбачає, що спадкоємець, який бажає прийняти спадщину, але на час відкриття спадщини не проживав постійно із спадкодавцем, має подати нотаріусу заяву про прийняття спадщини.

Відповідно до частини першої статті 1301 ЦК України свідоцтво про право на спадщину визнається недійсним за рішенням суду, якщо буде встановлено, що особа, якій воно видане, не має права на спадкування, а також в інших випадках, встановлених законом.

Закон України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», який з 01 січня 2015 року діє у редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 77-VII та має назву «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» визначає економічний механізм та організаційну структуру загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які призвели до втрати працездатності або загибелі застрахованих на виробництві.

Відповідно до підпункту «в» пункту 1 частини першої статті 21 Закону України № 1105-XIV (у редакції, яка діяла на час виникнення спірних правовідносин) у разі настання страхового випадку Фонд соціального страхування від нещасних випадків зобов'язаний у встановленому законодавством порядку своєчасно та в повному обсязі відшкодовувати шкоду, заподіяну працівникові внаслідок ушкодження його здоров'я, виплачуючи йому, зокрема, щомісяця

грошову суму в разі часткової чи повної втрати працездатності, що компенсує відповідну частину втраченого заробітку потерпілого.

Статтею 40 вказаного Закону (в редакції до 01 січня 2015 року) передбачено, що страхові виплати потерпілому провадяться щомісячно в установлені Фондом соціального страхування від нещасних випадків дні на підставі постанови цього Фонду або рішення суду з дня втрати працездатності внаслідок нещасного випадку або з дати встановлення професійного захворювання. Страхові виплати провадяться протягом строку, на який встановлено втрату працездатності у зв'язку із страховим випадком.

Спадкодавець перебувала на обліку та отримувала щомісячні страхові виплати у відділенні виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в м. Первомайську Луганської області, яке знаходиться на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, а тому всі нарахування та виплати страхових платежів було припинено з 01 липня 2014 року.

Позивач, звертаючись до суду з цим позовом, зазначав, що спадкодавець за життя із заявою за новим місцем знаходження відділення Фонду не зверталася, не скористалась своїм правом на отримання призначених страхових виплат, а тому, на думку позивача, страхові виплати не можуть входити до складу спадщини, оскільки за життя у спадкодавця не виникло права на ці виплати. Законодавством не передбачено здійснення страхових виплат потерпілим, які не перемістились з тимчасово окупованої території.

Відповідно до статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. На час виникнення спірних правовідносин ні воєнний, ні надзвичайний стан в Україні в цілому, як і на окремих територіях Донецької та Луганської областей, запроваджено не було.

У статті 38 Закону № 1105-XIV (у редакції, чинній на час припинення страхових виплат) передбачено випадки припинення страхових виплат і надання соціальних послуг: на весь час проживання потерпілого за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України; на весь час, протягом якого потерпілий перебуває на державному утриманні, за умови, що частка виплати, яка перевищує вартість такого утримання, надається особам, які перебувають на утриманні потерпілого; якщо з'ясувалося, що виплати призначено на підставі документів, які містять неправдиві відомості. Сума

витрат на страхові виплати, отримані застрахованим, стягується в судовому порядку; якщо страховий випадок настав внаслідок навмисного наміру заподіяння собі травми; якщо потерпілий ухиляється від медичної чи професійної реабілітації або не виконує правил, пов'язаних з установленням чи переглядом обставин страхового випадку, або порушує правила поведінки та встановлений для нього режим, що перешкоджає одужанню; в інших випадках, передбачених законодавством.

Згідно пункту 3 розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1105-XIV (у редакції від 28 грудня 2014 року № 77-VIII) Кабінет Міністрів України визначає особливості надання соціальних послуг та виплати матеріального забезпечення за соціальним страхуванням внутрішньо переміщеним особам (громадянам України, які переселилися з тимчасово окупованої території, території проведення АТО або зони надзвичайної ситуації).

Визначення того, хто є внутрішньо переміщеними особами, надано в абзаці першому частини першої статті 1 Закону України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон № 1706-VII; у редакції, яка діяла на час виникнення спірних правовідносин). Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Як зазначено в статті 2 цього Закону, Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, повернення таких осіб до їх покинутого місця проживання в Україні та їх реінтеграції.

Водночас частиною першою статті 3 вказаного Закону встановлено, що громадянин України за обставин, визначених у статті 1 цього Закону, має право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання, що враховується судом.

До жодного з указаних законів не внесено такої підстави для припинення соціальних виплат, як відсутність в особи її реєстрації як внутрішньо переміщеної.

Постановами Кабінету Міністрів України № 531, 637 та 595 встановлено спеціальний порядок здійснення страхових виплат для осіб, які тимчасово переселилися з району проведення АТО, тобто особливості виплати матеріального забезпечення за соціальним страхуванням внутрішньо переміщеним особам.

Зазначені підзаконні нормативні акти не регулюють питання щодо здійснення страхових виплат особам, які з районів проведення АТО не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади. Вказані підзаконні акти не є законом, тому не можуть звужувати чи скасовувати права громадян, які встановлено нормативно-правовими актами вищої юридичної сили. Вони не регулюють питання щодо здійснення страхових виплат особам, які з районів проведення АТО не переселилися та продовжують проживати за своїм постійним місцем проживання на території, яка не контролюється органами державної влади.

Про необхідність соціального захисту осіб, які перебувають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, ідеться і в Законі України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (далі – Закон № 2268-VIII).

У статті 2 цього Закону передбачено, що за фізичними особами незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального правового статусу та за юридичними особами зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, якщо таке майно набуте відповідно до законів України.

Підтверджуючи майнові права фізичних осіб незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального статусу, закон не передбачає жодних обмежень інших прав таких осіб, які вони можуть реалізувати на території України.

Вказану правову позицію викладено в постанові Великої Палати Верховного Суду від 20 вересня 2018 року в справі № 243/3505/16-ц (провадження № 14-271цс18).

Аналіз вищенаведених норм права дає підстави зробити висновок, що ненадання особі, яка не є внутрішньо переміщеною особою, довідки про взяття її на облік як особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення АТО, та незвернення цієї особи до робочих груп Фонду на підконтрольній Україні території заявою про нарахування виплат, не є підставою для невиплати страхових платежів, оскільки таке права закріплене за особою положеннями Закону № 1105-XIV (з 01 січня 2015 року в редакції Закону України від 28 грудня 2014 року № 77-VII) і може бути обмежене лише уведенням воєнного чи надзвичайного стану на окремій території чи на всій території України.

Вищевикладені положення законодавства свідчать про те, що спадкодавець мала право на нарахування та виплату страхових виплат незалежно від звернення до робочих груп Фонду на підконтрольній Україні території, а тому спадкоємець відповідно до положень статті 1227 ЦК України має право на отримання страхових виплат в порядку спадкування за законом.

Рішення Верховного Суду в справі щодо відмови у призначенні пенсії за віком та зобов'язання відповідача призначити пенсію за віком із зарахуванням до стажу періодів, які підтверджуються документами, виданими на тимчасово окупованій території

ПОСТАНОВА
22 жовтня 2018 року
справа № 235/2357/17
адміністративне провадження №К/9901/2383/17

Витяг

Верховний Суд ВСТАНОВИВ:

<…>

Касаційна скарга обґрунтована тим, що оспорювані періоди роботи позивача підтверджуються архівними довідками, які підписані посадовими особами так званої «ДНР», та дійсність яких відповідач ставить під сумнів.

<…>

Дослідивши спірні правовідносини, колегія суддів зазначає наступне.

Принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, призначення, перерахунку і виплати пенсій, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам регулює Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин) особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років та наявності страхового стажу не менше 15 років.

Згідно з ч. 1 ст. 24 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» страховий стаж – період (строк), протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню та за який щомісяця сплачені страхові внески в сумі не меншій, ніж мінімальний страховий внесок.

Частиною 4 вказаної статті передбачено, що періоди трудової діяльності та інші періоди, що враховувалися до стажу роботи для призначення пенсії до набрання чинності цим Законом, зараховуються до страхового стажу в порядку і на умовах, передбачених законодавством, що діяло раніше, крім випадків, передбачених цим Законом.

Пунктом 16 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону.

Положення Закону України «Про пенсійне забезпечення» застосовуються в частині визначення права на пенсію за віком на пільгових умовах і за вислугу років.

Відповідно до ст. 56 Закону України «Про пенсійне забезпечення» до стажу роботи зараховується робота, виконувана на підставі трудового договору на підприємствах, в установах, організаціях і кооперативах, незалежно від використовуваних форм власності та господарювання, а також на підставі членства в колгоспах та інших кооперативах, незалежно від характеру й тривалості роботи і тривалості перерв.

При обчисленні стажу роботи в колгоспі за період після 1965 року, якщо член колгоспу не виконував без поважних причин встановленого мінімуму трудової участі в громадському господарстві, враховується час роботи за фактичною тривалістю.

До стажу роботи зараховується також, зокрема, будь-яка інша робота, на якій працівник підлягав державному соціальному страхуванню, або за умови сплати страхових внесків, період одержання допомоги по безробіттю, а також робота в'язнів і робота за угодами цивільно-правового характеру за умови сплати страхових внесків; військова служба та перебування в партизанських загонах і з'єднаннях, служба в органах державної безпеки, внутрішніх справ та Національної поліції незалежно від місця проходження служби; служба у воєнізованій охороні, в органах спеціального зв'язку і в гірничорятувальних частинах незалежно від відомчої підпорядкованості та наявності спеціального або військового звання; навчання у вищих і середніх спеціальних навчальних закладах, в училищах і на курсах по підготовці кадрів, підвищенню кваліфікації та перекваліфікації, в аспірантурі, докторантурі і клінічній ординатурі.

Згідно ст. 62 Закону України «Про пенсійне забезпечення» та ч. 1 ст. 48 КЗпП України основним документом, що підтверджує стаж роботи, є трудова книжка.

Відповідно до п. 1 Порядку підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 637 від 12.08.1993 (далі – Порядок № 637), основним документом, що підтверджує стаж роботи, є трудова книжка.

За відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній трудовий стаж встановлюється на підставі інших документів, виданих за місцем роботи, служби, навчання, а також архівними установами.

Пунктом 3 Порядку № 637 передбачено, що за відсутності трудової книжки, а також у тих випадках, коли в трудовій книжці відсутні необхідні записи або містяться неправильні чи неточні записи про періоди роботи, для підтвердження трудового стажу приймаються дані, наявні в реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, довідки, виписки із наказів, особові рахунки і відомості на видачу заробітної плати, посвідчення, характеристики, письмові трудові договори і угоди з відмітками про їх виконання та інші документи, які містять відомості про періоди роботи.

Згідно п. 6 Порядку № 637 для підтвердження військової служби, служби цивільного захисту, служби в органах державної безпеки, розвідувальних органах, Держспецзв'язку приймаються: військові квитки; довідки військових комісаріатів, військових частин і установ системи Міноборони, МВС, МНС, Мінінфраструктури, СБУ, Служби зовнішньої розвідки, ДПС, Управління державної охорони, Держспецзв'язку, Держприкордонслужби, ДПтС, ДСНС; довідки архівних і військово-лікувальних установ.

Згідно пунктів 2.2, 2.3 Інструкції про порядок ведення трудових книжок на підприємствах, установах, організаціях, затвердженої 20.06.1974 ДК СРСР по праці і соціальним питанням (у редакції, яка діяла на момент заповнення трудової книжки в спірні періоди роботи), заповнення трудової книжки вперше здійснюється адміністрацією підприємства в присутності працівника не пізніше тижневого строку з дня прийому на роботу. Всі записи в трудовій книжці про прийом на роботу, перевід на іншу постійну роботу або звільнення, а також про нагороди вносяться адміністрацією підприємства після видання наказу (розпорядження), але не пізніше тижневого строку, а при звільненні у день звільнення повинні точно відповідати тексту наказу.

<…>

Що стосується доводів відповідача, викладених у запереченні на позов, в апеляційній та касаційній скаргах про те, що довідки, видані на тимчасово окупованій території не можуть бути взяті до уваги, суди першої та апеляційної інстанцій обґрунтованого виходили з того, що до вказаних правовідносин застосуванню підлягають так звані «намібійські винятки» Міжнародного суду ООН: документи, видані окупаційною владою, повинні визнаватися, якщо їх невизнання веде за собою серйозні порушення або обмеження прав громадян.

У 1971 році Міжнародний суд Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) у документі «Юридичні наслідки для держав щодо триваючої присутності Південної Африки у Намібії» зазначив, що держави – члени ООН зобов'язані

визнавати незаконність і недійсність триваючої присутності Південної Африки в Намібії, але «у той час як офіційні дії, вчинені урядом Південної Африки від імені або щодо Намібії після припинення дії мандата є незаконними і недійсними, ця недійсність не може бути застосовна до таких дій, як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів».

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) розвиває цей принцип у своїй практиці. Наприклад, у справах «Лоізіду проти Туречиини» (Loizidou v. Turkey, 18.12.1996, § 45), «Кіпр проти Туреччини» (Cyprus v. Turkey, 10.05.2001) та «Мозер проти Республіки Молдови та Росії» (Mozer v. the Republic of Moldova and Russia, 23.02.2016). «Зобов'язання ігнорувати, не брати до уваги дії існуючих de facto органів та інститутів [окупаційної влади] далеко від абсолютного, – вважають судді ЄСПЛ. – Для людей, що проживають на цій території, життя триває. І це життя потрібно зробити більш стерпним і захищеним фактичною владою, включаючи їх суди; і виключно в інтересах жителів цієї території дії згаданої влади, які мають відношення до сказаного вище, не можуть просто ігноруватися третіми країнами або міжнародними організаціями, особливо судами, в тому числі й цим (ЄСПЛ). Вирішити інакше означало б зовсім позбавляти людей, що проживають на цій території, всіх їх прав щоразу, коли вони обговорюються в міжнародному контексті, що означало б позбавлення їх навіть мінімального рівня прав, які їм належать».

При цьому у виняткових випадках визнання актів окупаційної влади в обмеженому контексті захисту прав мешканців окупованих територій ніяким чином не легітимізує таку владу.

Рішення Верховного Суду (Велика Палата) у справі про відшкодування майнової шкоди (відшкодування майнової шкоди, завданої внаслідок руйнування нежитлового приміщення в ході проведення АТО)

ПОСТАНОВА

4 вересня 2019 року
справа № 265/6582/16-ц
провадження № 14–17 цс 19

Витяг

1. 4 листопада 2016 року позивачка подала до суду позовну заяву, в якій з урахуванням заяви про збільшення позовних вимог просила відшкодувати їй за рахунок коштів Державного бюджету України заподіяну терористичним актом шкоду у розмірі 888 715 грн за пошкоджене торгівельне приміщення, а також судові витрати у розмірі 3 000 грн, пов'язані з проведенням судової оціночно-будівельної експертизи.

2. Позовну заяву мотивувала такими обставинами:

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

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

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

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

2.5. Управління Служби безпеки України (далі – УСБУ) в Донецькій області проводить досудове розслідування у кримінальному провадженні № 22015050000000047 за ознаками злочину, передбаченого частиною третьою статті 258 Кримінального кодексу України (далі – КК України). У цьому кримінальному провадженні позивачка є потерпілою.

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

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

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

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

<…>

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

<…>

16 серпня 2017 року Апеляційний суд Донецької області ухвалив рішення, яким рішення Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області від 20 квітня 2017 року залишив без змін.

<…>

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

10. Обґрунтував ухвалу тим, що у цій справі є виключна правова проблема, вирішення якої потрібне для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики у спорах про відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом. Для вирішення цієї проблеми необхідно, зокрема, визначити:

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

10.2. Порядок відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом.

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

<…>

ПОЗИЦІЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ

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

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

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

15. Суди попередніх інстанцій встановили, що позивачка є власником торгівельного об'єкта – крамниці непродовольчих товарів «Єва», – який був

пошкоджений (знищений) 24 січня 2015 року, а також розташованої за адресою торгівельного об'єкта земельної ділянки з цільовим призначенням для обслуговування магазину продовольчих і непродовольчих товарів та кафетерію.

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

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

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

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

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

21. Так, за певних обставин захистом статті 1 Першого протоколу до Конвенції може користуватися легітимне очікування (legitimate expectation) успішної реалізації майнових прав (право вимоги). Для того, щоб «очікування» було «легітимним», воно має бути заснованим на нормі закону або іншому правовому акті, такому як судове рішення, пов'язаному із майновим інтересом (див. mutatis mutandis рішення ЄСПЛ від 28 вересня 2004 року у справі «Копецький

проти Словаччини» (Kopecky v. Slovakia), заява № 44912/98, § 49–50). Проте стаття 1 Першого протоколу до Конвенції не гарантує право на набуття майна (див. mutatis mutandis рішення ЄСПЛ у справі «Копецький проти Словаччини», § 35).

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

23. З огляду на вказане Велика Палата Верховного Суду повинна з'ясувати, чи має право на отримання за рахунок держави компенсації за шкоду, заподіяну у період проведення антитерористичної операції внаслідок стверджуваного пошкодження під час терористичного акта належного позивачці на праві власності торгівельного об'єкта, таку юридичну основу, що дає змогу визначити конкретний майновий інтерес позивачки. Остання окреслила його у заяві про збільшення позовних вимог сумою у 888 715 грн (т. 1, а. с. 183–184), що на час розгляду справи є реальною вартістю зазначеного об'єкта, визначеною відповідно до проведеної на підставі ухвали суду першої інстанції від 3 березня 2017 року судової оціночно-будівельної експертизи (т. 1, а. с. 179–180). Хоча у позовній заяві позивачка оцінювала вартість завданої їй шкоди у 759 806 грн, виходячи з вартості відновлення торгівельного об'єкта, відповідно до кошторисного рахунку, складеного фізичною особою-підприємцем ОСОБА_2 станом на 30 березня 2016 року (т. 1, а. с. 22–44), а згідно з поданим до суду першої інстанції 16 січня 2017 року клопотанням про приєднання письмових доказів до матеріалів справи (т. 1, а. с. 82), – виходячи з вартості права вимоги відшкодування шкоди, завданої «об'єкту комерційної нерухомості», оціненого у 500 987 грн у звіті про оцінку Приватного підприємства (далі – ПП) «Центр експертних послуг» від 15 червня 2015 року (т. 1, а. с. 83–112).

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

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

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

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

28. Суди попередніх інстанцій вказали, що згідно з відомостями досудового розслідування у кримінальному провадженні № 22015050000000047 за ознаками злочину, передбаченого частиною третьою статті 258 КК України (терористичний акт, який призвів до загибелі людей), 24 січня 2015 року відбувся артилерійський обстріл мікрорайону «Східний» Орджонікідзевського району м. Маріуполя. Внаслідок цього обстрілу 30 осіб загинули, не менше 119 осіб отримали тілесні ушкодження різного ступеню тяжкості, пошкоджені житлові будинки та нежитлові приміщення, ринки «Київський» і «Денис». Суди першої апеляційної інстанцій на підставі відповідей Слідчого відділу Управління Служби безпеки України в Донецькій області на запити суду встановили, що станом на момент розгляду справи досудове розслідування у цьому кримінальному провадженні тривало, а позивачка через пошкодження її торгівельного об'єкта отримала статус потерпілої.

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

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

Ukraine, заява № 54904/08) і від 16 грудня 2014 року у справі «Золотюк проти України» (Zolotyuk v. Ukraine, заява № 3958/13)).

31. Частина перша статті 19 Закону передбачає спеціальне правило, відповідно до якого відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України, відповідно до закону, і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом. Крім того, у порядку, визначеному законом, провадиться відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом організації, підприємству або установі (частина друга статті 19 Закону).

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

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

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

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

характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації (таким постраждалим надається грошова компенсація).

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

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

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

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

37. У позовній заяві та впродовж розгляду справи судами позивачка стверджувала про відсутність спеціального порядку відшкодування за пошкоджений внаслідок терористичного акта торгівельний об'єкт, а КМ України в запереченні

на позовну заяву, поданому його представником, також підтвердив відсутність закону чи іншого нормативно-правового акта, який визначає механізм такого відшкодування та встановлює відповідний порядок. Суд першої інстанції вказані доводи не оцінив, а суд апеляційної інстанції, застосувавши частини восьму та дев'яту статті 8 ЦПК України у редакції, чинній на час розгляду справи судами першої й апеляційної інстанцій, зазначив, що за відсутності спеціальних нормативно-правових актів щодо означеного відшкодування до спірних правовідносин для визначення позивачці розміру відшкодування слід застосувати приписи статті 86 КЦЗ України, яка узгоджується зі статтею 19 Закону.

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

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

38.2. Стаття 86 КЦЗ України регламентує забезпечення житлом постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій і встановлює умови як такого забезпечення, так і його заміни грошовою компенсацією. Тому припис частини 10 вказаної статті (який передбачає, що розмір грошової компенсації за зруйновану або пошкоджену квартиру (житловий будинок) визначається за показниками опосередкованої вартості спорудження житла у регіонах України відповідно до місцезнаходження такого майна) не можна застосувати безвідносно до інших приписів цієї статті, зокрема частини дев'ятої, яка передбачає умовою забезпечення житлом постраждалого або виплати грошової компенсації за рахунок держави добровільне передання постраждалим зруйнованого або пошкодженого внаслідок надзвичайної ситуації житла місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання). Крім того, припис частини десятої статті 86 КЦЗ України також не можна застосувати до визначення розміру відшкодування шкоди, заподіяної пошкодженням внаслідок терористичного акта торгівельного об'єкта з огляду на відмінність значення для життя людини об'єкта нежитлової та житлової нерухомості.

38.3. КЦЗ України не покладає тягар виплати відшкодувань винятково на державу, але й передбачає існування страхування у сфері цивільного захисту, метою якого, зокрема, є страховий захист майнових інтересів суб'єктів господарювання і громадян від шкоди, яка може бути заподіяна внаслідок надзвичайних ситуацій, небезпечних подій або проведення робіт із запобігання чи ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (пункт 1 частини першої статті 49 цього Кодексу). Відшкодування матеріальних збитків постраждалим

здійснюються за рахунок не заборонених законодавством джерел, зокрема коштів за договорами добровільного страхування, укладеними відповідно до законодавства про страхування (пункт 3 частини третьої статті 84 КЦЗ України).

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

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

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

41. Більше того, крім вказаної у позовній заяві, запереченні на апеляційну скаргу та відзиві на касаційну скаргу такої підстави для отримання від держави відшкодування, як заподіяння шкоди у період проведення антитерористичної операції внаслідок пошкодження під час терористичного акта (обстрілу житлових районів м. Маріуполя) належного позивачці на праві власності торгівельного об'єкта, <…> позивачка звертала увагу і на таке: відсутність компенсації завданої шкоди впродовж тривалого часу та невідновлення торгівельного об'єкта; <…> відсутність спеціального порядку відшкодування за пошкоджений внаслідок терористичного акта торгівельний об'єкт; <…> нездатність держави захищати власність у розумінні ЄСПЛ; <…> відсутність об'єктивного і незалежного розслідування випадку заподіяння шкоди у розумінні ЄСПЛ за встановленого у відповідному кримінальному провадженні факту пошкодження торгівельного об'єкта внаслідок терористичного акта <…>.

42. Суди першої й апеляційної інстанцій також встановили, що позивачка отримала відмови на її звернення до Маріупольської міської ради та Донецької обласної державної адміністрації з приводу відшкодування шкоди, завданої 24 січня 2015 року знищенням належного позивачці торгівельного об'єкта, через невизначеність законами органу державної влади, відповідального за таке відшкодування, та через відсутність державних програм щодо компенсації втрат, понесених населенням через терористичні акти <…>.

<…>

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

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

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

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

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

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

49. Крім того, суди попередніх інстанцій встановили, що станом на час розгляду справи досудове розслідування в кримінальному провадженні,

в якому позивачка була залучена потерпілою через пошкодження її торгівельного об'єкта, тривало. Причому 9 лютого 2017 року в судовому засіданні суду першої інстанції позивачка вказала, що їй невідомо про те, на якій стадії перебуває це провадження. Тобто в судів першої й апеляційної інстанцій не було відомостей про те, що держава провела об'єктивне та незалежне розслідування випадку заподіяння майнової шкоди позивачці (позитивний процесуальний обов'язок).

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

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

52. Кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі,

навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження (стаття 13 Конвенції).

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

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

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

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

55.2. У справі Катана заявниками були молдовани, які жили в Придністров'ї та на час подання заяв були учнями трьох молдавськомовних шкіл, а також їхні батьки. На відміну від позивачки у справі № 265/6582/16-ц, заявники у справі Катана скаржилися за статтею 2 Першого протоколу до Конвенції та статтею 8 Конвенції окремо і в поєднанні зі статтею 14 на закриття шкіл з викладанням молдовської мови та переслідування з боку сепаратистської влади «ПМР», яка змогла зберегти існування, протидіючи молдовським і міжнародним зусиллям вирішити конфлікт та утвердити демократію і верховенство права у регіоні, лише завдяки російській військовій, економічній і політичній підтримці (§ 122). ЄСПЛ вказав, що Молдова виконала її позитивні обов'язки за статтею 2 Першого протоколу до Конвенції, не маючи ефективного контролю над територією «ПМР» (§ 110, 148), тоді як Росія внаслідок продовжуваної військової, економічної та політичної підтримки «ПМР» несе відповідальність за Конвенцією за порушення прав заявників на освіту (§ 150).

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

57. Суди не дослідили належно висновок судової оціночно-будівельної експертизи, складений 21 березня 2017 року на предмет того, що саме було об'єктом оцінки судового експерта, виходячи з яких вихідних даних проводилася така оцінка, як і не дослідили зазначені вихідні дані, що є в матеріалах справи <…>.

(1.3) Щодо інших доводів касаційної скарги

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

59. З огляду на вказаний припис суд касаційної інстанції не може переоцінити докази, на підставі яких суди встановили факти пошкодження торгівельного об'єкта внаслідок терористичного акта та заподіяння через це збитків позивачці. Тому відповідні доводи касаційної скарги є неприйнятними.

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

<…>

(3) Висновки щодо застосування норм права

66. Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Проте попередні положення жодним чином не обме-

жують право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за необхідне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів (стаття 1 Першого протоколу до Конвенції).

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

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

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

70. За статтею 1 Першого протоколу до Конвенції поряд із негативним обов'язком утриматися від неправомірного втручання у право мирного володіння майном держава має позитивні обов'язки гарантувати кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, ефективне використання цього права та його відновлення у разі порушення. Позитивні обов'язки можуть передбачати певні заходи, необхідні для захисту права власності, а саме: у матеріальному аспекті: держава має забезпечити у своїй правовій системі юридичні гарантії реалізації права власності (превентивні обов'язки) та засоби правового захисту, за допомогою яких потерпілий від втручання у це право може його захистити, зокрема,

вимагаючи відшкодування збитків за будь-яку втрату (компенсаційні обов'язки); у процесуальному аспекті: хоча стаття 1 Першого протоколу до Конвенції не встановлює чітких процедурних вимог, існування позитивних обов'язків процесуального характеру відповідно до цього положення визнані ЄСПЛ як у справах, що стосуються державних органів, так і у спорах між приватними особами.

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

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

Рішення Верховного Суду в справі про відшкодування майнової шкоди (відшкодування майнової шкоди, завданої внаслідок руйнування житлового приміщення в ході проведення АТО)

ПОСТАНОВА

4 березня 2020 року
справа № 237/557/18
провадження № 61-47151ск18

Витяг

У лютому 2018 року позивач звернувся до суду з позовом до держави Україна в особі Кабінету Міністрів України, Державної казначейської служби України про відшкодування майнової шкоди, завданої терористичним актом.

Позовна заява мотивована тим, що він є власником квартири. Його житло розташоване в районі проведення антитерористичної операції.

15 червня 2016 року в результаті терористичного акта належна йому квартира внаслідок прямого попадання снаряду була зруйнована, що підтверджується актами про пожежу і обстеження технічного стану житлового будинку (квартири) від 15 червня 2016 року.

У цей самий день, 15 червня 2016 року, він звернувся до Мар'їнського відділення поліції Волноваського відділу поліції Головного управління Національної поліції в Донецькій області із заявою про скоєння злочину – терористичного акта, а 18 серпня 2017 року – до військово-цивільної адміністрації м. Красногорівка Донецької області із заявою на отримання компенсації за зруйноване житло і згодою передати зруйноване майно відповідно до законодавства.

Однак у виплаті компенсації йому було відмовлено.

Позивач зазначав, що право на судовий захист йому гарантовано Конституцією України, а право на відшкодування шкоди передбачено статтею 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», статтею 86 Кодексу цивільного захисту України.

Також позивач вказував на те, що держава в особі Кабінету Міністрів України зобов'язана була розробити спеціальний нормативно-правовий акт щодо надання грошової допомоги й 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 та території Луганської та Донецької областях, проте держава цього не зробила, що порушує його право власності, яке гарантоване статтею 41 Конституції України, статтями 6, 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції й до сих пір компенсація завданої шкоди йому не виплачена.

Крім того, позивач зазначав, що протягом тривалого часу не проведено належного розслідування випадку завдання йому шкоди в порушеному за частиною першою статті 258 КК України кримінальному провадженні.

З урахуванням вказаного, позивач просить суд стягнути з держави Україна, в особі Кабінету Міністрів України, 494 247,00 грн на відшкодування майнової шкоди, завданої терористичним актом, шляхом стягнення цих коштів з Державної казначейської служби України.

<…>

Рішенням Мар'їнського районного суду Донецької області від 16 травня 2018 року <…> позов задоволено.

<…>

Постановою Апеляційного суду Донецької області від 05 вересня 2018 року апеляційну скаргу Кабінету Міністрів України, який діє в інтересах держави Україна, задоволено.

<…>

Рішення Мар'їнського районного суду Донецької області скасовано та ухвалено нове рішення, яким у задоволенні позову відмовлено.

<…>

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.

Відповідно й суди неправильно керувалися вказаними нормами права при вирішенні спору.

Зобов'язання держави стосовно 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» (*Kopecky v. Slovakia*), заява № 44912/98, § 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 в національному законодавстві.

Позивач обґрунтував розмір завданої йому шкоди опосередкованою вартістю знищеної квартири станом на 01 жовтня 2017 року, керуючись при цьому частиною десятою статті 86 Кодексу цивільного захисту України та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, проте не зазначав, що держава винна у пошкодженні його 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 в законодавстві України відсутня не тільки процедура виплати означеного відшкодування (див. для порівняння mutatis mutandis рішення ЄСПЛ від 24 квітня 2014 року у справі «Будченко проти України» (*Budchenko v. Ukraine*), заява № 38677/06, § 42), але й чіткі умови, необхідні для заявлення майнової вимоги до держави про надання такого відшкодування (див. mutatis mutandis ухвалу ЄСПЛ щодо прийнятності від 30 вересня 2014 року у справі «Петльований проти України» (*Petlyovanyy v. Ukraine*, 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.

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 України такого відшкодування за пошкоджену у період проведення антитерористичної операції квартиру.

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 в період проведення антитерористичної операції внаслідок пошкодження під час терористичного акта належної позивачу на праві власності квартири, 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 в 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 акта 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, зазначав, що держава порушила вимоги статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Проте помилково вважав, що має право вимоги до держави про відшкодування за її рахунок шкоди, завданої пошкодженням (знищенням) внаслідок терористичного акта квартири у розмірі реальної її вартості.

Також позивач посилався на: *відсутність компенсації завданої шкоди* впродовж тривалого часу та невідновлення квартири; *відсутність спеціального порядку відшкодування* за пошкоджену внаслідок терористичного акта квартиру; *нездатність держави захищати власність* у розумінні ЄСПЛ; *відсутність належного розслідування* випадку заподіяння шкоди у розумінні ЄСПЛ за встановленого у відповідному кримінальному провадженні факту пошкодження внаслідок терористичного акта квартири.

Зазначені доводи позивача 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 3 квітня 2012 року у справі «Котов проти Росії» (*Kotov v. Russia*), заява № 54522/00, § 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», § 114).

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

Крім того, суди попередніх інстанцій встановили, що станом на час розгляду справи досудове розслідування в кримінальному провадженні, в якому позивач був залучений потерпілим через пошкодження його квартири, трива-

ло. Тобто у судів першої й апеляційної інстанцій не було відомостей про те, що держава провела чи проводила належне розслідування випадку заподіяння майнової шкоди позивачу (позитивний процесуальний обов'язок держави).

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

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 невиправдано 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 № 14–17 цс 19.

Згідно з частиною четвертою статті 263 ЦПК України при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування відповідних норм права, викладені в постановах Верховного Суду.

Ураховуючи викладене, оскаржуване судове рішення апеляційного суду не може вважатись законним та підлягає скасуванню.

Не може залишатись в силі й рішення суду першої інстанції, яке заявник просить залишити без змін, оскільки суд не врахував, що правовою підставою для виплати компенсації, а не шкоди, є не положення статті 19 Закону України

«Про боротьбу з тероризмом» та статті 86 Кодексу цивільного захисту України, а невиконання державою позитивного обов'язку 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, на підставі статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

При цьому Верховний Суд виходить із того, що згідно з частиною першою статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Отже, Верховний Суд, встановивши, що суди неправильно застосували норми матеріального права, суд касаційної інстанції, наділений повноваженнями згідно зі статтею 412 ЦПК України змінити оскаржувані судові рішення або ухвалити нове рішення, дійшов висновку про скасування судових рішень суду першої та апеляційної інстанції у справі з ухваленням нового рішення про часткове задоволення позовних вимог позивача та стягнення за рахунок держави грошової компенсації у розмірі 50 000 грн, виходячи при цьому з наведених вище підстав та обґрунтування позову, а саме: відсутність компенсації завданої шкоди впродовж тривалого часу та невідновлення квартири; відсутність спеціального порядку відшкодування за пошкоджену внаслідок терористичного акта квартиру; нездатність держави захищати власність у розумінні ЄСПЛ; відсутність належного розслідування випадку заподіяння шкоди у розумінні ЄСПЛ за встановленого у відповідному кримінальному провадженні факту пошкодження внаслідок терористичного акта квартири.

Науково-практичне видання

НАЦІОНАЛЬНА СУДОВА ПРАКТИКА З ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ: ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ

Третє видання, перероблене і доповнене

Ганна Христова,
Керівниця Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», д-р юрид. наук
(розділ 1, розділ 3 у співавторстві, додаток 1, загальна редакція)

Юлія Трало,
Координаторка з надання безоплатної правової допомоги, БФ «Право на захист»
(розділ 4, додаток 4)

Катерина Буряковська,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, канд. юрид. наук
(розділ 2, розділ 3 у співавторстві, додатки 2, 3)

Видається в авторській редакції

Коректор *Н. Й. Михайличенко*

Комп'ютерна верстка *О. А. Лисенко*

Підписано до друку 07.08.2020.
Формат 60×84 $^{1}/_{16}$. Папір крейдований. Гарнітура Myriad Pro.
Ум. друк. арк. 17,2. Обл.-вид. арк. 18,02. Вид. № 2615.
Тираж 500 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
вул. Чернишевська, 80а, Харків, 61002, Україна
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні ТОВ ПРОМАРТ
Тел. (057) 758-35-98

UKR

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави – члени Ради Європи підписалися під Європейською конвенцією з прав людини – договором, спрямованим на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах-членах.

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE