

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



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

**2019**

**НАЦІОНАЛЬНА СУДОВА ПРАКТИКА  
З ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ:  
ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТИВ РАДИ ЄВРОПИ**

**Ганна Христова**, Керівниця Проекту Ради Європи  
«Внутрішнє переміщення в Україні:  
розробка тривалих рішень», канд. юрид. наук

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

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

ISBN 978-966-937-708-1

*Погляди, викладені у цьому виданні,  
є відповідальністю авторів  
і не обов'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 Проекту 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)

© Проект Ради Європи  
«Внутрішнє переміщення в Україні:  
розробка тривалих рішень», 2019

# Зміст

<b>ВСТУП</b>	4
<b>1. Зобов'язання держави у ситуації вимушеного внутрішнього переміщення: основні міжнародні стандарти</b>	7
<b>2. Огляд європейських доктринальних підходів та кращих практик щодо застосування стандартів Ради Європи національними судами</b>	20
<b>3. Юридичні підстави застосування європейських та інших міжнародних стандартів захисту прав внутрішньо переміщених осіб в Україні</b>	28
<b>4. Судовий захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні: врахування європейських та інших міжнародних стандартів</b>	35
Додаток 1. Обрані справи Європейського суду з прав людини, пов'язані із захистом прав людини внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, які постраждали від конфлікту (витяги)	113
Додаток 2. Справи Європейського суду з прав людини, зумовлені внутрішнім переміщенням та конфліктом в Україні (витяги)	172
Додаток 3. Рішення національних судів у справах, пов'язаних з вимушеним внутрішнім переміщенням, в яких застосовано відповідні стандарти Ради Європи та інші міжнародні стандарти прав людини (витяги)	193
Додаток 4. Результати моніторингу національної судової практики з питань внутрішнього переміщення: кількісний вимір	285

## ВСТУП

**В**нутрішнє переміщення продовжує залишатись одним із пріоритетних напрямів державної політики України через 5 років після початку збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях та анексії Криму.

У непростих умовах вимушеного внутрішнього переміщення, що триває в Україні останні п'ять років, на державу покладено низку зобов'язань щодо посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб, які прямо впливають із міжнародних норм про права людини. Рада Європи як єдина європейська міжурядова організація уповноважена на діяльність у сфері прав людини, верховенства права і демократії, підтримує Україну на шляху до гарантування базових прав переселенців та інших осіб, які потерпіли від конфлікту.

У межах Плану дій Ради Європи для України 2018–2021 імплементується Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», що спрямований на розширення можливостей і посилення спроможності внутрішньо переміщених осіб активно впливати на покращення системи захисту прав людини та доступу до правосуддя в Україні<sup>1</sup>. Однією з цілей Проекту є вдосконалення нормативно-правової бази та юридичної практики стосовно внутрішнього переміщення через упровадження механізмів та процедур, що базуються на стандартах захисту прав ВПО, зокрема, з питань доступу до правосуддя, житлових та майнових прав, а також через активне долучення переміщених фахівців, закладів та установ, за підтримки якого підготовлена ця публікація.

Національні суди відіграють провідну роль у забезпеченні прав і свобод людини, у тому числі, і на підставі міжнародних стандартів. У різних державах з урахуванням особливостей правової системи між-

---

<sup>1</sup> Більш детально інформацію про Проект можна знайти на його веб-сторінці: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr>.

народні норми про права людини мають різний правовий статус та вплив на практику правозастосування. З урахуванням цього у виданні зроблено огляд підходів та кращих практик держав-учасниць правозахисного механізму Ради Європи щодо застосування стандартів Ради Європи 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 та практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) при здійсненні правосуддя судами України.

У виданні представлений добір ключових справ Європейського суду, які вміщують стандарти забезпечення і захисту прав внутрішньо переміщених осіб в умовах збройного конфлікту, а також стандарти щодо виконання зобов'язань держав стосовно прав людини в умовах тимчасової окупації. За повідомленням Президента ЄСПЛ Гвідо Раймонді, станом на січень 2018 року у Суді зареєстровано близько 3800 індивідуальних скарг у зв'язку із збройним конфліктом і вимушеним переміщенням в Україні<sup>2</sup>. При вирішенні відповідних спорів міжнародні юрисдикційні органи керуються усталеними принципами та доктринами, застосовуючи їх з урахуванням усіх обставин конкретної справи<sup>3</sup>. Це підсилює серйозність та нагальність врахування названих стандартів у правозастосовній практиці в Україні, що є одним із ключових показників виконання Україною своїх зобов'язань у цій сфері.

За результатами Моніторингу національних судових рішень, проведеного за підтримки зазначеного вище Проекту Ради Європи, останні 2 роки суди у більше ніж половині 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 визначе-

2 ЄСПЛ розглядає 3800 скарг проти України через наслідки російської агресії / Сайт новин «Європейська правда. Міжнародна безпека та євроінтеграція України». URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/01/25/7076603/>.

3 Христова Г. О. Про позитивні зобов'язання держави в умовах збройного конфлікту та тимчасової втрати контролю над частиною своєї території. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2017. № 2. С. 54–67. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny\\_2017\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2017_2_7).

ності законодавства або наявності певних прогалин у ньому вирішити справу відповідно до таких стандартів.

Варто зазначити, що більшість знакових судових рішень були винесені за позовами, ініційованими громадськими організаціями, що опікуються захистом прав переселенців. Так, ГО «Українська Гельсінська спілка з прав людини» було ініційовано та супроводжено справи стосовно оскарження законності актів Кабінету Міністрів України з питань встановлення додаткового контролю за пенсійними виплатами, накладення обмежень стосовно переміщення майна через лінію розмежування на КПВВ. БФ «Право на захист» забезпечено супроводження зразкової справи стосовно визнання неправомірними дій органу Пенсійного фонду України щодо припинення виплати пенсії. Загалом командою проекту «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 у супроводженні понад 2 тисяч справ стосовно внутрішнього переміщення, у тому числі припинення виплати пенсії.

Безумовно, позитивним аспектом є прийняття новоствореним Верховним Судом з урахуванням міжнародних стандартів ряду рішень, які стали дороговказом для судів першої та апеляційної інстанцій. Однак, на жаль, можна констатувати, що величезний обсяг судової практики не віднайшов суттєвого відображення та впливу на формування відповідного законодавства та його вдосконалення. Більше того, останнім часом намітилася 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 та, відповідно, запобігання порушенню прав переселенців чи людей, які вимушено залишились проживати на тимчасово окупованій території.

Сподіваємося, це видання стане у пригоді суддям при здійсненні судочинства у справах з питань внутрішнього переміщення, адвокатам та правозахисникам у їх діяльності, а також буде корисним для навчання всіх зацікавлених осіб стосовно прав людини ВПО та відповідних стандартів Ради Європи.

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

**П**роблема вимушеного переміщення всередині країни тривалий час залишалась 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 ХХ ст. техногенних катастроф – вибух на Чорнобильській АЕС. Незаконна анексія Криму у 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 у більш ніж 50 країнах світу 26 мільйонів людей вимушено залишають свої домівки та переміщуються всередині власної країни через збройні конфлікти або порушення прав людини<sup>4</sup>. Станом на 4 березня 2019 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, було взято на облік 1 364 578 переселенців з тимчасово окупованих територій Донецької й Луганської областей та АР Крим<sup>5</sup>. Із такою кількістю внутрішньо переміщених осіб (ВПО) Україна опинилась у першій десятці країн, населення яких зазнало від вимушеного переміщення через збройний конфлікт та насильство, а у «під» переміщення Україна посідала четверте за чисельністю нових ВПО місце у світі після Ємену, Сирії та Іраку<sup>6</sup>. Такі невтішні дані, за якими стоять

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

5 Обліковано 1 364 578 переселенців. *Міністерство соціальної політики України*. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/16775.html?PrintVersion>.

6 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>.

тисячі людських доль, актуалізували проблему захисту прав ВПО 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<sup>7</sup>. Практичні проблеми захисту прав ВПО, які вимагають оперативного вирішення в українських реаліях, послідовно досліджуються, викладаються у звітах та адвокатується міжнародними організаціями, що активно долучились до гуманітарного реагування та моніторингу дотримання прав людини з початку конфлікту у 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 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, які 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

7 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 Брукинса, 1999. 47 с.; Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. Global Protection Cluster. 2010. 533 p. URL: <http://www.refworld.org/docid/4790cb02.html>.



внутрішнього переміщення; 12) співпраця з міжнародним співтовариством, коли національні ресурси є недостатніми<sup>8</sup>.

Ці засади національного реагування на вимушене переміщення всередині країни були проаналізовані в контексті української кризи<sup>9</sup> за підтримки Ради Європи, а надані європейськими експертами рекомендації за результатами базового аналізу – частково виконані. Зокрема, створене у 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 наступні кроки на шляху виконання зобов'язань держави стосовно забезпечення та захисту прав людини ВПО та вдосконалення національної політики у цій сфері мають бути спрямовані на виконання рекомендацій європейської спільноти передовсім викладених у Резолюції ПАРЕ 2133 (2016) «Засоби правового захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади» від 12 жовтня 2016 року<sup>10</sup>, а також Резолюції ПАРЕ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» від 23 січня 2018 року<sup>11</sup> 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 у ситуації вимушеного переміщення, які дозволяють спрямувати державну політику

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

9 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.

10 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-XHTML2HTML-EN.asp?fileid=23167&lang=en>.

11 PACE Resolution 2198 (2018) Humanitarian consequences of the war in Ukraine / Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XHTML2HTML-en.asp?fileid=24432&lang=en>.

та юридичну 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 ХХ ст. 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 скомпіювати 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 їх вимоги та деталізують стосовно вимушеного переміщення гарантії, які випливають з більш абстрактних приписів цих галузей права<sup>12</sup>.

У Керівних принципах детально викладаються доступні для ВПО гарантії, спрямовані на запобігання свавільному (примусовому) переміщенню, а, у 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<sup>13</sup>.

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<sup>14</sup>. Як зазначає розроб-

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

13 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.

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

ник всесвітньо відомих *Анотацій до Керівних принципів* професор 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 у 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<sup>15</sup>. 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*)<sup>16</sup>.

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 їх 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, в 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 знаходяться на даній території. Основна відповідальність за безпеку, благополуччя та свободу людей лежить саме на державі... Жодна держава, що претендує на легітимність, не може ігнорувати обов'язок

---

<sup>15</sup> Kalin W. Вказ. праця. С. viii.

<sup>16</sup> Kalin W. Вказ. праця. С. xiv.

захищати всіх своїх громадян від порушення прав людини. Ефективний суверенітет передбачає наявність системи правопорядку, що відповідає потребам населення»<sup>17</sup>;

- 2) ті, хто переміщується в межах своєї країни, мають право на повний захист їх 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 їх вразливості, з тим щоб забезпечити рівне поводження з ВПО порівняно із особами, які не зазнали вимушеного переміщення<sup>18</sup>.

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 їх органів влади виконувати свої обов'язки щодо захисту за міжнародним правом та підтримку розвитку національного та місцевого потенціалу для їх виконання<sup>19</sup>.

Держава, її органи та установи несуть відповідальність за повагу та забезпечення поваги (англ. *to respect and ensure respect*) до їх 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:

---

17 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 Брукинса, 1999. С. 9.

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

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

- ▶ 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;
- ▶ 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 можливою мірою, 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 їх власного захисту або обґрунтованим нагальними військовими причинами<sup>20</sup>.

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 у резолюціях та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи (*ПАРЕ*) та Комітету Міністрів Ради Європи (*КМРЕ*), а також у відповідній практиці ЄСПЛ. Основоположні вимоги щодо поваги та захисту прав ВПО у межах європейського правопорядку викладені у *Рекомендації Rec(2006)6 КМРЕ державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб*, яку було схвалено на 961-му Засіданні заступників міністрів 5 квітня 2006 року<sup>21</sup>.

Як зазначається у 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,

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

21 Recommendation Rec(2006)6 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=09000016805d8265](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265). Див. переклад українською: Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» / Офіс Ради Європи в Україні. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr#%7B%2238403717%22%3A%7B%7D%7D>.



зобов'язання розглянути питання щодо особливого поводження з ВПО з огляду на їхні потреби (тобто йдеться про застосування позитивних 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 їх переміщення. Слідуючи Керівним принципам, Рекомендація Rec2006(б) 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 ПАРЕ: *Рекомендації 1877 (2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час»* від 24 червня 2009 року<sup>24</sup>, а також *Резолюції 1708 (2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб»* від 28 січня 2010 року<sup>25</sup> (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<sup>26</sup>. При цьому Суд не вимагає повної компенсації вартості майна, однак вимагає дотримання принципу розумності та справедливості<sup>27</sup>.

У цілому аналіз відповідної практики Суду дозволяє виділити такі категорії справ та визначальні рішення, які стосуються внутрішнього переміщення, з урахуванням юридичних проблем, пов'язаних зі збройним конфліктом як його причиною: документування – «*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*», (2016); ефективний контроль та юрисдикція – «*Cyprus v. Turkey*» (2001); «*Loizidou v. Turkey*» (1995); сімейне життя та обмеження свободи пересування – «*Cyprus v. Tur-*

24 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: Проект 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 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: Проект 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}>.

26 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.

27 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.

key» (2001); сімейне життя та житло в контексті потужних сімейних зв'язків – «Menteş and Others v. Turkey» (1998); житло та приватне життя – «Sargsyan v. Azerbaijan» (2015); «Demades v. Turkey» (2003); адекватне житло – «Dogan and Others v. Turkey» (2004); «Gulmammadova v. Azerbaijan» (2010); соціальні пільги відповідно до статті 1 Першого протоколу – «Stec and Others v. the United Kingdom» (2005); право на отримання пенсії – «Pichkur v. Ukraine» (2013); механізм відшкодування за втрачену власність – «Xenides-Arestis v. Turkey» (2005); освіта та мова навчання – «Catan and Others v. Moldova and Russia» (2012); виборчі права – «Aziz v. Cyprus» (2004)<sup>28</sup> (огляд цих рішень та стислий виклад основних правових позицій ЄСПЛ див. у додатку 3).

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 та 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 їх невиконання через відповідне тлумачення Конвенції у практиці ЄСПЛ, рішення якого застосовуються національними судами України як джерело права<sup>29</sup>. Відповідну практику ЄСПЛ та інші стандарти Ради Європи з питань внутрішнього переміщення ґрунтовно проаналізовано за підтримки Проектів Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» (в межах Плану дій Ради Європи для України 2015–2027) та «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» (в межах Плану дій Ради Європи для України 2018–2021)<sup>30</sup>.

Таким чином, 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

28 Див. переклад українською: Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» / Офіс Ради Європи в Україні. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr#%238403717%22:3>].

29 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.

30 Параскева К. Захист внутрішнього 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. Джакомполі, К. Параскева та ін. ; за заг. ред. А. Вихрест, Г. Христової. Київ : КІС., 2016. 231 с.

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 у 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<sup>31</sup>. Оскільки всі держави – члени Ради Європи приєдналися до Конвенції, кожна окрема внутрішньо переміщених осіб, 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.

---

31 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 європейських доктринальних підходів та кращих практик щодо застосування стандартів Ради Європи національними судами

**П**ринцип дотримання прав людини став одним із наріжних камнів 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 у 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<sup>32</sup>. 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 і розвиток прав людини та основоположних свобод, що підтвердили зобов'язанням гарантувати кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визнані Конвенцією<sup>33</sup>.

Стандарти Ради Європи із захисту прав людини, у тому числі і Конвенція, є частиною сучасного міжнародного права прав людини. Як зазначено у Доповіді Венеційської комісії про імплементацію міжнародних договорів про права людини у національне законодавство та

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

33 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.

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<sup>34</sup>. 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, головним чином 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 у 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 у межах національних правових режимів робить можливим виділити певні тенденції та виокремити фактори, які свідчать про роль, зокрема, і Конвенції у 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 захисту конституційних прав», яка також здатна впливати на те, «як саме національні суди намагаються реалізувати договори про права людини» (пункт 15 Доповіді Комісії).

34 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](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)036-e).

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<sup>35</sup>. У таких випадках держави роблять застереження у 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<sup>36</sup>, 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. До прикладу, Акт Сполученого Королівства про права людини від 1998 року (*the Human Rights Act*) інкорпорує у 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 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

35 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>.

36 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.

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<sup>37</sup>.

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 у правопорядку напряду (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 в силу принципу *lex posterior derogat lege priori* (у разі виникнення невідповідності між двома положеннями однакового рівня в ієрархії норм діє те, яке набуло чинності пізніше)<sup>38</sup>.

Правові рамки та юридична сила Конвенції як міжнародної угоди про права людини створюють передумови для практичного впливу Конвенції у 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 напряду застосовують положення Конвенції та її Протоколів. 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.

37 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>.

38 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](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdau_2009_15_42).

В Італії Конституційний суд рекомендує суддям загальних судів, які уповноважені законом не застосовувати внутрішнє право, що суперечить Конвенції (і відповідна практика була деякою 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 у 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 у 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<sup>39</sup>. 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 («*Manchester City Council v. Pinnock*» (2010), «*Harrow London Borough Council v. Qazi*» (2003). У деяких випадках рішення Європейського суду з прав людини викликали недружню офіційну реакцію Сполученого Королівства: зокрема, справа «*Othman (Abu Qatada) v. United Kingdom*» (2012) явно суперечила міграційній політиці Великої Британії<sup>40</sup>.

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 стандар-

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

40 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/3adf2d0e52f68d76c2256c080037ba9/b97a66e79fba7c99c22576e80031f65d?OpenDocument>.



том конституційного перегляду. Конституція Німеччини (статті 23 і 24) зобов'язує суддів національних судів враховувати право Конвенції та практику Суду, а також інтерпретувати внутрішні норми у їх 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 у справі «Гьорґюлю 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<sup>41</sup>. Ці ж самі правила стосуються і рішень ЄСПЛ, хоча ФКС певен, що державні органи влади та 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 йому (пункт 32 Доповіді Комісії). Такі можливості можуть впливати 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).

<sup>41</sup> 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](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2004/10/rs200410_14_2bvrl48104en.html).

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<sup>42</sup>. 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<sup>43</sup>.

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 ЄСПЛ: у Литві і в Латвії Суд чітко погодився прийняти 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.

42 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.

43 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, пункт 31–34.

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 непрямой дії» (коли суди визнають правило інтерпретації, за яким національне право тлумачиться відповідно до міжнародних зобов'язань)<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Див.: Хрystова Г. О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики : монографія. Харків : Право, 2018. 680 с.

### 3. Юридичні підстави застосування європейських та інших міжнародних стандартів захисту прав внутрішньо переміщених осіб в Україні

**К**онвенція про захист прав людини і основоположних свобод була підписана Україною 9 листопада 1995 року, ратифікована 17 липня 1997 р. 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 та № 2, 4, 7, 11 Протоколи до Конвенції<sup>45</sup>. Згодом Україною було ратифіковано Протокол № 6, який стосується скасування смертної кари<sup>46</sup>, Протоколи № 12 та № 14<sup>47</sup>, а наприкінці 2017 року Україною було ратифіковано Протокол № 15 та Протокол № 16<sup>48</sup>. 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<sup>49</sup>. 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.

45 Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/475/97-вр/card2#Card>.

46 Про ратифікацію Протоколу № 6 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який стосується скасування смертної кари: Закон України від 22.02.2000 № 1484-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1484-14>.

47 Про ратифікацію Протоколів №12 та №14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Закон України від 09.02.2006 № 3435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3435-15>.

48 Про ратифікацію Протоколів № 15 та № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: Закон України від 05.10.2017 № 2156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2156-19>.

49 Protocol No. 15 amending the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; Strasbourg, 24.VI.2013. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_15\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf).

Ратифікуючи цей Протокол, Україна визначала, що найвищим судом, визначеним для цілей Протоколу № 16, є Верховний Суд<sup>50</sup>.

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).

Згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року<sup>51</sup>, *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, до прикладу, 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 джерело 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»<sup>52</sup> від 7 січня 2018 року закріплює гарантії постраждалим особам безпеки та основоположних прав і свобод людини і громадя-

50 Про ратифікацію Протоколів № 15 та № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : Закон України від 05.10.2017 № 2156-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2156-19>.

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

52 Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 7 січня 2018 р. № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2229-19>.

нина, 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<sup>53</sup> 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 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<sup>54</sup>, 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 у 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

53 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>.

54 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14>.

- до неї під час розгляду конкретної справи є необхідним як наступна 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 норми міжнародного права, яка підлягала застосуванню, або, навпаки, 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 у 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<sup>55</sup> 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

---

<sup>55</sup> 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>.

суду з прав людини». Так само Закон України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року<sup>56</sup>, 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).

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року<sup>57</sup> 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»<sup>58</sup> Конституційний Суд України єдиний орган в Україні, уповноважений на вирішення питання про відповідність Конституції законів України та інших правових актів Верховної Ради

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

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

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



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 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 недездатних 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)<sup>59</sup>.

Отже, останніми роками КСУ став частіше звертатися до правових позицій ЄСПЛ у своїх рішеннях, що, безумовно, є позитивною тенденцією. Такий підхід дозволяє використовувати практику Страс-

<sup>59</sup> Хрестова Г. О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики : монографія. Харків : Право, 2018.

бурзького 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<sup>60</sup>. Однак визнання Конвенції як джерела права, що має статус нижчий за Конституцію, позбавляє Конституційний Суд можливості проводити перевірку на відповідність Конвенції.

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 їх гарантії, на відміну від прав і свобод, що містяться в європейських конституціях, у тому числі й українській, є мінімальним<sup>61</sup>.

Очевидно, що послідовне врахування Конституційним Судом стандартів Ради Європи та практики Суду при здійсненні конституційного судочинства, зокрема, при розгляді нещодавно запроваджених 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, що постраждали від конфлікту.

---

60 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).

61 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

**А**нексія Криму та збройний конфлікт на Донбасі зумовили нові надважливі виклики, що постали перед національною правовою системою та відбилися у національній судовій практиці. Надзвичайно складною проблемою у сфері правового регулювання стала необхідність трансформації правового поля до умов вимушеного переміщення через конфлікт, тоді як міжнародні підходи до подібних питань взагалі не були відомі законодавцю. Новостворені правові норми потребували органічного та логічного поєднання із масивом інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Не можна з упевненістю констатувати, що таке завдання було успішно вирішене. В той час як відповідь на одні проблеми було швидко знайдено, щодо інших – уже впродовж п'яти років можна констатувати майже повний правовий вакуум. На противагу цьому у 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 Проекту 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 у 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 у період 2014–2017 років українські суди у 16 % справ застосовували посилання на практику Суду, а у ході наступного 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 у правозастосовній практиці в Україні. До прикладу, у деяких категоріях адміністративних та цивільних справ представленням 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<sup>62</sup>.

У цілому весь масив судової практики, яка виникла у зв'язку із збройним конфліктом чи має певне опосередковане відношення, можна умовно розділити на декілька 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 у 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 збереглися у новій редакції Кодексу), подібною є практика щодо встановлення фактів народження або смерті осіб на тимчасово окупованій території. Ці категорії справ розглядаються судами у 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 України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» передбачено, що будь-який акт, виданий де-

<sup>62</sup> Див. більш докладно: Додаток 4. Результати моніторингу національної судової практики з питань внутрішнього переміщення: кількісний вимір

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 однотайний підхід до вирішення таких спорів. З огляду на зазначене, аналізувати судову практику щодо вказаних вище питань не вбачається необхідним.

На даний 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 у цих категоріях справ судами переважно вироблено кілька підходів, які найчастіше є діаметрально протилежними.

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

### ***Аналіз судової практики з питань пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб***

Питання соціального забезпечення населення на сьогодні залишаються одними із найбільш актуальних в 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 те-

риторії, правове врегулювання є найбільш суперечливим та неоднозначним у застосуванні.

Зокрема, лише більше ніж через півроку після оголошення Анти-терористичної 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 залишилися 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 № 170б), 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 то: 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. В цьому контексті варто вказати, що окремі положення, зокрема пункт 2 Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та

Луганської областей, затвердженого цією постановою, були визнані незаконними і нечинними з моменту прийняття рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва<sup>63</sup>, що залишене без змін Київським апеляційним адміністративним судом<sup>64</sup>.

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<sup>65</sup>.

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,

63 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42748919> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43096739>.

64 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/44314460>

65 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 неkontrolьована 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 неkontrolьована 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)

8, 9, 13 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 пункт 1 постанови Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 року № 637)<sup>66</sup>. Вказане рішення залишене без змін Київським апеляційним адміністративним судом<sup>67</sup>; Верховним Судом касаційна скарга Кабінету Міністрів України також залишена без задоволення<sup>68</sup>.

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

### ***Зразкова справа про припинення виплати пенсії внутрішньо переміщеної 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».*

<sup>66</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67481245>.

<sup>67</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75172804>.

<sup>68</sup> 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 звернувся до суду з адміністративним позовом.*

*З повним текстом рішення можна ознайомитись за номером: справа № 805/402/18, провадження № Пз/9901/20/18<sup>69</sup>.*

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, у 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).

У рішенні визначено також обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права, зокрема,

---

69 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341>.

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 міжнародні рекомендаційні акти стосовно внутрішнього переміщення.

Так, посилаючись на Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни (документ ООН E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998)<sup>70</sup>), рекомендаційні положення яких значною мірою відображені у 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 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 зазна-

---

70 URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf>.

чено 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 висновки 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 нор-

ми частини 1 статті 49 Закону «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» 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 ви-

ключної компетенції Верховної Ради України, так само як і приймати правові акти, які підмінюють 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 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, 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», «Шокін проти України», 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 у 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<sup>71</sup>.

### ***Судова практика в аналогічних та подібних справах***

Після винесення Великою Палатою Верховного Суду остаточного рішення у 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 упродовж 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; великий 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 декілька «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 «статусу внутрішньо переміщеної особи, що підтверджується довідкою органів соціального захисту населення про взяття її на облік як внутрішньо переміщеної особи».

---

71 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76945461>.

Проте у 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», 11 місяців 2018 року<sup>72</sup>, «вікове співвідношення також залишалось доволі схожим

72 URL: <http://vpl.com.ua/uk/materials/6372/>.

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*, в якій остаточне рішення було постановлене Верховним Судом 2 жовтня 2018 року.

Так, задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції<sup>73</sup> виходив 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 Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року №365 «Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо

73 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65701439>.



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<sup>74</sup> 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 пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”

---

74 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67985142>.

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 у спосіб, визначений законом, є достатньою підставою для висновку про те, що право позивача на мирне володіння своїм майном було порушене.

Підсумовуючи, Верховний Суд<sup>75</sup> робить висновок про те, що у 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 у спорах цієї категорії у подібних правовідносинах Верховний Суд сформулював також у інших справах<sup>76</sup>.

Разом з цим у контексті вказаної категорії справ варто акцентувати увагу на тому, що у зазначеній позиції не досягнуто однотайності. 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<sup>77</sup>.

75 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76884230>.

76 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72721615>.

77 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 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<sup>78</sup> 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<sup>79</sup> 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 адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам для по-

78 URL: [https://censor.net.ua/ua/news/458161/rodychi\\_ponad\\_tysyachi\\_pomerlyh\\_v\\_ordlo\\_pensioneriv\\_prodojuvaly\\_otrymuvaty\\_yihni\\_pensiyi\\_derjavi\\_zavdano](https://censor.net.ua/ua/news/458161/rodychi_ponad_tysyachi_pomerlyh_v_ordlo_pensioneriv_prodojuvaly_otrymuvaty_yihni_pensiyi_derjavi_zavdano).

79 URL: [https://dt.ua/UKRAINE/sbu-ocinyuye-kilkist-fiktivnih-pereselenciv-v-500-900-tisyach-na-yakh-z-byudzhetu-u-misyac-vitrachayetsya-1-mldr-200789\\_.html](https://dt.ua/UKRAINE/sbu-ocinyuye-kilkist-fiktivnih-pereselenciv-v-500-900-tisyach-na-yakh-z-byudzhetu-u-misyac-vitrachayetsya-1-mldr-200789_.html).

URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2016/05/16/592778/>.

криття 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 їх пенсію, щодо якого, до речі, Велика Палата, посилаючись на практику Європейського Суду з прав людини, висловила 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

мають за мету конкретизацію таких підстав, а швидше встановлюють додаткові підстави, не передбачені спеціальним законом (що встановлено судами у 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 у 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 у справі № 425/1823/17<sup>80</sup>.

### **Обставини справи**

*Позивач, пенсіонер перемістився 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» (№ 1706 від 20 жовтня 2014 року). 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 відмовлено у поновленні виплати пенсії.*

*Рішення щодо припинення виплати пенсії відповідачем не приймалось.*

---

<sup>80</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79231491>.

*Вважаючи дії відповідача щодо невиплати йому пенсії незаконними, позивач звернувся 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». В 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 у 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 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 приймалось, 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 декілька 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<sup>81</sup>.

Так, 08 вересня 2017 року пенсіонерка звернулась 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.

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 невивплати 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 звернення позивача до суду першої інстанції із позовом) для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інте-

---

81 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74820954>.



ресів 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 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, 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 досить подібній за обставинами справі № 234/11937/17<sup>82</sup>, 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, та 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.

Зокрема, у своїй постанові Верховний Суд зазначає, що «судами попередніх інстанцій не враховано строки звернення до суду позива-

---

82 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72287934>.

ча 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 дізнався, 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

функціонування 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, яка 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 анти-терористичної 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 переєстровані на території, підконтрольні Уряду України, проте повернення вказаних вище повноважень ним не було забезпечено; фінансування та виплати пенсій так і залишились віднесеними до їх 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. Втім 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 наступні 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».*

Разом з цим 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 залишилися проживати на тимчасово окупованих територіях – з власної волі чи в силу фізичної, фінансової неможливості переміститися, опинилися як поза межами соціального захисту, так і поза межами правового поля.

Не можна стверджувати, що наведена проблема знайшла широке відображення у 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 та 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 з заявою, у відповідь на яку Управлінням було повідомлено, що вона досі перебуває на обліку у 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 даний 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)<sup>83</sup>.

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.

83 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 проживанню 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 у 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», 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 Конвенції,



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» 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» (зокрема, пункт 73 рішення) та «Пейчич проти Сербії» (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 *H.T. v. Germany*, *Nibbio v. Italy*, Суд також звернув увагу на підхід ЄСПЛ у питаннях права на справедливий суд у контексті розгляду пенсійних справ: «...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*; пункт 18 рішення ЄСПЛ по справі *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. Наразі 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 у рішенні на Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни<sup>84</sup>. 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 у 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 забезпечити 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

---

84 URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf>.

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<sup>85</sup>, Донецький апеляційний адміністративний суд дійшов наступних 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 згідно зі 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 у 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 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 населені пункти, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі, і звернення

---

85 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69922388>.

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<sup>86</sup>, в якій Верховний Суд України дійшов такого висновку, «що при відсутності довідки внутрішньо переміщеної особи соціальні виплати не здійснюються».

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

Вагомим фактором, що впливає на різноманіття думок та аргументації у судах першої та апеляційної інстанцій, є відсутність консolidованої позиції Верховного Суду. Так, у кількох справах, по яких минулого року було направлено касаційні скарги, Верховний Суд, керуючись статтями 328, пунктом 1 частини першої статті 333 Кодексу адміністративного судочинства України, відмовив у відкритті касаційного провадження.

В Єдиному реєстрі судових рішень вдалося знайти лише одне рішення Верховного Суду у такій категорії справ (можливо, є інші в разі пошуку за відмінними критеріями).

Так, 1 листопада 2018 року Верховний Суд у справі № 433/3146/15-а<sup>87</sup> дійшов таких висновків.

---

<sup>86</sup> Аналіз Постанови та позиції новоствореного Верховного Суду див. далі.

<sup>87</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77586298>.

*Обставини справи полягали в наступному:* позивач звернулася до суду з 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 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 введено 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 по-

стійним 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».

### ***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 діаметрально 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 всі необхідні їм заходи 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 „Хлібкі проти України“, § 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 у справі «Цезар та інші проти України» не стануть причиною відмови у розгляді їх скарг, принаймні з точки зору питання доступу до правосуддя та невичерпання засобів національного захисту.

Ключовими у 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 (Thlimmenos v. Greece [GC], № 34369/97, § 44, ЄКПЛ 2000-IV)».

У даній 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 у трактуванні ЗМІ)<sup>88</sup>.

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 наступні:

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

---

88 «Україна законно відмовляє у соціальних виплатах жителям окупованих територій Донбасу, – Петухов». URL: [https://vgholos.com.ua/news/ukrayina-zakonno-vidmovlyaye-u-sotsyvyplatah-zhytelyam-okupovanyh-terytoriy-donbasu-pyetuho\\_302902.html](https://vgholos.com.ua/news/ukrayina-zakonno-vidmovlyaye-u-sotsyvyplatah-zhytelyam-okupovanyh-terytoriy-donbasu-pyetuho_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/jespl-vyznav-zakonnoiu-nevyplatu-pensii-zhyteliyam-nepidkontrolnykh-terytorii-donbasu>.

## **Судова практика з питань доступу внутрішньо переміщених осіб до соціальних виплат**

Державою встановлено ряд соціальних гарантій, зокрема, законодавчі акти України: «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам», «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 у судовій практиці були спори щодо відмови у призначенні допомоги при народженні дитини у зв'язку із пропуском 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, в якому просила визнати протиправним і скасувати рішення про відмову у 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 у 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 залишилися 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 надав 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 у судовій практиці з цього питання, наприклад, у справі № 805/2254/18-а<sup>89</sup> Донецький окружний адміністративний суд наводить наступне обґрунтування.

Посилаючись на норми Закону України «Про охорону дитинства» та Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Суд зауважує, що допомога при народженні дитини є різновидом державної допомоги у 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.

---

<sup>89</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75482518>.

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. В 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 у постановках Верховного Суду від 14 лютого 2018 року у справі №591/610/16<sup>90</sup> та від 2 жовтня 2018 року № 495/3711/17<sup>91</sup>.

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), в той час як у інших наведених справах позивачами є внутрішньо переміщені особи.

Зокрема, статтю 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, статтю 11 Закону передбачено підстави припинення виплат 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.

---

<sup>90</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72289105>.

<sup>91</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76884600>.

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 перемістилась 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 у 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 дійсної ситуації, в якій перебуває дитина.

### ***Судова практика з питань здійснення страхових виплат особам, які не перемістились на підконтрольну територію***

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.

Власне наразі в 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 даної категорії справ полягає в тому, що вона є єдиною з усіх категорій справ, пов'язаних із збройним конфліктом, щодо якої сформульовано правову позицію, викладену в постанові Верховного Суду України від 12 квітня 2017 року у справі № 6-51цс17<sup>92</sup>. Формулювання правової позиції було зумовлено тим, що в аналогічних спорах Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ дійшов протилежних висновків.

92 URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/VS170188.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS170188.html).

Суть таких справ полягала у 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 наступних 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. Їх 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 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 дана 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 у справі № 243/3505/16-ц<sup>93</sup>, в якому здійснено відступ від висновку щодо застосування норми права у 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 на виробництві та професійних захворювань України від 27 квітня 2007 року № 24 «Порядок 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

---

93 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76812061>.

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 питань 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», статтю 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 набуто 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» 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» («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-УІІІ 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 у задоволенні позову, зокрема, посилаючись на рішення ЄСПЛ у справі «Кечко проти України», в якому Європейський суд не прийняв аргумент уряду щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи державної влади не можуть посылатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань (рішення від 7 травня 2002 року у справі «Бурдов проти Росії», 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 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.

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 ви-

словлений 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 у 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.

### ***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 пере-

міщеній особі від 16 жовтня 2018 року,<sup>94</sup> 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 їх 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 у 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», заява №18966/02, пункт 53; «Бурдов проти Росії», заява N 59498/00, пункт 40, ЄСПЛ 2002-III; «Ясіуньене проти Латвії», заява N 41510/98, пункт 45), що неможливість для заявника домогтися виконання судового рішення, винесеного на його чи її користь, становить втручання у 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

---

94 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77160278>.

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», заява 40450/04, 15 листопада 2009, «Бурмич та інші проти України», заява 46852/13, 12 листопада 2017).

### ***Практика судів щодо реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб***

Нормами чинного законодавства передбачається можливість реалізації внутрішньо переміщеними особами їх виборчих прав на виборах Президента України, також переселенці можуть голосувати у загальнодержавному виборчому окрузі на парламентських виборах. Особливість виборчого законодавства у його поєднанні із законодавством щодо свободи пересування має наслідком фактично відсутність права голосу в переселенців на парламентських виборах за мажоритарних кандидатів та на місцевих виборах.

Як зазначено в інформації Міжнародної фундації виборчих систем IFES, «згідно з результатами опитування ВПО щодо їх участі у політичних та виборчих процесах, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем IFES спільно з GFK у грудні 2016 року, лише 7 % опитаних ВПО взяли участь у виборах Президента України та виборах народних депутатів України, що проводилися у 2014 році. На місцевих виборах 2015 року взагалі змогли проголосувати лише 4 % опитаних ВПО. Основні труднощі в реалізації права голосу на виборах зумовлені положеннями чинного законодавства, які визначають критерії наявності або відсутності права голосу на виборах, поняття виборчої адреси та порядку зміни місця голосування без зміни виборчої адреси»<sup>95</sup>.

У поточному році дослідження, проведені Міжнародною організацією з міграції, вказують на таке: «44 % опитаних ВПО збираються голосувати на майбутніх президентських і парламентських виборах в Україні. 37 % з тих, хто не збирається голосувати, впевнені в тому, що вони не мають права голосу, і 12 % не знають, як ВПО можуть взяти участь у голосуванні. Загалом, 64 % опитаних ВПО не знають про про-

<sup>95</sup> Виборчі права внутрішньо переміщених осіб: проблеми та шляхи законодавчого врегулювання / Д. С. Ковриженко, Н. В. Пашкова, С. С. Савелій. URL: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2017\\_1/visnyk\\_1\\_2017\\_st\\_15.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2017_1/visnyk_1_2017_st_15.pdf).

цедуру голосування на президентських і парламентських виборах. Що стосується місцевих виборів, то 61 % ВПО відповіли, що вони голосували б, якби мали таку можливість»<sup>96</sup>.

25 липня 2018 року Верховним Судом надано правову оцінку та висновки у справі № 161/16573/16-а<sup>97</sup> щодо права голосу внутрішньо переміщених осіб у 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 даної заяви. У позовній заяві позивач просила визнати незаконним рішення відповідача про відмову в задоволенні заяви про зміну виборчої адреси у Державному реєстрі виборців, зобов'язати відповідача внести такі дані згідно з відомостями про місцезнаходження позивача, що вказані у довідці про реєстрацію позивача як внутрішньо переміщеної особи.*

Верховний Суд у своєму рішенні вказує на те, що згідно з 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 ділянки.

<sup>96</sup> Виборчі права внутрішньо переміщених осіб в Україні. Бюлетень Кластеру Захисту, лютий, 2019. URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/advocacy\\_note\\_voting\\_rights\\_of\\_idps\\_ukr.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/advocacy_note_voting_rights_of_idps_ukr.pdf).

<sup>97</sup> URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75544764>.



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».

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

У цьому контексті варто згадати, що у 2014–2015 роках в одиночних справах судами першої та апеляційної інстанцій було винесено рішення у декількох справах на користь позивачів, внутрішньо переміщених осіб, однак розглядати їх більш детально відсутня потреба у зв'язку із тим, що підходи у законодавчому регулюванні стосовно правового стану місця проживання ВПО змінилися.

## **Практика судів щодо відшкодування шкоди, завданої майну 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<sup>98</sup>.

17 грудня 2018 року Європейський суд з прав людини оголосив<sup>99</sup> 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 України.

Зазначені скарги пов'язані з питаннями затримання осіб однією або іншою державою – учасницею конфлікту, самопроголошеними Донецькою та Луганською народними республіками та про знищення житла під час воєнних 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).

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

Для заощадження якомога більше часу Суд вирішив, що будь-які відповідні індивідуальні справи, які не були оголошені неприпустими-

98 URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/nrc-study\\_pursuing-compensation-for-damaged-or-destroyed-property\\_ukr.docx.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/nrc-study_pursuing-compensation-for-damaged-or-destroyed-property_ukr.docx.pdf).

99 URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:\[%22003-6282063-8189102%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:[%22003-6282063-8189102%22]).

ми чи вилучені з самого 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 ти інші проти України та Росії», 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<sup>100</sup>).

21 січня 2019 року ухвалою Верховного Суду відкрито касаційне провадження у цивільній справі № 265/6582/16-ц<sup>101</sup> 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 у касаційному суді.

Розгляд справи призначено на 15 травня 2019 року.

На момент видання цього посібника розгляд справи уже відбудеться, а отже, Великою Палатою буде сформульовано підхід до правозастосування норм у зазначеній сфері. З огляду на зазначене, потреби в детальному аналізі рішень судів різних інстанцій немає.

При цьому варто зазначити, що на сьогодні кілька справ уже розглянуто Верховним Судом, по деяких із них винесено остаточні рішення.

Саме тому надалі наводиться короткий аналіз рішень Верховного Суду, які вказані у зазначеній ухвалі.

<sup>100</sup> URL: <http://vpl.com.ua/uk/news/6199/>.

<sup>101</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79365489>.

Так, Верховним Судом направлено на новий розгляд до суду першої інстанції справу № 227/6023/15-ц<sup>102</sup> на підставі того, що в ході розгляду справи судами першої та апеляційної інстанцій не забезпечено повне та всебічне з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень.

Верховним Судом надано висновки щодо таких основних питань:

*1. Визначення належного відповідача*

У контексті справи, що розглядалась, Верховний Суд звернув увагу на практику Європейського суду з прав людини у справах з подібними обставинами, а саме заподіяння шкоди під час збройного чи військового конфлікту. В рішенні Суд, зокрема, посилається на рішення Європейського суду у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії», § 313 та у справі «Саргсян проти Азербайджану», § 129, а також наводить позицію Суду щодо юрисдикції держави стосовно території, яка потерпає від збройного конфлікту: «навіть за виняткових обставин, коли держава позбавлена можливості здійснювати владу на частині своєї території через військову окупацію збройними силами іншої держави, воєнні дії чи повстання, або внаслідок створення сепаратистського режиму на її території, вона не втрачає своєї юрисдикції за змістом статті 1 Конвенції (рішення ЄСПЛ у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії», § 333; рішення ЄСПЛ у справі «Катан та інші проти Молдови та Росії», § 109; рішення ЄСПЛ у справі «Саргсян проти Азербайджану», § 130)».

Не достатньо зрозумілим є посилання на рішення Європейського суду у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії», § 335, § 339; у справі «Саргсян проти Азербайджану», § 131 («У випадках, коли держава позбавлена можливості здійснювати владу на частині своєї території, її відповідальність за Конвенцією обмежується виконанням позитивних зобов'язань. Такі зобов'язання стосуються як заходів, необхідних для відновлення контролю (як вираження своєї юрисдикції) над відповідною територією, так і заходів із забезпечення поваги до особистих прав заявника»), адже як на момент заподіяння шкоди (19 січня 2015 року), так і дотепер місто Авдіївка, в якому розташоване житло позивача, знаходиться на території, що контролюється Урядом України.

Також Суд посилається на рішення ЄСПЛ у справі «Айдер та інші проти Туреччини», яким визначається, що відповідальність держави

---

<sup>102</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74021731>.

має абсолютний характер і має об'єктивну природу, засновану на теорії соціального ризику (social risk). Таким чином, держава може бути притягнута до відповідальності з метою компенсації шкоди тим, хто постраждав від дій невстановлених осіб або терористів, коли держава визнає свою нездатність підтримувати громадський порядок і безпеку або захищати життя людей і власність (пункт 70).

## *2. Зобов'язання із відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом*

Відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом, регламентується спеціальною нормою – статтею 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», згідно з якою 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.

Тобто обов'язок відшкодувати завдану шкоду покладається на державу незалежно від її вини, а після відшкодування до держави переходить право вимоги до винної особи. Таким чином, встановлення осіб, які вчинили терористичний акт, які здійснювали терористичну діяльність, наявність щодо них обвинувального вироку суду, не є умовою відшкодування шкоди державою на підставі статті 19 зазначеного Закону.

### *1. Умови застосування спеціальних положень законодавства щодо відшкодування заподіяної шкоди, а саме Закону України «Про боротьбу з тероризмом»*

Обов'язковою умовою для задоволення позовних вимог про відшкодування за рахунок держави шкоди, завданої під час проведення антитерористичної операції, є розташування пошкодженого майна на території АТО.

Водночас для підтвердження розміру шкоди, завданої руйнуванням будинку, необхідним є акт обстеження пошкодженого (знищеного) майна позивача внаслідок проведення антитерористичної операції, який має бути складений на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1002-р та розпорядження голови районної державної адміністрації.

Зокрема, у даній справі позивачем було надано Суду звіт про оцінку розміру збитків, нанесених нерухомому майну, виконаний оціню-

вачем фізичною особою-підприємцем по фотоматеріалах та без огляду об'єкта оцінки.

Суд, оцінюючи наданий позивачем звіт про оцінку розміру збитків, нанесених нерухомому майну, погодився із доводами суду апеляційної інстанції стосовно того, що зазначений звіт не є належним доказом факту руйнування будинку позивача та висновку про його часткову непридатність (для експлуатації), оскільки зроблений оцінювачем без огляду об'єкта незавершеного будівництва по фотоматеріалах, які надав йому позивач й які не містять жодного доказу про наявність незавершеного будівництва (матеріалів) саме на земельній ділянці, яка належить позивачу. До того ж Суд указує на те, що позивачем не надано доказів про розмір завданої йому шкоди у результаті пошкодження його будинку, зокрема акта обстеження пошкодженого (знищеного) майна позивача внаслідок саме проведення антитерористичної операції.

Додатково Суд указує на те, що «на час обстрілу позивач був власником будівельних матеріалів, використаних для спорудження об'єкта незавершеного будівництва, а не будинку». (Коментар: у даному контексті необхідно зробити ремарку про те, що розуміння поняття «житло» з точки зору Конвенції з прав людини і основоположних свобод значною мірою відрізняється від поняття, визначеного в національному законодавстві (наприклад, «Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи», 2017, посібник, с. 68–69<sup>103</sup>).

## 2. Вибір механізму відшкодування шкоди та оцінка розміру шкоди

З огляду на те, що норми статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» мають, скоріше, відсильний характер і не передбачають реального механізму, Верховним Судом було вказано, що такий механізм визначений Кодексом цивільного захисту України, який введено в дію з 1 липня 2013 року.

Відповідно до статті 86 цього Кодексу, 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. Суд указує, що «будь-який інший порядок визначення розміру

103 URL: <https://rm.coe.int/handbook-costas-paraskeva-ukr/1680760881>.

відшкодування за пошкоджену квартиру, внаслідок такої надзвичайної ситуації, як терористичний акт, на теперішній час відсутній».

Також Верховним Судом акцентовано увагу на те, 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 містять.

11 липня 2018 року Верховним Судом постановлено остаточне рішення у справі № 219/11736/16-ц<sup>104</sup>. На відміну від обставин попередньої справи, мова не йшла про руйнування житла та його подальшу непридатність для експлуатації.

*Верховним Судом рішення мотивовано, звертаючись до тлумачення норм права з наступних питань:*

*1. Умови застосування спеціальних положень законодавства щодо відшкодування заподіяної шкоди, а саме Закону України «Про боротьбу з тероризмом»*

Обов'язковою умовою для задоволення позовних вимог про відшкодування за рахунок держави шкоди, завданої під час проведення антитерористичної операції, є розташування пошкодженого майна на території АТО.

Водночас для підтвердження розміру шкоди, завданої руйнуванням будинку, необхідним є акт обстеження пошкодженого (знищеного) майна позивача внаслідок проведення антитерористичної операції, який має бути складений на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 № 1002-р та розпорядження голови районної державної адміністрації.

Як і в рішенні щодо попередньої справи, позивачем було надано Суду звіт про оцінку розміру збитків, нанесених нерухомому майну, виконаний оцінювачем фізичною особою-підприємцем по фотоматеріалах та без огляду об'єкта оцінки.

Суд, оцінюючи наданий позивачем звіт про оцінку розміру збитків, нанесених нерухомому майну, погодився із доводами суду апе-

<sup>104</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75345588>.

ляційної інстанції стосовно того, що зазначений звіт не є належним достовірним і беззаперечним доказом для підтвердження їх розміру, оскільки зроблений оцінювачем без огляду квартири на підставі даних, наданих позивачкою (у звіті про визначення розміру збитків розраховані роботи з відновлення (ремонту) пошкодженого житла).

## *2. Вибір механізму відшкодування шкоди та оцінка розміру шкоди*

Судом зроблено висновок, що, пред'являючи вимогу до держави про виплату компенсації за зруйноване під час антитерористичної операції майно, власник цього майна має спочатку, тобто до ухвалення рішення суду, добровільно передати пошкоджений чи зруйнований внаслідок терористичного акта будинок чи майно місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування. Відповідно до частини десятої статті 86 Кодексу цивільного захисту України 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. Будь-який інший порядок визначення розміру відшкодування за пошкоджену квартиру, внаслідок такої надзвичайної ситуації, як терористичний акт, на теперішній час відсутній. Вирішуючи спір, апеляційний суд дійшов висновку, з яким погоджується Верховний Суд, що позивачка не зверталася до Артемівської районної державної адміністрації Донецької області з пропозицією про добровільну передачу пошкодженої квартири чи можливість забезпечення її новим житлом замість пошкодженого.

Характерною особливістю цієї справи, яка демонструє відсутність адекватного правового регулювання, є саме передача належного житла у державну місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання як умова для компенсації. Як вбачається із обставин справи, квартира позивачки зазнала ушкоджень, але залишається придатною для експлуатації за умови проведення відновлювальних робіт.

Верховним Судом постановою від 1 серпня 2018 року також направлено на новий розгляд до суду першої інстанції справу № 242/1618/17<sup>105</sup> на підставі того, що в ході розгляду справи судами першої та апеляційної інстанцій не забезпечено повне та всебічне

<sup>105</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75781622>.



з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень.

*Верховним Судом надано висновки щодо таких основних питань:*

*1. З питань визначення належного відповідача та зобов'язання із відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом, Судом наводяться висновки, аналогічні до тих, що вказані у справі № 227/6023/15-ц.*

*2. Умови застосування спеціальних положень законодавства щодо відшкодування заподіяної шкоди, а саме Закону України «Про боротьбу з тероризмом»*

Судами встановлено, що позивачем надано докази руйнування належного їй будинку внаслідок проведення бойових дій, зокрема акт обстеження об'єкта, який постраждав внаслідок проведення бойових дій на території м. Авдіївки (на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1002-р та розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації від 5 січня 2015 року), а також акта про пожежу, складеного відповідно до Порядку обліку пожеж та їх наслідків, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 2030 від 26 грудня 2003 року.

*3. Вибір механізму відшкодування шкоди та оцінка розміру шкоди*

Так само, як і у наведених вище справах, Судом вказується, що відповідно до статті 86 цього Кодексу 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. Суд вказує, що «будь-який інший порядок визначення розміру відшкодування за пошкоджену квартиру, внаслідок такої надзвичайної ситуації, як терористичний акт, на теперішній час відсутній».

При цьому Верховний Суд вказує на те, що «при вирішенні справи суди не звернули увагу, що 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 містять».

Зі змісту постанови, на жаль, залишається не зрозумілим, чи вказаний висновок зроблено в тому числі в результаті правової оцінки

обставин, на яких наголошується у рішенні Селидівського міського суду Донецької області<sup>106</sup>, зокрема щодо аналізу цієї норми в контексті її застосування до обставин конкретної справи.

Зокрема, аналізуючи можливість застосування норм, передбачених частиною 9 статті 86 Кодексу цивільного захисту України (забезпечення житлом постраждалого або виплата грошової компенсації за рахунок держави здійснюється за умови добровільної передачі постраждалим зруйнованого або пошкодженого внаслідок надзвичайної ситуації житла місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання), «Судом встановлено, що зруйноване житло позивача знаходиться у м. Авдіївка Донецької області, тобто у місті, де для здійснення повноважень органу місцевого самоврядування створена військово-цивільна адміністрація».

Системний аналіз положень Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», зокрема статей 12 та 39, вказує на те, що повноваження військово-цивільних адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, однак повноваження щодо прийняття об'єктів до державної чи комунальної власності у військово-цивільних адміністрацій відсутні. У зв'язку із цим Судом першої інстанції зроблено наступні висновки: «тобто у військово-цивільній адміністрації м. Авдіївка відсутні підстави для прийняття від постраждалої зруйнованого внаслідок надзвичайної ситуації житла» та «у даній справі підстави відшкодування шкоди не є пов'язаними з умовою добровільної передачі зруйнованого житла».

20 вересня 2018 року Верховним Судом також ухвалено остаточне рішення у справі 243/8302/16-ц<sup>107</sup>.

*Верховним Судом рішення мотивовано, звертаючись до тлумачення норм права з наступних питань:*

*1. Умови застосування спеціальних положень законодавства щодо відшкодування заподіяної шкоди, а саме Закону України «Про боротьбу з тероризмом»*

<sup>106</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69630664>.

<sup>107</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76614844>.

У рішенні Верховний Суд указує на те, що для підтвердження розміру шкоди, завданої руйнуванням будинку, необхідним є акт обстеження пошкодженого (знищеного) майна позивача внаслідок проведення АТО, який має бути складений на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1002-р та розпорядження голови районної державної адміністрації.

Оцінюючи наданий позивачем акт від 18 вересня 2014 року № 696, складений комісією у складі директора, інженера по інвентаризації першої категорії, архіваріуса комунального підприємства «Бюро технічної інвентаризації» м. Слов'янська Донецької області, суд апеляційної інстанції та Верховний Суд дійшли висновку, що він не є достовірним і беззаперечним доказом для підтвердження факту руйнування її жилого будинку з надвірними та господарськими побудовами внаслідок терористичного акту під час АТО, а також розміру завданої шкоди; а Акт виконаних робіт з розмінування місцевості від 4 серпня 2015 року № 375 також не містить відомостей, що нерухоме майно позивача зруйноване саме внаслідок терористичного акту під час АТО.

Із наведеного судами зроблено висновок про те, що позивач «не надала належних і допустимих доказів на підтвердження заявлених вимог, зокрема факту руйнування її жилого будинку з надвірними та господарськими побудовами внаслідок терористичного акту під час АТО, а також розміру завданої шкоди. Тобто свій процесуальний обов'язок щодо доведення позову позивач не виконала».

У даному випадку наведені висновки викликають певний подив, адже подія руйнування будинку відбулась 4 липня 2014 року, акт руйнування складений комісією 18 вересня 2014 року, в той час як розпорядження Кабінету Міністрів України № 1002-р було прийнято пізніше, а саме 16 жовтня 2014 року, а враховуючи адміністративно-територіальний статус міста Слов'янська (місто обласного значення), дія розпоряджень голови районної державної адміністрації (в даному випадку Слов'янської) на місто не поширюється. Додатково необхідно згадати позицію Європейського суду при розгляді дещо подібних питань, зокрема, у справі «Гаші проти Хорватії» Суд встановив, що «ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються». Тобто у даному випадку позивачка звернулася до органів місцевого самоврядування для фіксації зруйнувань і не мала

сумнівів у тому, що видані їй документи не відповідатимуть нормам чинного законодавства (а особливо нормам, прийнятим згодом).

## *2. Вибір механізму відшкодування шкоди та оцінка розміру шкоди*

Судом, як і у попередніх справах, зроблено висновок, що, пред'являючи вимогу до держави про виплату компенсації за зруйноване під час антитерористичної операції майно, власник цього майна має спочатку, тобто до ухвалення рішення суду, добровільно передати пошкоджений чи зруйнований внаслідок терористичного акту будинок чи майно місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування.

В ухвалі Верховного Суду зазначається, що у справі, яка запланована до розгляду Великою Палатою (№ 265/6582/16-ц), так само як і в проаналізованих вище справах (№ 227/6023/15-ц, № 219/11736/16-ц, № 242/1618/17, № 243/8302/16-ц), суди не встановили, що мала місце надзвичайна ситуація.

Зокрема, обставини справи, що запланована до розгляду Великою Палатою, пов'язані із заподіянням шкоди майну внаслідок артилерійського обстрілу житлових районів міста Маріуполя (на відміну від цих, досить резонансних у суспільстві подій, руйнування власності позивачів у інших справах відбулись, так би мовити, в «невизначених обставинах»).

Разом з цим колегія суддів Другої судової палати Касаційного цивільного суду, розглядаючи питання конкретних фактів руйнування та загальновідомих фактів бойових дій у рамках проведення антитерористичної операції згідно з Указом Президента України від 13 квітня 2014 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 квітня 2014 року № 405/2014 “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”, зробила висновок про передчасність застосування до спірних відносин положень Кодексу цивільного захисту України без обґрунтування необхідності застосування аналогії закону.

Передаючи справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, колегія суддів керувалася тим, що у 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 приват-

ними 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 має визначити підходи щодо вирішення таких питань:

1. Правова підстава відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом (стаття 19 Закону № 638-IV, стаття 86 КЦЗУ, 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 невідконтрольна).

### ***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, підготовленої за результатами роботи Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні<sup>108</sup>, наводить статистичні дані щодо людських жертв унаслідок збройного конфлікту. В 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 3020 жертв серед цивільного населення (1791 чоловік, 1045 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,

---

108 URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/24thReportUkraineAugust\\_November2018\\_UKRANIAN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/24thReportUkraineAugust_November2018_UKRANIAN.pdf).

загальна кількість цивільних осіб, загиблих через конфлікт, становить щонайменше 3318. За оцінками УВКПЛ, загальна кількість поранених цивільних осіб станом на листопад 2018 року становить від 7000 до 9000 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.

Досить дивно, але 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.

Наразі вдалося знайти лише декілька судових справ указаної категорії. В даній частині не аналізуються справи, в яких відповідачем виступає 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<sup>109</sup>.

*Обставини першої справи полягають у наступному:* 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.

---

<sup>109</sup> Переслідуючи, наскільки це можливо, цілі захисту приватності осіб, які є позивачами у зазначених справах, номери справ не наводяться.

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 впливають 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 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 наступному:* 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

спричинену їй 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 у 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»).

Дійсно, судом констатовано факт, що на поточний момент відсутнє спеціальне законодавство щодо механізму відшкодування шкоди за обставин, в 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» 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 у реалізації особою таких прав та свобод.

Іншими словами, відсутність відповідного «процедурного» закону не може бути перешкодою у 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» та «Бурдов проти Росії» в яких Європейський суд не прийняв аргумент уряду щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи державної влади не можуть посилалися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань.

***Практика оскарження дій управлінь соціального захисту, які припиняли виплату трудових пенсій внутрішньо переміщеним особам на підставі того, що останні не проходили фізичну ідентифікацію у відділеннях «Ощадбанку»***

У таких рішеннях суди констатують факт того, що наявність у позивачів статусу внутрішньо переміщеної особи створює для нього на відміну від інших громадян України певні перешкоди в отриманні пенсії, та потребує від пенсіонера здійснення додаткових дій, не передбачених Законами щодо пенсійного забезпечення, зокрема, ідентифікацію особи, надання заяви про поновлення виплати пенсії, яка була припинена органом Пенсійного фонду. Це дає підстави для суду вважати, що в діях відповідача – органів Пенсійного фонду є дискримінація стосовно позивача як внутрішньо переміщеної особи, а також те, що в українському законодавстві відсутній єдиний підхід до виплати пенсій громадянам України згідно з чинним законодавством.

Органи Пенсійного фонду у запереченнях на такі позовні заяви посилаються на те, що пенсія позивачу була припинена у зв'язку з тривалою відсутністю за місцем проживання. Однак суди вважають, що такі заперечення суперечать праву на вільний вибір місця проживання в Україні, гарантованого Законом України «Про свободу пересування

та вільний вибір місця проживання в Україні», а тому ніхто не може позбавляти особу права на отримання призначеної йому пенсії. Тому суди зазначають, що відсутність позивача за місцем проживання не може позбавляти його права на отримання пенсії через впровадженний механізм реєстрації внутрішньо переміщених осіб та отримання відповідної довідки. Також суди зазначають, що припинення виплати пенсії позивачу відбувається не у спосіб, передбачений Законом України, а з точки зору положень статті 1 Протоколу №1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, мало місце втручання у право власності позивача, і таке втручання не було «законним».

Нагадуючи про те, що засіб юридичного захисту має бути ефективним як на практиці, так і за законом, та сприяти реальному відновленню порушеного права, беручи до уваги приписи частини 2 статті 9 КАС України, суди вважають за доцільне визнавати протиправними такі рішення органів Пенсійного фонду та скасовують їх<sup>110</sup>.

Основу проблеми становить те, що постанови Кабінету Міністрів України № 365 та № 673<sup>111</sup> встановлюють додаткові умови верифікації та фізичної ідентифікації для внутрішньо переміщених осіб-пенсіонерів та встановлюють додаткові підстави для припинення виплат пенсій внутрішньо переміщеним особам. Суди підкреслюють, що припинення виплати пенсій можливе лише у випадках, установлених Законом, а прийняті постанови Кабінету Міністрів України не можуть вносити зміни чи доповнювати підстави для припинення пенсійних виплат, встановлені Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». У рішеннях у цих справах суди нагадують про позицію Європейського суду з прав людини, викладену у рішенні «Пічкур проти України», яке набрало статусу остаточного 7 лютого 2014 року, де Суд визнав неможливим поставлення права на отримання пенсії в залежності від місця проживання заявника<sup>112</sup>.

110 Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 03 грудня 2018 року №200/9885/18-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78284518>.

111 Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-p>; Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-p#n33>.

112 Рішення Донецького окружного адміністративного суду від 28 грудня 2018 року № 200/13423/18-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78844574>.

### ***Практика судів щодо встановлення фактів, що мають юридичне значення***

Окрему категорію становлять справи, в 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 Федерацією частин території Донецької та Луганської областей України. Проблематичність таких ситуацій полягала у тому, що в отриманих ними довідках про статус внутрішньо переміщеної особи в органах соціального захисту посвідчувався лише факт наявності у 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 наступний 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 у нормах міжнародного та національного законодавства, доповідях міжнародних організацій, заявах лідерів держав та міжнародних організацій, суди приходять до 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 планува-

ти 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 правам на свободу пересування, вираження думки, майнових прав вільного володіння, розпорядження та користування майном, прав на працю та захист, що уможлиблює 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<sup>113</sup>.

Відмови у задоволенні подібних заяв мали місце у 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<sup>114</sup>. 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.

113 Рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 09 серпня 2017 року № 761/2812/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68318940?fbclid=IwAR2vuLtoSpesnHA4kvGWBp1LJSR83xbrckhFu7XfD00ExvgJLsP87yodXE>.

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

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 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 впливають 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» від 8 липня 2004 року, «Сарґсян проти Азербайджану» від 16 червня 2015 року, «Катан та інші проти Республіки Молдова та Росії» 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 за Конвенцією обмежується виконанням 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 мова йде про можливість визнання заявника особою, яка знаходиться під захистом Конвенції ООН про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року<sup>115</sup>.

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: мова йде про відкриття провадження, призначення справи до розгляду та винесення рішення по суті упродовж дня<sup>116</sup>.

У меншій мірі з'являються справи, які пов'язані із 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

---

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

116 Див., наприклад: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

інвалідність, на непідконтрольній території, унеможлиблюється здійснення ним соціальних прав, а іншим способом забезпечити свої соціальні права, крім встановлення факту наявності у заявника інвалідності, немає. Встановлення ж даного факту має для заявника юридичне значення, оскільки від цього залежить виникнення особистих майнових прав<sup>117</sup>.

*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 у суді касаційної інстанції вже близько двох і більше років.
4. Проаналізувати практику застосування судами в адміністративних справах зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подання звіту

---

<sup>117</sup> Рішення Подільського районного суду міста Києва від 26 лютого 2018 року № 758/10342/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73950319>.

про виконання судового рішення. За результатами аналізу обговорити шляхи досягнення позитивних змін стосовно виконання рішень судів, зокрема, з представниками Державної виконавчої служби, Пенсійного фонду, Міністерства соціальної політики.

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. Обрані справи Європейського суду з прав людини, пов'язані із захистом прав людини внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, які постраждали від конфлікту (витяги)<sup>118</sup>

### Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey), No 15318/89 (попередні заперечення), 23 березня 1995 року<sup>119</sup>

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<sup>120</sup>.

**Факти.** Заявниця пані Лоїзиду 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 Лоїзиду 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<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> Тут і далі по всьому тексту – курсив авторський.

<sup>119</sup> Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey), No 15318/89 (попередні заперечення), 23 березня 1995 року. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). *Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5965>.

<sup>120</sup> Параскева К. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи: посібник. Харків: Право, 2017. С. 32.

<sup>121</sup> Экстерриториальная юрисдикция государств-участников. *Информационно-тематический листок*. Ноябрь, 2014. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Extra-territorial\\_jurisdiction\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_RUS.pdf).

## **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”».

«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, впливає 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 Туреччини і слугувати підставою для встановлення відповідальності Держави».

## **Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey), No 15318/89 (міркування по суті), 18 грудня 1996 року<sup>122</sup>**

**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,

<sup>122</sup> Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey), No 15318/89 (міркування по суті), 18 грудня 1996 року. HUDOC database. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["15318/89"\],"documentcollectionid":\["GRANDCHAMBER"\],"chamber":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001-58007"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

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 перешкождали 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 очевидністю впливає, 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<sup>123</sup>**

**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*

<sup>123</sup> Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey), No. 25781/94 [ВП], 10 травня 2001 року. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/16806b5964>.

«ТРПК» була незалежною державою, і що вона не може бути притягнута до відповідальності відповідно до Конвенції за дії або бездіяльність, про які йдеться<sup>124</sup>.

### **Витяг з рішення**

**Загальні питання виконання позитивних зобов'язань у сфері прав людини (питання юрисдикції).** «77. Звичайно, правда, що у справі “Лоїзиду 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.

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 “Лоїзиду 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».

<sup>124</sup> 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>.

«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».

**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 жод-

них 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 впливає 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 впливає 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: поперше, повна відмова переміщеним особам у праві на недоторканність їхнього житла не має законних підстав за змістом пункту 2 стат-



ті 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 "Лоїзиду 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 "Лоїзиду 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 "Лоїзиду 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 “Лоїзиду 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 контролю, 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 стосується 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<sup>125</sup>.

<sup>125</sup> 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>.

**Варнава та інші проти Туреччини (Varnava and others v. Turkey), No. 16064/90 [ВП], 18 вересня 2009 р.<sup>126</sup>**

**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 пропали 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<sup>127</sup>.

**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...

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 впливати 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

126 Варнава та інші проти Туреччини (Varnava and others v. Turkey), No. 16064/90 [ВП], 18 вересня 2009 р. HUDOC database. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["CASE%20OF%20VARNAVA%20AND%20OTHERS%20v.%20TURKEY%20-%20\[Russian%20Translation\]%20legal%20summary%20by%20the%20COE/ECHE/CHR"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-117514"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

127 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>.

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».

### **Андрю проти Туреччини (Andreou v. Turkey), № 45653/99, [Fourth Section], 27 жовтня 2009 р., остаточне 27 січня 2010 р.<sup>128</sup>**

**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<sup>129</sup>.

#### **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

<sup>128</sup> Андрю проти Туреччини (Andreou v. Turkey), № 45653/99, [Fourth Section], 27 жовтня 2009 р., остаточне 27 січня 2010 р. HUDOC database. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["CASE%20OF%20ANDREOU%20v.%20TURKEY"\],"documentcollectionid":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-95295"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

<sup>129</sup> 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>.

цивільна особа та двоє миротворців. У зв'язку з цим Суд приділяє певну увагу 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 виніс близько 280 рішень, у яких встановив порушення Конвенції, що відбулись на тлі боротьби з тероризмом в 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 в 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 поведінням;
- 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 Бінгьоль 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<sup>130</sup>.*

### **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 небезпечну ситуацію в цьому ре-

<sup>130</sup> 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>.

гіоні 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 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),  
№ 8803/02–8811/02, 8813/02, 8815/02–8819/02, 29 червня 2004 р.<sup>131</sup>**

**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. проти-законну терористичну діяльність з метою відокремлення частини території Туреччини та створення 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

---

131 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. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b596a>.

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 Акдівара 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; "Гулеч 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 регіоні 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 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),  
№ 46347/99 (ріш.), 14 березня 2005 р.<sup>132</sup>**

**Факти.** Заявниця, пані Міра Ксенідес-Арестіс, є громадянкою Кіпру греко-кіпрського 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.

**Витяг з рішення**

**Право на мирне володіння приватною власністю.** «16. Заявниця поскаржилася на невинуватене 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" (Surgus 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 створює тривале порушення статті 8 Конвенції».

«22. Суд не бачить підґрунтя у цій справі для того, щоб відступити від висшегаданого міркування й рішень. Відповідно, Суд приходиться до висновку, що існувало тривале 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 № 1...»

<sup>132</sup> Ксенідес-Арестіс проти Туреччини (Xenides-Arestis v. Turkey), № 46347/99 (ріш.), 14 березня 2005 р. Обрані статті Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). *Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b592c>.



«28. Суд далі знову повторює, що відповідно до своїх рішень у справах Лоїзиду (Loizidou) (попередні заперечення), Лоїзиду (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, невинуватих 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 "Броніовські 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.<sup>133</sup>**

**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 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

133 Ілашку та інші проти Молдови та Росії (Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia), No 48787/99 [ВП], 08 липня 2004 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5966>.

*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<sup>134</sup>.*

### **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 “Лоізиду” (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

<sup>134</sup> Экстерриториальная юрисдикция государств-участников. Информационно-тематический листок. Ноябрь, 2014. URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Extra-territorial\\_jurisdiction\\_RUS.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Extra-territorial_jurisdiction_RUS.pdf).

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 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, узяті 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 на-самперед 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 дискусій 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, nn. 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 наді-

лена 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.<sup>135</sup>**

**Факти.** Громадянин Молдови, етнічний німець, народився та жив у Тирасполі з 1978 до 2010 року. З 2011 року вимушений був шукати притулку у Швейцарії.

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.

<sup>135</sup> Мозер проти Республіки Молдова та Росії (Mozer v. the Republic of Moldova and Russia), № 11138/10 від 23 лютого 2016 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5928>.

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. Не дивлячись на такі висновки умови тримання заявника не покращилися.

1 липня 2010 року «Народний суд Тирасполя» визнав заявника винним на підставі статті 158<sup>1</sup> «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 “Акдивар та інші проти Туреччини” (Akdivar and Others v. Turkey), від 16 вересня 1996 р., п. 65, Доповіді 1996-IV; справу “Вукович та інші проти Сербії” (Vučković and Others v. Serbia) (попереднє заперечення) [ВП], NoNo 17153/11 і 29 інших, п. 70, від 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” (Sejdović 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 стосовно 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 вважалось 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 поведінням 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-Х; "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 настоярем Пер Берген Хольмом, Суд повторює, що відмова керівництва установи дозволити ув'язненому зустріч зі священником 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 пози-

тивних 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), No43370/04, 18454/06, 8252/05 [ВП], 19 жовтня 2012 р.<sup>136</sup>**

**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 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 закриті, 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 No1 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

<sup>136</sup> Катан та інші проти Молдови та Росії (Catan and Others v. Moldova and Russia), No43370/04, 18454/06, 8252/05 [ВП], 19 жовтня 2012 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b595f>.

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 No1, 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 вищу 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 безглуздом, якби воно не передбачало для своїх бенефіціарів право отримувати освіту державною мовою або однією з державних мов, залежно від ситуації (див. цитовану вищу 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



підкуватися 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 вищу 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

#### (а) 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 Ілашци 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 ревізії 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 No 1 до Конвенції з боку Російської Федерації».*

### **Саргсян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan), No 40167/06 [ВП], 16 червня 2015 р.<sup>137</sup>**

**Факти.** При радянській системі територіального управління Нагорний 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 Нагорного Карабаху заявила про створення «Нагірно-Карабаської Республіки» («НКР»), а в січні 1992 року парламент «НКР» оголосив незалежність від Азербайджану. Конфлікт поступово переріс в 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

<sup>137</sup> Саргсян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan), No 40167/06 [ВП], 16 червня 2015 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5968>.

(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.

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 переміщеної 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<sup>138</sup>.

### **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 Сторо-

<sup>138</sup> 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>.

нами їхніх зобов'язань” (див. рішення у справі “Лоізиду проти Туреччини” (попередні заперечення), від 23 березня 1995 року, §§ 75 і 93, серія А, 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 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 скаржитись 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 впливають 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-відпо-

відач 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 “Лоїзиду 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 Пінейру”, 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 забезпе-

чення 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 Пінейру". 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.<sup>139</sup>**

**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, доки 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, посиляючись на статус ВПО та відсутність житла, яке було задоволено.

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 пода-

<sup>139</sup> Гюльмамєдова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan), № 38798/07, 22 квітня 2010 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою) / *Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»*. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b5929>

вала 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.

### **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 А, No 301-В).

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 призводити до наслідків, що суперечать стандартам Конвенції (див. рішення у справі “Броньовські 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 розподілен-

ня 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 посиленням 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 справедливий 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.<sup>140</sup>**

**Факти.** Ця справа стосувалася скарг шести азербайджанських біженців щодо того, що вони не змогли повернутися в свої будинки і мати доступ до свого майна в районі Лачина, в Азербайджані, звідки вони

<sup>140</sup> Чірагов та інші проти Вірменії (Chiragov and others v. Armenia), № 13216/05 (рішення щодо суті), 16 червня 2015 р. HUDOC database. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%5C%22chirag%22%5C%22documentcollectionid%22:%5B%5C%22GRANDCHAMBER%22%5C%22CHAMBER%22%5C%22itemid%22:%5B%5C%22001-155353%22%5D%7D>.

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<sup>141</sup>.

### **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 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».

<sup>141</sup> 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>.

**Право на ефективний засіб юридичного захисту.** «201. У підсумку, що стосується періоду, який аналізується, тобто починаючи з 26 квітня 2002, 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), №№ 65731/01 та 65900/01 (ухв. щодо прийнятності), від 6 липня 2005 р.<sup>142</sup>**

**Факти.** Заявники скаржилися на дискримінаційне ставлення до чоловіків і жінок в межах програм надання допомоги у зв'язку із скороченням доходів та надбавок до пенсій, в яких дата припинення розрахунків була прив'язана до пенсійного віку. Заявники оскаржували прий-

<sup>142</sup> Стек та інші проти Сполученого Королівства (Stec and others v. the United Kingdom), №№ 65731/01 та 65900/01 (ухв. щодо прийнятності), від 6 липня 2005 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проекту 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>.

няті 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] (Korcský 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 "Уїлліс", що також наведена вище, § 34). Хоча Протокол № 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 № 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.<sup>143</sup>**

**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. Тимчасом 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

<sup>143</sup> Азіз проти Кіпру (Aziz v.Cyprus), № 669949/01 від 22 вересня 2004 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/15-case-of-aziz-v-cyprus-ukrainian-translation-/16806b5960>.



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 кіпрського-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.

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 явний прогалина у законодав-

стві, що щодо вирішення подальших проблем. *Отже, заявник, як член турецько-кіпріотської громади, що проживає в районі Кіпру, контролюваному 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 А, № 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 “Дудгон проти Сполученого Королівства” від 22 жовтня 1981 року, серія А, № 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 оспорується, і яке слід розглядати як основний аспект справи. Відповідно було порушення статті 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 3 Протоколу № 1».

## Додаток 2. 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.<sup>144</sup>**

**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.

<sup>144</sup> 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 Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/16-lisnyy-and-others-v-ukraine-and-russia-uaa/16806b5961>.

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, 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” (Prokorporovich 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 “Саргсян 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, впливають з таких обставин (див., з-поміж багатьох інших авторитетних джерел, справу “Савріддін Джураєв проти Росії” (Savrididin 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 (а) 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.<sup>145</sup>**

**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

<sup>145</sup> 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 Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/17-polovynko-and-others-v-ukraine-and-russia-ukr/16806b5962>.

*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:

(а) 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” (Tyrrer 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 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 (а) 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.<sup>146</sup>**

**Факти.** Усі заявники – жителі міста Донецька. Урізні 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 А, № 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 А, № 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, Суд усвідомлює контекст, в якому виникла справа, зокрема, що стосується військових дій в регіоні, і зазначає, що було б поверхнево розглядати факти справи без

<sup>146</sup> 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. Міністерство соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/14818.html?PrintVersion>.



розгляду такого загального контексту (див. Хлєбїк 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 А, № 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 “Бейетель проти Франції” від 4 грудня 1995 року, § 36, серія А, № 333-В, і “Греко-Католицька Парафія Лупенї та інші проти Румунїї” [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 А, № 93, та “Станєв проти Болгарїї” [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 несумісне 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 Італїї”, № 40877/98, § 54, ЄКПЛ 2003-I, а також “Греко-Католицька парафія Лупенї 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 розглядалися 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 „Хлебик 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 впливає 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 використувувати 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 скард 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 впливають 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».

## **Хлібик проти України (Khlebiak v. Ukraine), № 2945/16 (ріш.), 25 липня 2017 р.<sup>147</sup>**

**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 No 7 Конвенції він марно очікував розгляду апеляційним судом його апеляційної скарги стосовно свого вироку через те, що державні органи влади не в змозі 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

<sup>147</sup> Хлібик проти України (Khlebiak v. Ukraine), № 2945/16 (ріш.), 25 липня 2017 р. Обрані стандарти Ради Європи стосовно прав людини ВПО (переклад українською мовою). Офіційна сторінка Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/case-of-khlebiak-v-ukraine-1-ukr-ed/1680738311>.

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 А 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 Тівік 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 А, 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 “Пеліссє 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” (Maćzyński 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 залишилися 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 ін-



формація 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-Х).

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 А, No 248-А). 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 А, No 25 та справи “А. 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 (а) 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 вирокі (у порівнянні з аналогічним пунктом 150). Немає жодної іншої ознаки, що його ув'язнення не відповідало цілям позбавлення волі, передбаченим пунктом 1 (а) статті 5 (див. з відповідними змінами справу "V. v. the United Kingdom" (В. 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)", згадану 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 (а) 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.<sup>148</sup>**

**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 залишалось 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.

З вересня 2010 року заявник оскаржив до Окружного адміністративного суду м. Києва таке тлумачення управління Пенсійного фонду України рішення Конституційного Суду. Однак суд залишив позов заявника без розгляду як такий, що був поданий після закінчення встановленого законом строку.

---

148 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 Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b592b>.

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 першої 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 скаржитись 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 якимось правильним 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 відрізнити 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 проживання 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 законодав-

ством 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 3. Рішення національних судів у справах, пов'язаних з вимушеним внутрішнім переміщенням, в яких застосовано відповідні стандарти Ради Європи та інші міжнародні стандарти прав людини (витяги)**

(та Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення)

#### **Рішення Верховного Суду у 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 ВСТАНОВИВ:**

#### **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. З 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 звернувся до суду з адміністративним позовом.

## **ІІІ. 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:*

*<...>*

*б. 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 сус-

*пільства 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 значенням 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, недієдатна особа або особа, дієдатність 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, затвердженою 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, затвердженою 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 соціаль-

них 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. По-

няття 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 поживачу**

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 при-



пинення 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'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.

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 об-

ласті 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 не виплата 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 потипправності 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 судові 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 Пенсійного 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 у 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 не виплати 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 звернулася 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 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 колегія суддів робить виходячи з наступного.

В 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 у 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 у 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 у 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 у 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 до висновку, що 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.

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 застосує 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.



В 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 до 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 до 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 у 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 ІН-ФОРМАЦІЯ\_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 України, 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» закріплює 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 забез-

печення 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 в 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 особи незалежно від місця проживання в Україні.

Усупереч зазначеному рішенням 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 Конвенції 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 пово-

дженні, 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), п. 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 Льченко 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 ор-

ганів 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» (Pejić 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» (Grudić 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 листопада 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 необ-



хідність 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 про Україну, 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 поважатися 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 Кон-

ституцією 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.

Статтю 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 у 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 ВСТАНОВИВ:**

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, посиляючись 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 невиконання 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 подання 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 Украї-

ни 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 по-

штового 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 зупиняти 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.

Статтю 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 напрямками 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 у 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:**

##### **I. 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.

## **II. 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. В 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. Суди 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 подані 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 забезпечити 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 у 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 невиключеної одноразової допомоги та щомісячних страхових виплат**

## **ПОСТАНОВА**

20 вересня 2018 року  
Справа № 243/3505/16-ц  
Провадження № 14-271ц18

## **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 у 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 довід-

кою. 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 невикладену 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 невиклати 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 Украї-

ни, 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 застосування 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 оспорується, 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 припинилися, відповідач визнає наявність у нього заборгованості перед по-

зивачем 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, виплачую-

чи 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 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 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) встановлено: 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 Фон-

ду 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 анти-терористичної 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, внесені 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 здій-

снюються 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 невиконання 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 сі-

мей), 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 зву-

жувати 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.

Статтю 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 набуто 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 напрямками 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 України 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 ефектив-

ного 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 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-УІІІ 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.

Суди правильно вважали, що не є підставою для відмови у 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 невиконання 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 невиконання 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 – дату 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 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.

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. Дер-

жава 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 передбачуваними (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 «Веренцов 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 невилати 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 й апеляційної інстанцій про часткове задоволення позову і стягнення з відповідача на користь позивача заборгованості за невилачену 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 у справі про поновлення виборчих прав**

### **ПОСТАНОВА**

25 липня 2018 року

справа №161/16573/16-а

адміністративне провадження №К/9901/17330/18

### **Витяг**

#### **Верховний Суд ВСТАНОВИВ:**

У грудні 2016 року ОСОБА\_1 (далі також – позивач) звернулася до суду з адміністративним позовом до Відділу ведення Державного реєстру виборців Луцької міської ради (далі також – відповідач) в якому просила:

визнати незаконним рішення відповідача – органу ведення Державного реєстру виборців внести дані до Державного реєстру виборців про відмову у задоволенні заяви позивача про зміну виборчої адреси у Державному реєстрі виборців, що міститься у відповіді відповідача;

зобов'язати відповідача внести дані до Державного реєстру виборців про зміну виборчої адреси позивача згідно з відомостями про місцезнаходження (місце постійного проживання) позивача, що вказані у довідці про реєстрацію позивача як внутрішньо переміщеної особи.

<...>

Судами встановлено, що згідно з довідкою № 764001061 від 30 листопада 2015 року ОСОБА\_1 є внутрішньо переміщеною особою та постійно проживає понад один рік за адресою: АДРЕСА\_1.



14 листопада 2016 року ОСОБА\_1 звернулася до відповідача із заявою про включення її до списку виборців на місцевих виборах (про зміну виборчої адреси виборця) згідно з вказаною вище довідкою.

Листом від 15 листопада 2016 року за № 8-39/179 відповідач відмовив позивачу у зміні виборчої адреси, обґрунтовуючи свою відмову тим, що відсутні правові підстави для задоволення такої заяви, оскільки останньою не надані документи, що підтверджують її належність до місцевої територіальної громади (не зареєстрована), а довідка про реєстрацію внутрішньо переміщеної особи є недостатньою.

Задовольняючи адміністративний позов, суд першої інстанції виходив з того, що довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є документом, який засвідчує місце проживання особи, а так як позивачем підтверджено реєстрацію у м. Луцьку, то, відповідно до вимог законодавства, вона набуває прав виборця на чергових виборах за місцем свого нового постійного проживання у приймаючій місцевій територіальній громаді.

В свою чергу, суд апеляційної інстанції, який переглядав постанову суду першої інстанції, з такими висновками суду не погодився та зазначив, що довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи не є документом, до якого вносяться відомості про зареєстроване місце проживання особи, а тому заява ОСОБА\_1, яка є внутрішньо переміщеною особою, щодо зміни її виборчої адреси на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи без відповідної зміни реєстрації місця проживання є необґрунтованою і правомірно не задоволена відповідачем.

Верховний Суд висновки суду апеляційної інстанції вважає вірними та такими, що зроблені на підставі правильно застосованих норм матеріального та процесуального права.

Основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост встановлено 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 в межах відповідного виборчого округу.

Громадяни України, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, є виборцями.

Документом, який посвідчує особу, підтверджує громадянство та засвідчує місце проживання виборця на місцевих виборах, є: 1) паспорт громадянина України; тимчасове посвідчення громадянина України (для осіб, недавно прийнятих до громадянства України).

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

Згідно з частиною першою та другою статті 8 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».

Відповідно до частини першої статті 8 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом десяти днів після прибуття до нового місця проживання зареєструвати місце проживання. Реєстрація місця проживання особи здійснюється в день подання особою документів. Реєстрація місця проживання за заявою особи може бути здійснена з одночасним зняттям з реєстрації попереднього місця проживання.

Статтею 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» 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.

Разом з тим **зареєстроване місце проживання не повинно бути тимчасовим**, як впливає зі статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою 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.

Разом з тим відповідно до частини першої статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період наявності підстав, зазначених у статті 1 цього Закону.

За змістом статті 1 вказаного Закону, адресою покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи в розумінні цього Закону визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення обставин, зазначених у частині першій цієї статті, тобто 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.

При цьому колегія суддів зазначає, що згідно зі статтею 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» реєстрація місця проживання здійснюється лише за однією адресою.

Надаючи аналіз зазначеним правовим нормам, Верховний Суд погоджується з висновком суду апеляційної інстанції, що право участі на таких виборах повинні мати лише ті громадяни України, які постійно проживають на відповідній території та мають реєстрацію місця проживання на території відповідного села, селища, міста.

Саме місце реєстрації у паспорті громадянина України має ключове юридичне значення при вирішенні виборчих спорів щодо включення до списків виборців для голосування на чергових виборах, оскільки залежно від місця реєстрації виборця визначається його виборча адреса.

Як видно з матеріалів справи, згідно з паспортними даними ОСОБА\_1 останнім місцем реєстрації є: АДРЕСА\_2.

Згідно з довідкою № 764001061 від 30 листопада 2015 року, виданою ОСОБА\_1, то така перебуває на обліку осіб, переміщених з тимчасово окупованої території України та місцеперебування останньої зареєстровано за адресою: АДРЕСА\_1. Термін дії вказаної довідки продовжено до 29 листопада 2016 року та пред'являється із дійсним паспортом громадянина України або іншим документом, що посвідчує особу.

Дана довідка та місце реєстрації затверджено Департаментом соціальної політики Луцької міської ради.

Отже, посилання позивача на Довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи не заслуговує на увагу, оскільки за Законом не є правовою підставою для зміни місця голосування виборця, тобто голосування не за виборчою адресою.

Таким чином, колегія суддів вважає, що суд апеляційної інстанції дійшов обґрунтованого висновку щодо відсутності правових підстав для задоволення позовних вимог.

### **Рішення Верховного Суду у справі про про відшкодування матеріальних збитків, завданих злочином (відшкодування майнової шкоди, завданої внаслідок руйнування житлового будинку в ході проведення АТО)**

#### **ПОСТАНОВА**

25 квітня 2018 року  
справа № 227/6023/15-ц  
провадження № 61-4694св18

#### **Витяг**

#### **Верховний Суд ВСТАНОВИВ:**

У листопаді 2015 року ОСОБА\_4 звернувся до суду з позовом до Держави Україна в особі Кабінету Міністрів України, Донецького обласного Територіального управління Державного казначейства України про відшкодування матеріальних збитків, завданих злочином.

Позовна заява мотивована тим, що 19 січня 2015 року під час артилерійського обстрілу, шляхом влучення снаряду було пошкоджено його будинок АДРЕСА\_4 в м. Авдіївці Донецької області, внаслідок чого було нанесено матеріальні збитки в розмірі 231 266 грн.

За даним фактом слідчим відділом Авдіївського міського відділу ГУ МВС України в Донецькій області здійснюється досудове розслідування за кримінальним провадженням № 12015050490000058, внесеним до Єдиного реєстру досудових розслідувань, однак винну особу не встановлено.

З підстав, передбачених статтею 1177 ЦК України та статтею 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», позивач вважав, що завдана шкода має бути відшкодована Державою Україна.

З урахуванням зазначеного ОСОБА\_4 просив стягнути з Державного бюджету України через Управління Державного казначейства в Донецькій області на його користь 231 266 грн матеріальних збитків, завданих злочином.

Рішенням Добропільського міськрайонного суду Донецької області від 01 березня 2016 року у задоволенні позову ОСОБА\_4 відмовлено.

Відмовляючи у задоволенні позову, суд першої інстанції керувався вимогами статті 1177 ЦК України та виходив із того, що встановлені у справі обставини та надані сторонами докази, не дають підстав зробити висновок, що шкода, завдана позивачу внаслідок зруйнування його житлового будинку, завдана саме внаслідок кримінального правопорушення, а саме терористичним актом під час проведення АТО, оскільки ні досудовим слідством, ні судом не ухвалювалися процесуальні рішення стосовно цього.

Ухвалою Апеляційного суду Донецької області від 06 червня 2016 року апеляційну скаргу ОСОБА\_4 відхилено, рішення суду першої інстанції залишено без змін.

Судове рішення суду апеляційної інстанції мотивовано тим, що на час обстрілу 19 січня 2015 року, у зв'язку зі знесенням позивачем старого будинку та будівництвом нового, він мав у власності тільки земельну ділянку та незавершене будівництво на ній. Звіт про оцінку матеріальних збитків, який позивач надав в обґрунтування розміру заподіяної йому шкоди внаслідок зруйнування будинку, не може бути допустимим доказом. Акта обстеження будинку (незавершеного будівництва), пошкодженого під час проведення антитерористичної операції, складеного відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1002-р, розпорядження голови Донецької обласної державної адміністрації від 05 січня 2015 року № 1 «Про створення штабу з організації відновлення об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем життєзабезпечення населених пунктів Донецької області», позивач не надав.

У липні 2016 року ОСОБА\_4 в особі представника ОСОБА\_5 подав до Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ касаційну скаргу, в якій, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального права та порушення норм процесуального права, просив скасувати вказані судові рішення та ухвалити нове рішення по суті позовних вимог.

Касаційна скарга мотивована тим, що суди попередніх інстанцій безпідставно відмовили йому у задоволенні позову. Місто Авдіївка знаходиться в зоні проведення антитерористичної операції. Вказані обставини встановлені законодавчими актами та є загальновідомими, а тому не потребують доказування. З цих підстав неправомірним є посилання суду першої інстанції на те, що він не надав доказів того, що руйнування будинку утворилося з причин обстрілу артилерії терористичного угруповання. Також суд апеляційної інстанції дійшов помилкового висновку про те, що звіт про оцінку матеріальних збитків, який позивач надав в обґрунтування розміру спричинених збитків, не може бути допустимим доказом.

Відзив на касаційну скаргу не надходив.

Відповідно до пункту 4 розділу XIII Перехідних положень ЦПК України у редакції Закону України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» касаційні скарги (подання) на судові рішення у цивільних справах, які подані і розгляд яких не закінчено до набрання чинності цією редакцією Кодексу, передаються до Касаційного цивільного суду та розглядаються спочатку за правилами, що діють після набрання чинності цією редакцією Кодексу.

Відповідно до статті 388 ЦПК України судом касаційної інстанції у цивільних справах є Верховний Суд.

01 лютого 2018 року справа передана до Верховного Суду.

Згідно з частиною третьою статті 3 ЦПК України провадження в цивільних справах здійснюється відповідно до законів, чинних на час вчинення окремих процесуальних дій, розгляду і вирішення справи.

Касаційна скарга підлягає частковому задоволенню.

Згідно із положенням частини другої статті 389 ЦПК України підставами касаційного оскарження є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

Відповідно до частин першої, другої та п'ятої статті 263 ЦПК України судові рішення повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим.

Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права із дотриманням норм процесуального права.

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

Зазначеним вимогам закону судові рішення не відповідають.

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

Відповідно до частини першої статті 319 ЦК України власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд.

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

Частина четверта статті 10 ЦПК України і стаття 17 Закону України від 23 лютого 2006 року «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» покладає на суд обов'язок при розгляді справ застосовувати Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і Протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України (далі – Конвенція), та практику Європейського суду з прав людини як джерело права.

У статті першій Першого протоколу до Конвенції зазначено, 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.

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

За змістом статті 1 Конвенції існує презумпція, що юрисдикція здійснюється на всій території Договірної держави. Зобов'язання, взяті на себе Договірною державою за статтею 1, включають два аспекти, а саме: з одного боку – негативне зобов'язання утримуватися від втручання у здійснення гарантованих прав і свобод, а з іншого боку, позитивні зобов'язання вживати належних заходів для забезпечення дотримання таких прав і свобод на своїй території (рішення ЄСПЛ у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії», § 313; рішення ЄСПЛ у справі «Саргсян проти Азербайджану», § 129).

Навіть за виняткових обставин, коли держава позбавлена можливості здійснювати владу на частині своєї території через військову окупацію збройними силами іншої держави, воєнні дії чи повстання, або внаслідок створення сепаратистського режиму на її території, вона не втрачає своєї юрисдикції за змістом статті 1 Конвенції (рішення ЄСПЛ у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії», § 333; рішення ЄСПЛ у справі «Катан та інші проти Молдови та Росії», § 109; рішення ЄСПЛ у справі «Саргсян проти Азербайджану», § 130).

У випадках, коли держава позбавлена можливості здійснювати владу на частині своєї території, її відповідальність за Конвенцією обмежується виконанням позитивних зобов'язань. Такі зобов'язання стосуються як заходів, необхідних для відновлення контролю (як вираження своєї юрисдикції) над відповідною територією, так і заходів із забезпечення поваги до особистих прав заявника (рішення ЄСПЛ у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії», § 335, § 339; рішення ЄСПЛ у справі «Саргсян проти Азербайджану», § 131).

У рішенні Європейського суду з прав людини від 08 січня 2004 року у справі «Айдер та інші проти Туреччини» суд зазначив, що відповідальність держави носить абсолютний характер і має об'єктивну природу, засновану на теорії соціального ризику (social risk). Таким чином, держава може бути притягнута до відповідальності з метою компенсації шкоди тим, хто постраждав від дій невстановлених осіб або терористів, коли держава визнає свою нездатність підтримувати громадський порядок і безпеку або захищати життя людей і власність (пункт 70).

Судами встановлено, що на підставі свідоцтва про право власності на нерухоме майно від 09 вересня 2013 року ОСОБА\_4 належить на праві приватної власності земельна ділянка, розташована по АДРЕСА\_4

Відповідно до договору купівлі-продажу від 12 жовтня 2012 року ОСОБА\_4 є власником житлового будинку загальною площею 50,3 кв. м з надвірними будівлями, розташованого за адресою: АДРЕСА\_1.

Відповідно до звіту про оцінку розміру збитків, нанесених нерухомому майну, виконаного 19 січня 2015 року оцінювачем фізичною особою – підприємцем ОСОБА\_6 по фотоматеріалам та без огляду об'єкта оцінки, будинок загальною площею 97,84 кв. м, розташований за адресою: АДРЕСА\_2, є об'єктом незавершеного будівництва, вартість його відновлювального ремонту з урахуванням фізичного зносу становить 231 266 грн.



Також встановлено, що 23 січня 2015 року позивач звернувся до Авдіївського МВ ГУМВС України в Донецькій області за фактом пошкодження належного йому будинку по АДРЕСА\_3. Дана заява зареєстрована та внесена до Єдиного реєстру досудових розслідувань під № 12015050140000058 від 19 січня 2015 року за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною другою статті 194 КК України. Особу, яка скоїла злочин, не встановлено.

Звертаючись до суду з позовом, ОСОБА\_4 посилався на положення статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», статтю 1177 ЦК України та просив стягнути з Держави Україна кошти на відшкодування матеріальних збитків, завданих внаслідок пошкодження виходом його будинку під час проведення антитерористичної операції.

Відповідно до статті 1177 ЦК України шкода, завдана фізичній особі, яка потерпіла від кримінального правопорушення, відшкодується відповідно до закону. Шкода, завдана потерпілому внаслідок кримінального правопорушення, компенсується йому за рахунок Державного бюджету України у випадках та порядку, передбачених законом.

Вирішуючи спір, суд першої інстанції керувався лише статтею 1177 ЦК України і не звернув уваги на те, що позовна заява ОСОБА\_4 містить одночасно декілька підстав, якими обґрунтовуються позовні вимоги, зокрема, позивач вказував на завдання збитків внаслідок проведення антитерористичної операції, а також на те, що майнова шкода завдана терористичним актом та внаслідок злочину. Проте вказані підстави відшкодування збитків є різними і самостійними підставами позову, вирішення яких регулюється різними нормами матеріального права та відповідно підлягає доказуванню на підставі різних фактичних даних.

Відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом, регламентується спеціальною нормою – статтею 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», згідно з якою 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.

Тобто обов'язок відшкодувати завдану шкоду покладається на державу незалежно від її вини, а після відшкодування до держави переходить право вимоги до винної особи.

Виходячи з системного аналізу статей 1, 11 та 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», встановлення осіб, які вчинили терористичний акт, які здійснювали терористичну діяльність, наявність щодо них обвинувального вироку суду не є умовою відшкодування шкоди державою на підставі статті 19 зазначеного Закону.

Обов'язковою умовою для задоволення позовних вимог про відшкодування за рахунок держави шкоди, завданої під час проведення антитерористичної операції, є розташування пошкодженого майна на території АТО.

Указом Президента України «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”» від 14 квітня 2014 року № 405/2014 розпочато антитерористичну операцію.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1275-р від 02 грудня 2015 року, яким затверджено Перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, місто Авдіївка Донецької області, в якому був розташований будинок позивача, належить до населених пунктів, в яких здійснювалася антитерористична операція.

Згідно з частиною другою статті 61 ЦПК України 2004 року обставини, визнані судом загальновідомими, не потребують доказування.

Загальновідомим є факт, що в період проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей пошкоджені (зруйновані) об'єкти соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду та систем забезпечення життєдіяльності.

Водночас для підтвердження розміру шкоди, завданої руйнуванням будинку, необхідним є акт обстеження пошкодженого (знищеного) майна позивача внаслідок проведення антитерористичної операції, який має бути складений на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 № 1002-р та розпорядження голови районної державної адміністрації, оскільки відповідно до статті 4 та частини четвертої статті 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, які належать до суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом, підпорядковані їм органи управління у справах цивільної оборони та спеціалізовані формування, війська цивільної оборони

здійснюють заходи щодо захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних з технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності; беруть участь у заходах з мінімізації та ліквідації наслідків таких ситуацій під час проведення антитерористичних операцій.

Оцінюючи наданий позивачем звіт про оцінку розміру збитків, нанесених нерухомому майну, суд апеляційної інстанції правильно виходив із того, що він не є належним доказом факту руйнування будинку позивача та висновку про його часткову непридатність, оскільки зроблений оцінювачем без огляду об'єкта незавершеного будівництва по фотоматеріалам, які надав йому позивач й які не містять жодного доказу про наявність незавершеного будівництва (матеріалів) саме на земельній ділянці, яка належить позивачу.

З огляду на зазначене, апеляційний суд вірно вказав, що позивач не надав належних і допустимих доказів про розмір завданої йому шкоди у результаті пошкодження його будинку, зокрема акта обстеження пошкодженого (знищеного) майна позивача внаслідок проведення антитерористичної операції, який має бути складений на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1002-р та розпорядження голови районної державної адміністрації, оскільки відповідно до статті 4 та частини четвертої статті 5 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Також суд вірно врахував, що на час обстрілу позивач був власником будівельних матеріалів, використаних для спорудження об'єкта незавершеного будівництва, а не будинку.

Разом із тим, відмовляючи у задоволенні позовних вимог з підстав, передбачених статтею 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», апеляційний суд не врахував, що ця правова норма не визначає механізм визначення розміру відшкодування. Проте такий механізм визначений Кодексом цивільного захисту України, який введено в дію з 01 липня 2013 року.

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 21 Кодексу цивільного захисту України, громадяни України мають право на соціальний захист та відшкодування відповідно до законодавства шкоди, заподіяної їхньому життю, здоров'ю та майну внаслідок надзвичайних ситуацій або проведення робіт із запобігання та ліквідації наслідків.

Частиною першою статті 86 Кодексу цивільного захисту України передбачено, що забезпечення житлом постраждалих, житло яких

стало непридатним для проживання внаслідок надзвичайної ситуації, здійснюється місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання шляхом: 1) надання житлових приміщень з фонду житла для тимчасового проживання; 2) позачергового надання житла, збудованого за замовленням місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання; 3) будівництва житлових будинків для постраждалих; 4) закупівлі квартир або житлових будинків.

Відповідно до частини третьої, четвертої статті 86 Кодексу цивільного захисту України будівництво або закупівля житлових будинків чи квартир для постраждалих, які проживали у приватному житловому фонді, здійснюється за рахунок державних коштів, які виділяються на зазначені цілі, за вирахуванням коштів, отриманих постраждалим за страхування будинку, якщо будинок був застрахований (частина 3).

Постраждалі, які проживали у приватному житловому фонді, мають право на власне будівництво житлового будинку на умовах фінансування, зазначених у частині третій цієї статті, з одержанням для цього земельних ділянок (частина 4).

Відповідно до частини десятої статті 86 Кодексу цивільного захисту України, 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.

Будь-який інший порядок визначення розміру відшкодування за пошкоджену квартиру внаслідок такої надзвичайної ситуації, як терористичний акт, на теперішній час відсутній.

При вирішенні справи суди не звернули увагу, що 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 містять.

## Додаток 4. Результати моніторингу національної судової практики з питань внутрішнього переміщення: кількісний вимір

**Порівняльний звіт за результатами другого етапу дослідження судових рішень, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень**

### Анотація

На замовлення Ради Європи у 2016 році залученими експертками Оленою Уваровою та Катериною Буряковською було здійснено *перше (пілотне) дослідження* практики національних судів за період травень 2014 – липень 2017 року стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб<sup>149</sup>.

Розроблена система індикаторів й методика аналізу судових рішень щодо захисту прав ВПО стала основою для проведення *другого етапу дослідження*, який охопив масив судових рішень, винесених протягом липня 2017 року – січня 2019 року, та містить порівняльний аналіз із *першим етапом дослідження*. У світлі змін до законодавства України, зокрема до процесуальних законів, які спрямовані на підвищення ефективності та доступності судової системи для внутрішньо переміщених осіб, проведення такої періодичної оцінки стану судового захисту ВПО видається актуальним.

Обидва етапи Моніторингу проведено шляхом здійснення аналізу судових рішень, розміщених в Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі – ЄДР, <http://www.reyestr.court.gov.ua>), у справах, пов'язаних із захистом прав ВПО, за кількісними та якісними показниками. Однаково на двох етапах дослідження пошук справ здійснювався:

- за ключовими словами та фразами, які є характерними для певної категорії справ (наприклад: «внутрішньо переміщених осіб» AND дискримінації);
- за нормативно-правовими актами, якими здійснюється правове регулювання забезпечення прав ВПО.

<sup>149</sup> Моніторинг судових рішень у справах щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб (2014–2017) : офіційна сторінка Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» / Офіс Ради Європи в Україні. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr#%7B%2238403717%22%3A%7B%7D%7D>.

У межах другого етапу дослідження справи так само відбираються справи з судів усіх регіонів України пропорційно їх загальній кількості. Як і *на першому етапі*, представлені у звітах результати досліджень є анонімними, оскільки моніторинг не має на меті оцінку дій конкретних суддів. При цьому наведено посилання на конкретні справи, розміщені в Єдиному державному реєстрі судових рішень, оскільки ці відомості є загальнодоступними та відкритими.

Кількісними показниками Моніторингу є:

1) усього предметом *першого етапу* дослідження стало 8 785 справ (станом на липень 2017 року); *на другому етапі* було досліджено 23 815 судових актів. Ураховуючи те, що охоплений другим дослідженням період становить майже у три рази менше часу, аніж перше дослідження, але кількість справ, які були розглянуті протягом 2017–2018 років, утричі є більшою, відбулося значне збільшення кількості розглядуваних справ, які стосуються захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Значну частку рішень, досліджуваних *на другому етапі*, становлять рішення у справах за адміністративними позовами про оскарження рішень органів Пенсійного Фонду та управлінь соціального захисту населення. Велика кількість таких справ пов'язана із створенням вищими судовими інстанціями зразків для прийняття рішень у таких справах, у чому, у свою чергу, немалу роль відіграли європейські та інші стандарти із захисту прав людини, у тому числі і внутрішньо переміщених осіб;

2) *на першому етапі* дослідження було встановлено такий розподіл справ за регіонами: Донецька область (54 %), Херсонська (9,3 %), Запорізька (6,7 %), Харківська (5,63 %); за результатами *другого етапу* дослідження встановлено, що найбільша кількість справ розглядається судами Донецької області (54 %), Луганської (12 %), Харківської (7 %); Херсонської (6 %), Дніпропетровської (3,3 %). Як видно, суттєвим чином розподіл справ за регіонами не змінився, і цей розподіл цілком відповідає даним Міністерства соціальної політики щодо реєстрації місця проживання внутрішньо переміщених осіб;

3) певною мірою зміни відбулись у кількісному розподілі справ за формою судочинства: найбільш представленими в *обидва періоди* є адміністративні справи (52,6 % та 77 % відповідно) та цивільні справи (46 % та 20 % відповідно);

4) у 65 % справ, що підлягали моніторингу під час першого дослідження, позивачами є жінки, у 57 % справ – під час другого дослідження.

дження. Це свідчить про незначні зміни або цілком припустимо – про відсутність змін у гендерному розподілі справ щодо ВПО;

5) спостерігається динаміка щодо значного збільшення кількості розглядуваних справ: у 2014 р. було розглянуто 0,3 % від загальної кількості справ, що становили предмет дослідження, у 2015 р. – 21 %, у 2016 р. – 38,7 %, за січень–липень 2017 р. – 40 %. За липень–грудень 2017 було розглянуто 29 % від загальної кількості, а за 2018 – 71 % від загальної кількості справ. Таке значне перевищення кількості розглянутих справ у 2018 році пов'язано із тим, що саме у цей рік було внесено зміни до законодавства України і правозастосовної практики, які спростили деякі процедури розгляду справ, які стосуються прав людини внутрішньо переміщених осіб;

6) у 16 % справ розглядуваної категорії є посилання на практику ЄСПЛ. З них у 2015 р. було розглянуто 17,5 %, у 2016 р. – 22 %, у 2017 р. (січень–липень) – 58 %. Ці показники свідчать про різке зростання кількості справ, при вирішенні яких суди звертаються до практики ЄСПЛ та інших регіональних і міжнародних стандартів захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Згодом ці відсотки значно зросли: у 51 % справ протягом 2017–2018 років є посилання на практику ЄСПЛ. З них у 2017 р. (липень–грудень) було розглянуто 24 %, за увесь 2018 р. – 76 %. Ці показники свідчать про продовжуване зростання кількості справ, при вирішенні яких суди звертаються до практики ЄСПЛ та інших регіональних і міжнародних стандартів захисту прав внутрішньо переміщених осіб;

7) в обидва періоди найбільш представленими є категорії справ про:  
– соціальний захист, у тому числі право на соціальні виплати, і пенсійне забезпечення – 17,5 % від кількості справ, що становили предмет *першого етапу моніторингу*. На *другому етапі* дослідження основу цієї категорії справ становили справи за скаргами на дії органів Пенсійного фонду України щодо припинення виплат пенсій внутрішньо переміщеним особам, які винесені на підставі рішення Верховного Суду у зразковій справі від 03 травня 2018 року, справа за № 805/402/18-а – 26 % (6142) від усієї кількості справ, досліджених за другий період моніторингу;

– встановлення юридичних фактів у порядку окремого провадження у цивільному процесі (встановлення фактів смерті, народження, фактів вимушеного внутрішнього переміщення внаслідок збройної агресії Росії проти України тощо).

Порівняння *змістовних результатів* проведеного *другого етапу моніторингу судових рішень* у справах, пов'язаних із захистом прав ВПО, дало можливість зробити наступні висновки:

1) актуальним залишається той факт, що одним з найбільших юридичних бар'єрів у реалізації прав ВПО, є невизначеність законодавства України з відповідних питань, а також висока динамічність законодавства в цій сфері, в результаті чого ВПО (в окремих випадках і суди також) не встигають відстежити зміни. Це зумовлює необхідність підкреслити необхідність забезпечення більшої стабільності законодавства у сфері захисту прав ВПО. При цьому *другий етап дослідження* підтвердив прогнози попереднього дослідження про те, що позитивний вплив на захист прав ВПО у світлі невизначеності законодавства може здійснити проведення вищими судовими інстанціями України (в першу чергу, адміністративної спеціалізації) узагальнення судової практики у категоріях справ, пов'язаних із захистом прав ВПО, що сприятиме більшій визначеності судового вирішення справ й передбачуваності правового регулювання. Аналіз судової практики на *другому етапі дослідження* свідчить про те, що деяких категоріях адміністративних та цивільних справ представленням Верховним Судом зразків тлумачення законодавства та застосування міжнародних стандартів має безпосередній позитивний ефект на захист прав ВПО, у тому числі *забезпечило значне скорочення часу розгляду відповідних справ*;

2) у значній мірі також застосовним до *другого етапу дослідження* є висновок про те, що перепорою для ефективної реалізації передбачених чинним законодавством механізмів захисту прав ВПО у низці випадків виступає недостатня обізнаність зацікавлених осіб із вимогами законодавства (іноді – їх неправильне розуміння), що вказує на необхідність проведення більш широких інформаційних кампаній, поширення правової інформації серед ВПО, сприяння більшій доступності правової допомоги для ВПО;

3) за результатами *проведення першого етапу* досліджень було встановлено: найбільший ризик для реалізації прав ВПО становлять такі категорії справ:

- соціальний захист, у тому числі право на соціальні виплати, і пенсійне забезпечення;
- захист персональних даних;



– доступ до правосуддя (повернення позовів у зв'язку із поданням до суду не за своїм місцем проживання, тобто місцем реєстрації, тощо);

– оформлення статусу ВПО (підтвердження факту проживання на території, з якої здійснювалося переміщення за відсутності відповідної відмітки в документі, що посвідчує особу, тощо);

– встановлення юридичних фактів (факт смерті, зареєстрований органами влади на окупованій або непідконтрольній території України);

– реалізація виборчих прав. З цих категорій справ подавалася найбільша кількість позовів щодо захисту прав ВПО протягом 2014–2017 років. Водночас у межах *першого етапу* було визначено, що у таких категоріях питань, як захист прав, пов'язаних зі свободою пересування; визнання, видача та переоформлення документів, що посвідчують особу; сімейне життя (стягнення аліментів, розірвання шлюбу, визначення місця проживання дитини та ін.); житло, придатне для проживання, та нормальні умови проживання (забезпечення тимчасовим житлом); охорона здоров'я (проблеми ВПО, пов'язані з наданням медичної допомоги, окремо проблеми ВПО з інвалідністю); працевлаштування; освіта; власність та майно; право на мирні зібрання, відсоток судових справ є мінімальним, що може пояснювалося декількома факторами:

по-перше, з окремих питань особи, які звертаються до суду, не вказують на свій статус ВПО, вважаючи, що такий їх статус не зумовлює жодної специфіки у розгляді відповідної категорії справ;

по-друге, з окремих категорій питань, як непрямо свідчать результати моніторингу, особи не розглядають судовий захист як ефективний механізм вирішення відповідних категорій проблем;

по-третє, низький відсоток окремих категорій справ зумовлюється тим, що актуалізація відповідної проблеми відстрокована в часі й збільшення судових справ очікується у майбутньому.

Для *другого етапу дослідження* ці висновки зберігають актуальність з урахуванням наступного: найбільш представленими виявилися справи щодо соціального захисту, а точніше пенсійного забезпечення, та встановлення юридичних фактів (встановлення фактів народження, смерті, факту переміщення внаслідок збройної агресії Росії проти України). Було встановлено, що деякі категорії залишили-

ся так само менш представленими як і у попередньому періоді дослідження (сімейне життя, право на житло, охорона здоров'я, працевлаштування);

4) відзначений на першому етапі дослідження високий (порівняно із судовою практикою в інших категоріях справ) відсоток (16 %) застосування практики Європейського суду з прав людини *на другому етапі дослідження* становить уже 51 %. При цьому змістовне, а не формальне застосування практики ЄСПЛ лише зростає. 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 також 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 у правозастосовній практиці в Україні.

# НАЦІОНАЛЬНА СУДОВА ПРАКТИКА З ПИТАНЬ ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ: ЗАСТОСУВАННЯ СТАНДАРТИВ РАДИ ЄВРОПИ

**Ганна Христова,**

Керівниця Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні:  
розробка тривалих рішень», канд. юрид. наук  
(розділ 1, розділ 3 у співавторстві, загальна редакція)

**Юлія Трало,**

Координаторка з надання безоплатної  
правової допомоги, БФ «Право на захист»  
(розділ 4, додаток 3)

**Катерина Буряковська,**

канд. юрид. наук, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого  
(розділ 2, розділ 3 у співавторстві, додатки 1, 2, 4)

Підписано до друку 15.05.2019.  
Формат 60×84  $\frac{1}{16}$ . Папір офсетний. Гарнітура Myriad Pro.  
Ум. друк. арк. 16,9. Обл.-вид. арк. 16,1. Вид. № 2207.

ФОП Дуюнов А. С.  
вул. Новом'ясницька, буд. 6, кв. 96, м. Харків, 61125, Україна  
Тел. (099) 194-58-91

Виготовлено у друкарні ФОП Леонов Д. С.  
Тел. (057) 717-28-80