

УДК 343.139

Лінік Є. П.,
викладач кафедри
цивільного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ
Булик І. Л.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Досліджується проблема забезпечення й захисту права власності внутрішньо переміщених осіб в умовах воєнного конфлікту та проведення антитерористичної операції на Сході України та внаслідок анексії АР Крим і міста Севастополя.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи, власність, майно, забезпечення права власності, захист майнових прав, антитерористична операція, воєнний конфлікт, реституція, компенсація.

Исследуется проблема обеспечения и защиты права собственности внутренне перемещенных лиц в условиях вооруженного конфликта и проведения антитеррористической операции на Востоке Украины и в результате аннексии АР Крым и г. Севастополя.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица, собственность, имущество, обеспечение права собственности, защита имущественных прав, антитеррористическая операция, военный конфликт, реституция, компенсация.

Постановка проблеми. Питання врегулювання відносин власності на сьогодні характеризується наявністю потужної системи вітчизняного законодавства, але існуючі закони ухвалено «в мирний час і для мирного життя суспільства» [1, с. 4]. Із часу здобуття незалежності попри економічні проблеми Україна ніколи не ставала жертвою агресії інших держав, ризикуючи втратити контроль над власною територією. У зв'язку з цим виявився відсутнім практичний досвід застосування судами законодавства з питань захисту

права власності в умовах збройного конфлікту.

Сьогодні перед Україною постають нові загрози. Через збройну агресію Російської Федерації у лютому 2014 р. тимчасово окупована територія АР Крим, а дещо пізніше, у квітні-травні 2014 р., на Сході України в окремих районах Донецької та Луганської областей розпочато антитерористичну операцію (АТО), яка згодом реально перетворилася у воєнний конфлікт. Як наслідок – тимчасова окупація окремих районів згаданих областей викликала реаль-

ну загрозу територіальній цілісності держави та стала причиною появи небаченої до цього кількості вимушених переселенців, які, рятуючи своє життя, покинули власні домівки й мало не все майно та змушені були шукати безпечного притулку.

Агресія північного сусіда не минула безслідно і для суб'єктів господарювання, розташованих у зоні АТО та на території АР Крим, значна кількість яких припинила свою діяльність, втративши майно, активи й налагоджені підприємницькі зв'язки. Таке становище негативно вплине на відносини власності та, скоріше за все, призведе до появи великої кількості судових справ, ініційованих особами, що зазнали майнових втрат унаслідок проведення антитерористичної операції чи анексії АР Крим.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні роки проблема захисту прав тимчасово-переміщених осіб загалом і права власності зокрема стала предметом наукового пошуку багатьох вітчизняних науковців теоретиків і практиків, а саме Я. М. Романюка, С. О. Белікової, О. О. Первомайського, К. О. Крахмальової, К. В. Гусарова, С. Б. Чеховича, О. Р. Поєдинок тощо. Не применшуючи їх здобутки, хочемо зауважити, що окремі проблеми відносин власності в умовах воєнного конфлікту в Україні залишаються невирішеними та дискусійними й потребують подальшого дослідження.

Мета статті – визначити головні проблеми, пов'язані із захистом права власності внутрішньо переміщених осіб та знайти можливі шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Перша хвиля переселенців у 2014

році, викликана тимчасовою анексією АР Крим, продемонструвала неготовність українського законодавства до регулювання відносин, пов'язаних із забезпеченням їх прав, відсутність механізмів такого регулювання та необхідних ресурсів, а також усвідомлення потреб внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Крім того, незрозуміло було, як довго існуватиме необхідність такого переміщення. Після другої хвилі переселенців, пов'язаної із проведенням антитерористичної операції на Сході країни, стало зрозуміло, що слід якомога швидше вирішувати проблеми осіб, які були вимушені покинути власні домівки й шукати притулку.

За чотири роки зусиллями держави, громадських організацій та окремих громадян і завдяки сприяттву експертів і міжнародних організацій напруження у галузі забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб дещо спало. На сьогодні вже існує законодавство, яке регулює правовідносини у галузі забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб; є розуміння їхніх потреб та усвідомлення стандартних проблем, з якими вони стикаються; розроблено й опрацьовано на практиці механізми виконання державою обов'язків щодо гарантування прав внутрішньо переміщеним особам, а також створено спеціалізовані державні органи у цій галузі; запозичується міжнародний досвід держав, у яких також відбувалися та відбуваються переміщення осіб усередині держави; розпочато інтеграцію внутрішньо переміщених осіб у суспільство на новій для них території [2, с. 4].

Так, із метою врегулювання відносин, у тому числі й відносин власності внутрішньо переміщених осіб,

було ухвалено кілька спеціальних законодавчих актів, до яких належать закони України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207VII, «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12.08.2014 № 1636VII, «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII, а також Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» від 15.11.2017 № 909-р тощо. На жаль, ухвалення нових нормативно-правових актів не в змозі вплинути на той факт, що частина території України перебуває під контролем агресора, і гарантувати в таких умовах право власності практично неможливо. Тому обидві соціально незахищені категорії громадян – ті, які мешкають на тимчасово окупованій території, й ті, які змушені її покинути, – однаково несуть втрати рухомого та нерухомого майна [3].

У своїх намаганнях вирішити проблему захисту права власності внутрішньо переміщених осіб законодавець у частині 3 ст. 2 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» установив, що діяльність збройних формувань Російської Федерації та окупаційної адміністрації Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, що

суперечить нормам міжнародного права, є незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях [4]. Але про який захист може йтися, якщо фактично відбувається експропріація майна (житлових будинків, земельних ділянок та іншого нерухомого й рухомого майна) в масштабах, які важко оцінити і які наразі не відомі?

Якщо вірити дослідженню та звіту Саймона Харріса, то ключовою проблемою для багатьох внутрішньо переміщених осіб, опитаних на підконтрольній уряду території, є страх втратити полишену власність. Незважаючи на те, що багато ВПО домовилися з родичами, друзями чи сусідами, щоб ті пожили у полишеній нерухомості або доглядали за нею, такий варіант не був можливий у всіх випадках [5, с. 32].

Цей страх посилюється після так званого наказу Ігоря Плотницького у квітні 2015 р. про проведення оцінювання всього майна через необхідність особистої реєстрації та підтвердження права власності ВПО протягом 45 днів після повідомлення, інакше їх майно буде конфісковано. Неважко зрозуміти, як хвилюються переселенці через можливі наслідки такого рішення, адже багато хто з них не може повернутися до невідконтрольної українському уряду території через необхідні для перетину лінії розмежування час та кошти. Тимчасовий порядок від 21.01.2015 р., згідно з яким для перетину лінії розмежування між підконтрольною українському уряду територією та невідконтрольною українському уряду терито-

рією треба отримати дозвіл, також додав бюрократичних перешкод для ВПО, які хочуть здійснити цей перетин [5, с. 5].

С. Харріс зауважив, що велика кількість опитаних ВПО повідомили про те, що їхні будинки та інше майно було пошкоджено або зруйновано. Збитки через конфлікт завдавались і на непідконтрольній, і на підконтрольній уряду території. ВПО й особи, які постраждали в результаті конфлікту, занепокоєні тим, коли і як вони зможуть одержати компенсацію їхніх збитків. Деякі ВПО спробували подати позови про відшкодування збитків, на що місцева влада відповіла їм, що ті зможуть одержати компенсацію лише після закінчення конфлікту [5, с. 38].

Хоча гроші були виділені та розподілені серед місцевих органів влади, особи, що мешкають уздовж лінії зіткнення, не одержали необхідної компенсації чи допомоги у відновленні майна, оскільки кошти направили на відновлення громадських будинків та інфраструктури. Розраховувати на відшкодування за рахунок страхових полісів також не довелося, оскільки більшість будинків або не були застраховані, або збитки від конфлікту не було включено у страхове покриття. Лише завдяки втручанням Норвезької ради у справах біженців (NRC) і Міжнародного комітету червоного хреста (ICRC) подекуди здійснювались ремонтні й відновлення житла.

Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 р. визначає, що повернення житла, земельних ділянок та майна, що були покинуті в результаті пере-

міщення, є правом внутрішньо переміщених осіб та інших постраждалих осіб. Крім того, це є важливим елементом в ефективній реалізації довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення [6].

Захист майна та власності внутрішньо переміщених осіб забезпечується за будь-яких обставин, зокрема від таких дій, як розграбування, прями або не вибіркові напади чи інші акти насильства, використання для прикриття військових операцій або цілей, каральних дій, знищення або експропріації як одного з видів колективного покарання. Майно та власність, залишені внутрішньо переміщеними особами, мають бути захищені від знищення, а також від довільної або протизаконної експропріації, привласнення чи використання [6].

Проте законодавче закріплення гарантій права власності внутрішньо переміщених осіб ще не свідчить про наявність механізму його підтвердження й відновлення фізичного доступу до майна, що належить внутрішньо переміщеним особам, а також володіння ним після повернення контролю над окупованою територією. Для того щоб після закінчення тимчасової окупації у внутрішньо переміщених осіб виникла можливість обстоювати своє право на майно та/або право на відповідну компенсацію, Стратегією визначено такі завдання:

– запровадження незалежної та прозорої процедури підтвердження, документування та перевірки права власності та інших майнових прав на житло, землю й інше майно, зокрема шляхом створення спеціального реєстру нерухомого майна, зруйнованого та/або пошкодженого

внаслідок збройної агресії Російської Федерації;

– розроблення механізму оцінювання матеріальної та моральної шкоди й надання компенсацій після повернення контролю над частиною Донецької та Луганської областей і закінчення тимчасової окупації частини території України з урахуванням особливостей шкоди, завданої внаслідок бойових дій і тимчасової окупації частини території України;

– розроблення та запровадження механізму поновлення порушених майнових прав після повернення контролю над частиною Донецької та Луганської областей і закінчення тимчасової окупації частини території України [6].

Існують складнощі й у відносинах з національними банками, які висувають до ВПО як умови надання банківських послуг більш складні процедури та норми порівняно з рештою громадян України, які створюють ВПО труднощі доступу до депозитів у банку.

Згідно з Постановою Національного банку України від 03.11.2014 р. № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства при режимі тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим»» особа, місцеперебування якої (zareєстрована/постійно проживає) на території вільної економічної зони «Крим», прирівнюється до нерезидента [7]. Така норма значно обмежує права жителів півострова у відносинах з банками: вони не можуть повноцінно користуватися своїми рахунками, перераховувати або отримувати гроші на банківські рахунки, щодо них застосовуються обмеження зняття готівки тощо [2, с. 38].

Для того щоб отримати статус резидента у розумінні НБУ, ВПО з АР Крим необхідно отримати довідку ВПО та пред'явити її банку. Це є необґрунтованою вимогою, адже громадянин України не перестає бути громадянином України через те, що територію, на якій він постійно проживав, анексувала інша держава. Ще у більш складній ситуації опинилися громадяни, які продовжують жити на тих територіях і не є ВПО. Відповідно до логіки НБУ у них немає шансу бути визнаними резидентами України [2, с. 38].

З моменту окупації деякі банки заблокували абсолютно всі рахунки кримчан, тим самим зробивши для них неможливим доступ до свого майна. Відповідно до позиції банків обов'язок щодо виплати цим громадянам коштів, що їм належать, вони можуть виконати лише після стягнення з держави-окупанта суми збитків, завданих їм унаслідок окупації. Тобто, банки спочатку збираються відсудити компенсації за власне втрачене майно й активи на тимчасово окупованих територіях у міжнародних інстанціях. Неодноразові факти невиконання банком своїх зобов'язань перед клієнтами є системними порушеннями прав людини, з якими регулярно стикаються саме кримські ВПО [8].

Висновки. Проблема захисту право власності громадян, які втратили своє майно або не можуть до нього повернутися, залишається невирішеною. Доти, доки триває конфлікт, вона відходить на другий план, але рано чи пізно постане питання вирішення майнових спорів переселенців. Ускладнює ситуацію «недовіреність» судової системи України у вирішенні справ, які виникатимуть

через такі відносини, за різних обставин, підстав і вимог, з різними за своїм правовим статусом суб'єктами. На наш погляд, уже зараз необхідно адекватно оцінити події, що вже відбулися та продовжують відбуватися в АР Крим і на Сході України, намагаючись знайти вирішення проблеми забезпечення права власності вимушених переселенців, не чекаючи завершення конфлікту.

Безумовно, дії та рішення органів державної влади, вчинені та ухвалені у зв'язку з появою ВПО, стали важливим кроком на шляху забезпечення реального й ефективного захисту прав та свобод ВПО, однак їх недостатньо. Варто закінчити побудову системи дієвих довготривалих рішень, спрямованих на вирішення проблем переселенців. Допомогти у цьому надскладному завданні може практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), позитивний досвід і практика держав, які мали схожі проблеми, а також міжнародні стандарти, які в сукупності слугуватимуть фундаментом у створенні доказової бази для судового захисту потерпілих від конфлікту осіб.

На наш погляд, чинне законодавство, що регулює відносини власності ВПО, має виключно декларативний характер і не створює реального механізму реалізації та забезпечення прав переселенців. Якщо оці-

нювати ситуацію об'єктивно, то на сьогодні навряд чи можна говорити про реальний захист права власності на території, непідконтрольній державі. Ось чому важливо врахувати позитивний світовий досвід забезпечення права власності та інших майнових прав ВПО і, поки тривають конфлікт та анексія АР Крим, розробити й запровадити дієві правові механізми захисту цих прав: по-перше, шляхом реституції майна або іншого поновлення становища, яке існувало до порушення, як максимально ефективного та найбажанішого правового способу захисту майнових прав ВПО; по-друге, шляхом виплати компенсації за втрачене майно чи право на це майно.

Із цією метою варто на законодавчому рівні розробити та затвердити порядок здійснення реституції або виплати компенсації за втрачене внутрішньо переміщеними особами майно; сформувати облік (реєстр) майна, яке було пошкоджене, знищене або втрачене; створити незалежний орган, який би здійснював розрахунки завданих збитків і суми компенсації, яку слід виплатити. У протилежному випадку Україна ризикує втратити прихильність світового співтовариства й осіб, які постраждали внаслідок конфлікту на Сході країни або анексії АР Крим.

Список використаних джерел

1. Романюк Я. М. Захист права власності в умовах окупації та проведення АТО: сучасні виклики для України : матеріали міжнародного круглого столу «Гарантії здійснення права власності на його захист в особливих умовах». *Вісник Верховного Суду України*. 2016. № 7. С. 3–17.
2. Лісова Ю. Правова допомога внутрішньо переміщеним особам. Національна практика. Приклади правових консультацій. Практичний посібник / відп. ред. С. Марущенко ; вступ. слова: А. Вишневський, Г. Хримова. Київ : Логос, 2017. 110 с.

3. Белікова С. О. Захист права власності на майно внутрішньо переміщених осіб. *Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції* : матеріали міжнародного круглого столу (27.10.2016 р.). Київ : Національна академія прокуратури України, 2016. 148 с.

4. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18.01.2018 № 2268-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. Ст. 54.

5. Права на житло, землю та власність (HLP) переміщених та постраждалих від конфлікту громад на сході України. *Норвезька Рада у справах біженців (NRC)* : офіц. сайт. URL: http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Ukraine/housing_land_property/hlp-rights-of-displaced-and-conflict-affected-communities-in-eastern-ukraine-january-2016_ua.pdf (дата звернення: 10.01.2018).

6. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України : від 15.11.2017 № 909-р. / Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб : офіц. сайту URL: <http://mtot.gov.ua/5891-2/> (дата звернення: 10.01.2018).

7. Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» : Постанова Правління Національного банку України від 03.11.2014 р. № 699. *Офіційний вісник України*. 2014. № 99. Ст. 2915.

8. ПриватБанк не повертає кримським переселенцям їхні депозити попри законне рішення суду. *Українська Гельсінська група з прав людини* : сайт. URL: <http://helsinki.org.ua/articles/pryvatbank-nepovertaje-krymskym-pereselentsyam-jihni-depozyty-popry-zakonne-rishennya-sudu/> (дата звернення: 10.01.2018).

E. Linik,

*teacher of the Department of Civil Law and
the Process of the National Academy of
Internal Affairs*

I. Bulyk

*PhD in Law, Associate Professor
of the Department of Administrative Law and
the Process of the National Academy of
Internal Affairs*

PROTECTION OF PROPERTY RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

The article is devoted to the problem of providing and protecting the property rights of internally displaced persons in the context of a military conflict and conducting an antiterrorist operation in eastern Ukraine and as a result of the annexation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol.

It was established that the main problems associated with the protection of property rights of internally displaced persons are: 1) the fact that part of the territory of Ukraine is under the control of an aggressor, therefore, in such conditions it is practically impossible to guarantee the right of ownership; 2) the majority of internally displaced persons lost their property or suffered significant damage as a result of the conflict and did not receive the necessary compensation or assistance in its restoration; 3) in zones that are not under the control of the Ukrainian government and on the line of demarcation, property expropriation is carried out on a scale that is difficult to assess; 4) National banks place immigrants as a condition for providing banking services, more complex procedures and rules that create some difficulties for them; 5) the declarative nature of the current national legislation and the lack of a real mechanism for the implementation and enforcement of migrants' rights; 6) the lack of practical experience of national courts in applying the law on property rights protection in a situation of armed conflict.

The practice of the European Court of Human Rights (ECHR), the positive experience and practice of countries with similar problems, as well as international standards, which in aggregate will serve as the basis for establishing the evidence base for judicial protection of victims of conflict, may be helpful in solving these problems.

Keywords: *internally displaced persons, property, provision of property rights, protection of property rights, antiterrorist operation, military conflict, restitution, compensation.*

Надійшла до редакції 02.02.2018