

ОСОБЛИВОСТІ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЗА ШКОДУ, ЗАПОДІЯНУ ТЕРОРИСТИЧНИМ АКТОМ

Кравчук Д. В.

У науковій статті досліджено питання особливостей цивільно-правової відповідальності держави за шкоду, заподіяну терористичним актом. Проаналізовано нормативно-правові та матеріальні підстави виникнення цивільно-правової відповідальності держави за шкоду, заподіяну терористичним актом. Наголошено на необхідності вирішення таких питань як визначення належного відповідача у справі; встановлення підстав стягнення матеріальної та моральної шкоди, визначення її розміру; проблеми належності доказів і встановлення причинно-наслідкового зв'язку між спричиненням шкоди і терористичним актом; залучення РФ як третьої сторони.

Ключові слова: відповідальність, терористичний акт, цивільне право, вина, підстави цивільної відповідальності.

В научной статье исследованы вопросы особенностей гражданско-правовой ответственности государства за вред, причиненный террористическим актом. Проанализированы нормативно-правовые и материальные основания возникновения гражданско-правовой ответственности государства за вред, причиненный террористическим актом. Отмечена необходимость решения таких вопросов как определение надлежащего ответчика по делу; установление оснований взыскания материального и морального вреда, определения его размера; проблемы причастности доказательств и установления причинно-следственной связи между причинением вреда и террористическим актом; вовлечение РФ как третьей стороны.

Ключевые слова: ответственность, террористический акт, гражданское право, вина, основания гражданской ответственности.

The aim of this article is to present the issues of particulars of Civil Liability of the state for damage caused by a terrorist act. The normative legal and material grounds for the emergence of civil liability of the state for the damage caused by a terrorist act are analyzed. A row of problematic issues arises in the process of consideration by the courts of cases of the specified category; and these cases demand careful legal regulation. Particularly, these problematic issues include: determination of grounds of Civil Liability of the state that is specific in such type of cases as terroristic act; and determination of the entity which has to be held liable in this category of cases.

Speaking of Civil Liability of the state for damage caused by a terrorist act, it is appropriate to separate the only material basis for the occurrence of such responsibility - a terrorist act. The definition of the concept of "terroristic act" that is enshrined in the national legislation gave rise to a legal debate on law basis for appealing to the court for damages caused by a terrorist act. Some human rights defenders stress on the necessity of appealing to the court on the basis of statements of the Law of Ukraine on the Fight against Terrorism exclusively.

In the opinion of other, the basis for appealing to the court is Article 1177 of Civil Code of Ukraine. There is emphasized on necessity of solving such issues as determination of proper defendant in the case; establishment of grounds for recovery of material and moral damage, determination of its size; the problem of the appropriateness of the evidence and the establishment

of a causal link between the harm and the terrorist act; involving of the Russian Federation as the third side. According to results of the research, propositions were developed and substantiated, aimed at the improvement of the Civil Legislation of Ukraine in the sphere of the Civil Liability of the state.

The results of the research are of scientific and theoretical and practical interest and can be used in the sphere of scientific research for further studies of the Civil Law Liability of the state, in law-making and application of law, with the purpose of improvement of the efficiency of the compensation by the state of harm caused to individuals or legal entities.

Key words: liability, a terrorist act, Civil Law, basis for Civil Liability.

Постановка проблеми та її актуальність. Кінець ХХ століття відзначився зміною військово-політичної парадигми. Ідеї всеохоплюючої конфронтації та загрози глобальної війни змінили погляди прихильників «гібридних» воєн, стратегії та операції яких засновані на «непрямих діях» із використанням арсеналу терористичних актів. Тероризм із явища політичного перевтілюється у спосіб ведення війни шляхом породження страху у суспільстві. Окремі держави та квазідержавні утворення прийняли тероризм на озброєння як основний спосіб реалізації своїх агресивних планів. Світове суспільство відповідає цій загрозі через формування адекватних нормативно-правових та організаційно-управлінських заходів протидії терористичній загрозі.

Україна натеper перебуває в епіцентрі боротьби з терористичною загрозою. Починаючи з буремного 2014 року, країна веде інтенсивну боротьбу, наслідком якої є матеріальні та людські втрати. Наша держава зіткнулася зі значною кількістю позовів від фізичних та юридичних осіб про відшкодування шкоди, заподіяної терористичним актом. Події, які відбуваються на сході України, призводять до масової втрати фізичними особами житла, майна, до спричинення шкоди здоров'ю та найгірше - смерті людей. Тому фізичні та юридичні особи, які постраждали від терористичного акту, шукають захисту своїх порушених прав у судах із метою отримання відшкодування за завдані збитки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання цивільно-правової відповідальності держави були у центрі наукових досліджень таких науковців, як Т.В. Боднар, Ю.Л. Бошицький, С.Н. Братусь, В.В. Вітрянський, Л.В. Винар, Т.С. Ківалова, В.М. Коссака, О.О. Кот, О.В. Кохановська, Н.С. Кузнєцова, Р.А. Майданик, О.О. Отраднава, О.О. Первомайський, І.В. Спасибо-Фатеева, М.М. Хоменко та інших. На жаль, залишається невирішеною низка питань щодо підстав та умов цивільно-правової від-

Кравчук Д. В., 2019

повідальності держави, особливостей суб'єктного складу в цивільному правопорушенні та особливостей цивільно-правової відповідальності держави за шкоду, заподіяну терористичним актом. Все це обумовило актуальність і необхідність дослідження цивільно-правової відповідальності держави, а також визначення рівня відповідності норм чинного законодавства України нагальним потребам правозастосовної практики.

Мета статті полягає у формуванні наукових підходів до особливостей цивільно-правової відповідальності держави за шкоду, заподіяну терористичним актом, які можуть бути використані у правозастосовній діяльності.

Виклад основного матеріалу. В науці цивільного права питання цивільно-правової відповідальності держави за шкоду, заподіяну терористичним актом, не має достатнього наукового відображення на рівні доктринальних праць. Тому вивчення питання відшкодування державою шкоди, заподіяної терористичним актом, є винятково актуальним і необхідним як для правозастосування, так і для поштовху подальших наукових досліджень.

У процесі розгляду судами справ зазначеної категорії виникає низка проблемних питань, які потребують ретельного правового регулювання. До таких проблемних аспектів належить визначення підстав цивільно-правової відповідальності держави, яка є специфічною в такій категорії справ як терористичний акт; визначення суб'єкта, який повинен нести цивільно-правову відповідальність у цій категорії справ. Якщо вести мову про цивільно-правову відповідальність держави за шкоду, заподіяну терористичним актом, то доречно виділяти лише одну матеріальну підставу для настання такої відповідальності - вчинений терористичний акт. Зазначена підстава є досить вузькою і, на думку автора, не потребує виокремлення різних видів обов'язків держави.

Більш доцільним буде вивчення питання про суб'єктів такого виду цивільно-правової відповідальності держави, правових підстав для відшкодування державою шкоди, завданої терористичним актом. Автор наголошує, що 24 листопада 1983 року Україна підписала Європейську конвенцію про відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів. У преамбулі до цієї Конвенції зазначається, що держава-члени Ради Європи, які підписали цю Конвенцію, вважаючи, що необхідно розробити і впровадити систему відшкодування державою шкоди постраждалим на тій території, де були здійснені ці злочини, особливо в тих випадках, коли злочинець невідомий або не має коштів [1].

Зміст преамбули свідчить про те, що в основі міжнародного регулювання процедури відшкодування збитків, завданих злочиним, лежить принцип верховенства права. Основним завданням є відновлення порушеного суб'єктивного права. Зважаючи на те, що держава є правовим і соціально орієнтованим суб'єктом, який має гарантувати непорушність прав кожному, хто знаходиться на її території, то навіть у випадку, якщо злочинець невідомий, весь тягар щодо відновлення порушеного правового становища бере на себе саме держава. Звісно, що відшкодування шкоди суб'єктом, який не завдавав її, є досить

специфічним правовим явищем. Однею з умов настання цивільно-правової відповідальності є вина. Проте у випадку, коли особи постраждали від терористичних актів або від дій невідомих (невстановлених) осіб, то саме у держави виникає обов'язок нести цивільно-правову відповідальність без вини.

Ще одним важливим міжнародно-правовим актом є IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї - Положення про закони і звичаї війни на суходолі. Відповідно до ст. 3 зазначеної Конвенції, воююча сторона, яка порушує норми цього Положення, підлягає відповідальності у формі відшкодування збитків, якщо для цього є підстави. Вона є відповідальною за всі дії, вчинені особами, які входять до складу її збройних сил [2]. Ст. 91 Додаткового протоколу до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, яка стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року встановлює: сторона, яка перебуває у конфлікті й порушує положення Конвенції або цього Протоколу, повинна відшкодувати завдані збитки, якщо для цього є підстави. Вона несе відповідальність за всі дії, що вчиняються особами, які входять до складу її збройних сил [3]. Отже, положення міжнародно-правових актів встановлюють обов'язок відшкодування воюючою стороною завданих збитків при наявності на це відповідних підстав.

Проблема відшкодування шкоди (компенсації), завданої майну внаслідок збройного конфлікту, постала одразу після початку бойових дій на Сході України. За даними Управління Верховного комісара ООН з прав людини, станом на лютий 2019 року було пошкоджено або зруйновано близько 50 тис. будинків по обидва боки від лінії зіткнення, з яких близько 20 тис. будинків на підконтрольній уряду України території. Оскільки у 2014 році події у Донецькій та Луганській областях були визнані як терористичні акти, а діяльність щодо забезпечення миру і повернення контролю над непідконтрольними територіями була названа антитерористичною операцією (АТО), це спровокувало юридичну плутанину та невизначеність щодо застосування відповідного законодавства. Використання термінів «терористичний акт» та «анти-терористична операція» для позначення відповідних подій спонукає до розуміння того, що до всіх правовідносин, які виникали у зв'язку з відшкодуванням матеріальної та моральної шкоди, завданої в результаті АТО, має застосовуватися законодавство у сфері боротьби з тероризмом [4].

Відповідно до положень Закону України «Про боротьбу з тероризмом», терористичний акт - це злочинне діяння у формі застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, відповідальність за які передбачена статтею 258 Кримінального кодексу України. У разі, коли терористична діяльність супроводжується вчиненням злочинів, передбачених статтями 112, 147, 258-260, 443, 444, а також іншими статтями Кримінального кодексу України, відповідальність за їх вчинення настає відповідно до Кримінального кодексу України [5]. Таке визначення поняття «терористичний акт» породило правову дискусію щодо правових підстав звернення до суду з позовами про відшкодування збитків, завданих терористичним актом: окремі правозахисники ствер-

джують про необхідність звернення до суду лише на підставі положень Закону України «Про боротьбу з тероризмом», інші ж вказують на необхідність звернення до суду на підставі ст. 1177 ЦК України.

Щодо звернення до суду на підставі ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», автор вважає за необхідне зазначити, що вказана стаття встановлює, що відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до закону і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом. Відшкодування шкоди, заподіяної організації, підприємству або установі терористичним актом, провадиться в порядку, визначеному законом [5].

Здійснивши аналіз судової практики національних судів, автор готовий стверджувати, що ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», на жаль, залишається лише правовою декларацією. Такий висновок пов'язаний із тим, що натепер відсутній дієвий механізм компенсації за пошкоджене/зруйноване майно внаслідок терористичного акту, проведення антитерористичної операції чи збройного конфлікту. Варто також зауважити, що українське законодавство не передбачає механізму обстеження житла та фіксації пошкоджень чи руйнувань внаслідок обстрілів або терористичних актів, форми відповідного акту обстеження. Прийнята 10 липня 2019 року Постанова КМУ № 623 «Про порядок надання та визначення розміру грошової допомоги або компенсації постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання» визначає лише порядок розгляду відповідних заяв та розмір такої компенсації. Інша ж частина позовних заяв ґрунтується на ст. 1177 ЦК України, яка регулює процедуру відшкодування шкоди фізичній особі, яка постраждала від кримінального правопорушення.

Здійснюючи системний аналіз положень ст. 1177 Цивільного кодексу України та ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» і враховуючи наявність заяви про злочин за ст. 258 КК України, суди визначають, що у разі спричинення шкоди в результаті вчинення цього виду злочину застосовуються спеціальні підстави відшкодування шкоди, передбачені Законом України «Про боротьбу з тероризмом». При цьому, виходячи зі змісту положень останнього, встановлення осіб, які вчинили терористичний акт, здійснювали терористичну діяльність, наявність щодо них обвинувального вироку суду, не є умовою відшкодування шкоди, а тому цей обов'язок покладається на державу незалежно від її вини, а до держави, яка відшкодувала шкоду фізичній особі, переходить право вимоги до винної особи (наприклад, справи № 243/11658/15-ц, № 242/1618/17, № 757/61954/16-ц) [6].

Для визначення правових підстав для відшкодування шкоди, завданої терористичним актом, важливо також звернутися до положень Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях». Відповідно до положень цього закону відповідальність за моральну та матеріальну шкоду, завдану

Україні та її громадянам, покладається на Російську Федерацію. Положеннями цього закону визначається, що позови про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб (у тому числі про відшкодування шкоди, завданої внаслідок обмеження у здійсненні права власності на нерухоме майно або його знищення, пошкодження) у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру можуть пред'являтися також за місцем проживання чи перебування позивача [7].

Національне законодавство визначає, що відшкодування шкоди, завданої терористичним актом, провадиться з Державного бюджету України, при цьому інший нормативно-правовий акт встановлює, що відповідальним суб'єктом за завдану шкоду є Російська Федерація. Проте це не єдина правова невизначеність, з якою потенційно можуть зіткнутися особи, які постраждали від терористичної операції та мають намір отримати відшкодування завданих збитків. Слід розуміти, що проблеми, які існують на рівні законодавства, згодом стануть проблемами у сфері правозастосування.

Важливими правовими питаннями, які потребують вирішення у процесі відшкодування шкоди, завданої терористичним актом та на які має відповісти національне законодавство, є визначення правової підстави, за наслідком якої було завдану шкоду фізичним чи юридичним особам: антитерористична операція (далі - АТО), Операція об'єднаних сил (далі - ООС) чи збройний конфлікт; встановлення правового механізму компенсації за зруйноване, пошкоджене майно.

Відповідаючи на перше питання, автор наголошує, що юридична плутанина утворилася у зв'язку з тим, що Указом Президента України № 405/2014 «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 13.04.2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози та збереження територіальної цілісності України» від 14.04.2014 року була запроваджена АТО, яка у 2018 році перетворилася на широкомасштабну АТО відповідно до іншого Указу № 116/2018 «Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 30.04.2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій і Луганській областях» від 30.04.2018 року (текст Указу доступний лише для службового користування).

Закон України № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях», прийнятий у січні 2018 року, ввів новий юридичний термін «заходи із забезпечення національної безпеки та оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації». Проте АТО і заходи ЗНБОВС (ООС) не є однаковими юридичними діями та породжують різні юридичні наслідки, особливо для постраждалих осіб. Це також може спричинити плутанину для українських судів під час розгляду справ, пов'язаних із компенсацією за пошкоджене / зруйноване майно.

Чи завершилася АТО з юридичної точки зору достеменно не відомо, оскільки текст Указу Президента України № 116/2018 є конфіденційним, а у його відкритій частині нічого про це не сказано. Однак

згідно з пп. 8 ч. 4 ст. 13 (Прикінцеві та перехідні положення) Закону № 2268-VIII АТО може здійснюватися одночасно із заходами ЗНБОВС та/або в умовах запровадження воєнного чи надзвичайного стану. Оскільки юридична невизначеність у цьому питанні досі триває, будемо виходити з того, що наразі в Україні паралельно з ООС триває АТО доти, доки не визначено протилежне [4].

Зважаючи на наведене, ситуація правової невизначеності, зокрема позначення обстрілів із застосуванням важкої зброї як терористичних актів (виходячи з двох указів Президента України), призводить не лише до застосування законодавства з іншої сфери правовідносин, але й до значного погіршення становища однієї зі сторін (постраждалої особи) у можливості реалізації належного їй права на компенсацію, оскільки за правилами цивільного судочинства тягар доведення лежить на позивачеві. Водночас це породжує процесуальну нерівність сторін, коли саме позивач має доводити, що шкода була завдана йому неправомірними діями держави. За відсутності іншого справи щодо відшкодування шкоди, завданої терористичним актом (як це відбувається сьогодні), не є винятком із правил. Проте в цьому випадку держава апріорі перебуває у більш вигідному становищі з позиції наявності інструментів та можливостей для доведення своєї позиції.

Висновки. Варто зазначити, що в цій категорії справ українські суди зіштовхуються з такими невирішеними питаннями: визначення належного відповідача у справі; встановлення підстав стягнення матеріальної та моральної шкоди, визначення її розміру; порядку застосування позовної давності; питання сплати судового збору; проблема належності доказів пошкодження/руйнування житла; встановлення причинно-наслідкового зв'язку між пошкодженнями/руйнуваннями житла і терористичним актом, проведенням АТО/ООС, збройним конфліктом; залучення РФ як третьої сторони та затягування судових процесів.

З огляду на практику національних судів можна стверджувати, що питання належних правових підстав у позовах про відшкодування шкоди, завданої терористичним актом, є відкритим. У національному законодавстві негайно потрібно закріпити механізм оцінки матеріальної та моральної шкоди і надання компенсацій після повернення контролю над частиною Донецької та Луганської областей і закінчення тимчасової окупації частини території України з урахуванням особливостей завданої шкоди внаслідок бойових дій і тимчасової окупації частини території України; закріпити механізм поновлення порушених майнових прав після повернення контролю над части-

ною Донецької та Луганської областей і закінчення тимчасової окупації частини території України; запровадити незалежну та прозору процедуру підтвердження, документування та перевірки права власності та інших майнових прав на житло, землю та інше майно, зокрема шляхом створення спеціального реєстру зруйнованого та/або пошкодженого нерухомого майна внаслідок збройної агресії Російської Федерації. Важливо, щоб зазначені пропозиції були реалізованими та мали не декларативний характер, а діяли на належному рівні з метою забезпечення верховенства права та захисту прав людини.

Література

1. Європейська конвенція щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів (ETS № 116): Міжнародний документ від 24.11.1983. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_319 (дата звернення: 05.02.2020).
2. IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі: Міжнародний документ, Положення від 18.10.1907. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222 (дата звернення: 05.02.2020).
3. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, який стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 року: Міжнародний документ. Правила від 08.06.1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199 (дата звернення: 05.02.2020).
4. Шишкіна Е. Компенсація за пошкоджене / зруйноване майно внаслідок збройного конфлікту в судовому порядку: місія можлива? Юридична газета. 2019. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/insh/kompensaciya-za-poshkodzhenezruynovane-maynovnaslidok-zbroynogo-konfliktu-v-sudovomu-poryadku-misiy.html> (дата звернення: 05.02.2020).
5. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 05.02.2020).
6. Постанова Верховного Суду від 01.08.2018 року, справи №242/1618/17, №242/1618/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75781622> (дата звернення: 05.02.2020).
7. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 05.02.2020).

*Кравчук Д. В.,
аспірант*

*Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*