

ЖИЛИЩНЫЕ, ЗЕМЕЛЬНЫЕ И ИМУЩЕСТВЕННЫЕ (НЛР) ПРАВА ПЕРЕМЕЩЕННЫХ И ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА ОБЩИН В ВОСТОЧНОЙ УКРАИНЕ

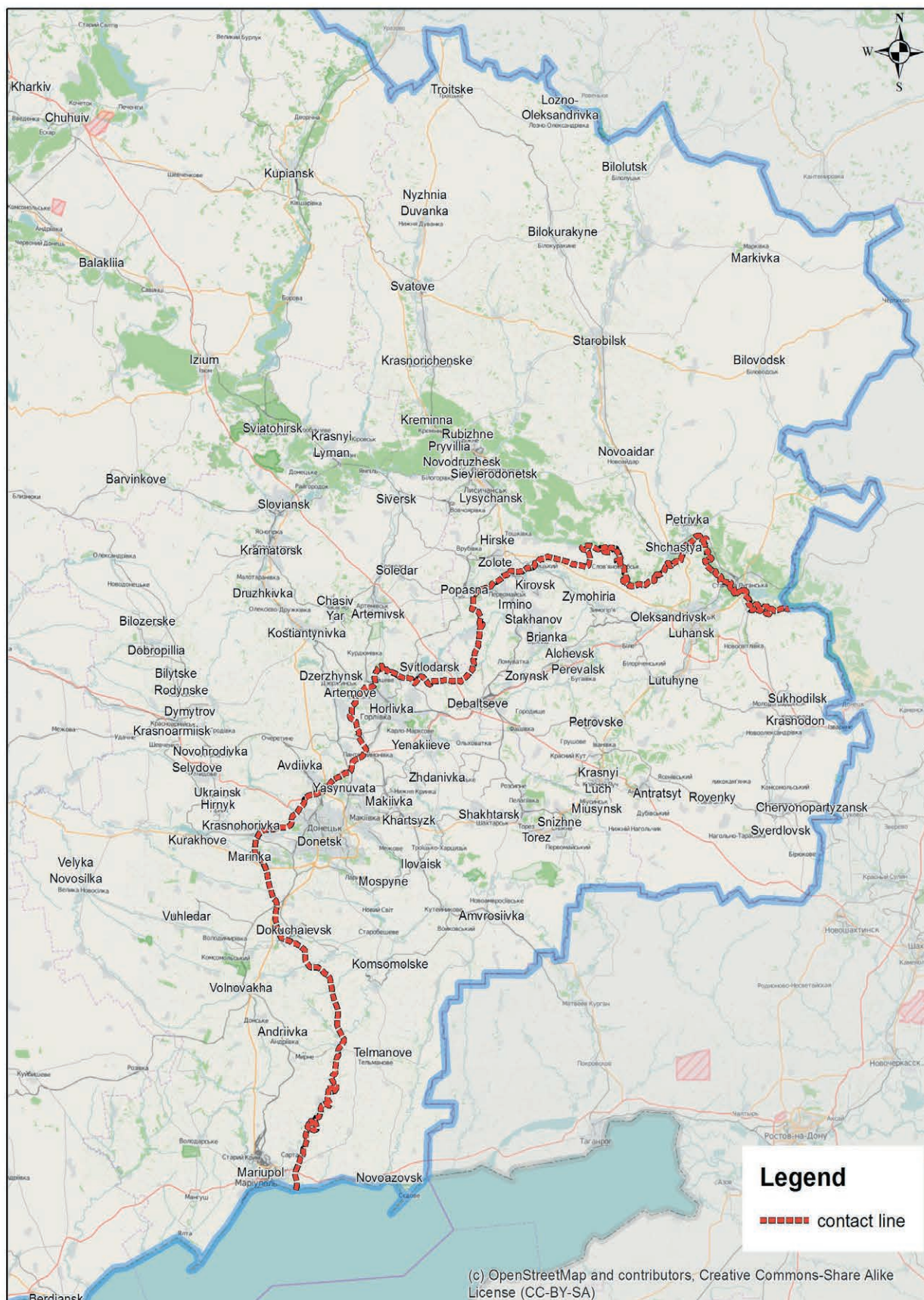
Январь 2016

NRC

NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL



КАРТА ВОСТОЧНОЙ УКРАИНЫ С ВЫДЕЛЕННЫМИ ГРАНИЦАМИ ЛУГАНСКОЙ И ДОНЕЦКОЙ ОБЛАСТЕЙ



Map Sources: ESRI, OSM. Map created in Nov 2015
 The boundaries and names shown and the designations used on this map
 do not imply official endorsement or acceptance by the Norwegian Refugee Council

СВОДНЫЙ ОТЧЁТ¹

ВСТУПЛЕНИЕ

Этот документ представляет собой резюме полного текста доклада (в печати). Исследование было осуществлено по заказу Норвежского совета по делам беженцев (NRC) для оценки вопросов, связанных с жилищными, земельными и имущественными (HLP) правами внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и пострадавших от конфликта общин в восточной Украине. Экспертной оценке подлежат территории, контролируемые правительством, неподконтрольные правительству территории, а также поселения, находящиеся вдоль линии размежевания между контролируемыми и неконтролируемыми украинским правительством территориями.

Для данного доклада проводилось исследование на протяжении двух полевых миссий в июле и августе 2015 года. Оно включало 32 интервью с ключевыми информантами, фокус-групп дискуссии с 140 ВПЛ и лицами, пострадавшими в результате конфликта, а также 50 конкретных тематических исследований.

ГУМАНИТАРНЫЙ КОНТЕКСТ

По состоянию на ноябрь 2015 года насчитывалось четыре миллиона человек, пострадавших от конфликта на востоке Украины. Это количество включает 2,7 миллиона человек на неконтролируемой украинским правительством территории и еще 800 тысяч человек, живущих в поселениях вдоль линии разграничения. По данным Министерства социальной политики на территории, контролируемой украинским правительством, было зарегистрировано более 1,5 млн ВПЛ по состоянию на ноябрь 2015 года.² Однако, в связи с государственными ограничениями в отношении определения ВПЛ, истинное число ВПЛ неизвестно.³

Конфликт и перемещение в Украине в непропорционально большей степени затронули женщин, которые составляют 63% вынужденных переселенцев⁴ Во

многих семьях вынужденных переселенцев женщины являются главой семьи, а также несут большую нагрузку, нежели мужчины (сoma was deleted) в роли ответственных за детей, больных и пожилых людей. Большинство жителей поселений вдоль линии разграничения составляют женщины и пожилые люди, которые рискуют остаться в небезопасных условиях, поскольку они не могут позволить себе оставить свои дома и источники существования.

Данное исследование выявило пробелы в целом ряде вопросов HLP и убежищ, которые должны быть в срочном порядке рассмотрены, чтобы предотвратить дальнейшее ухудшение условий для вынужденных переселенцев и пострадавших от конфликта общин.

ПРОБЛЕМЫ

Проблемные аспекты жилья, имущества и земли (HLP) для ВПЛ на территориях, контролируемых и не контролируемых украинским правительством, а также в общинах на линии разграничения

HLP права для ВПЛ в восточной Украине находятся под угрозой, в особенности для тех, чья собственность находится на неподконтрольной правительству территории, в поселениях на линии разграничения для незарегистрированных ВПЛ, а также для ВПЛ, которые арендуют жилье.

Противоречие законодательных и политических основ

С начала конфликта были приняты новые законодательные акты в форме законов, временных приказов и резолюций Кабинета министров, часто очень быстро, с целью разрешения вопросов ВПЛ и связанных с конфликтом ситуаций. Следовательно, правовая база касательно ВПЛ и вопросов их HLP прав носит сложный характер и имеет пробелы в сфере распространения и применения. Не все законы были ратифицированы и ряд из них остается в форме законопроектов. Хотя большинство из необходимых положений, касательно ВПЛ⁵ присутствуют в законодательстве Украины, некоторые противоречат ранее принятым решениям, которые все еще широко применяются. Продолжение применения ограниченного определения ВПЛ (см. ниже) является одним из примеров этого.

1 Жилищные, земельные и имущественные права перемещенных и пострадавших в результате конфликта общин в Восточной Украине. Сводный отчет, ноябрь 2015.

2 Официальный сайт Министерства социальной политики Украины, http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=183396&cat_id=107177 [accessed: 17 November 2015].

3 IDMC (03 September 2015) Briefing Paper: Displacement figures in Ukraine fail to reflect a complex reality, www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/ukraine/new-archival-displacement-figures-in-ukraine-fail-to-reflect-a-complex-reality

4 UN Women (07 October 2015) UN tackles gender and humanitarian impacts of Ukraine's eastern conflict. <http://eca.unwomen.org/en/news/stories/2015/10/ukraine-un-tackles-gender-and-humanitarian-impacts>

5 Закон об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц (Закон о ВПЛ) (принят 20 октября 2014 / введен в действие 22 ноября 2014):



Ограниченное определение ВПЛ

Несмотря на то, что украинское законодательство в отношении ВПЛ (ЗУ «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц») определяет ВПЛ, как лицо, вынужденное покинуть свой дом в результате конфликта, интерпретация украинских нормативных актов на практике территориально ограничивает определение ВПЛ до круга лиц, которые переехали из неподконтрольной правительству территории на территорию, подконтрольную правительству. Лица, покинувшие свои дома на контролируемой правительством территории, следовательно, не имеют права зарегистрироваться в качестве ВПЛ. Это согласуется с определением ВПЛ, как изложено в международном праве: Руководящие принципы по вопросу о перемещении⁶ определяют ВПЛ как лиц, вынужденных покинуть свои дома и не пересекавших международно признанных государственных границ.⁷

Аналогичное ограничение существует в проекте закона № 2167,⁸ который был разработан для того, чтобы создать правовую базу, при помощи которой смогут быть созданы компенсационные процессы и процедуры. Он также ограничен в диапазоне, поскольку его положения относятся к зарегистрированным ВПЛ, но не распространяются на всех внутренне перемещенных лиц (как описано выше) в противоречии с международным правом.⁹

Отсутствие достаточного и удовлетворительного жилья

На территории всей Украины существуют хронические потребности в жилье, которые были усугублены перемещением, значительная нехватка надлежащего жилья наблюдается в районах с наибольшим притоком. Большинство ВПЛ арендуют жилье либо проживают у друзей и родственников. Те, кто не имеет такой возможности, размещаются в коллективных центрах, пансионатах и санаториях, выделенных для временного использования муниципальными властями. Значительная часть такого жилья не предназначена для пребывания там в зимний период, не хватает надлежащего

отопления и теплоизоляции. В частности, именно коллективные центры насыщены такими факторами неудовлетворительных жилищных условий.

Страх потери собственности в зонах, пострадавших от конфликта

Как сообщалось, в апреле 2015 года «фактическая» власть на неподконтрольной украинскому правительству территории объявила о том, что недвижимое имущество, пустующее более 45 дней, является объектом для конфискации. Несмотря на то, что такой факт не подтвержден, ВПЛ, опрошенные для данного исследования, были обеспокоены возможными последствиями. Многие из них не имеют возможности вернуться на неподконтрольную правительству территорию из-за стоимости и времени, необходимого для такой поездки. Временный Порядок от 21 января 2015 года, требующий подтверждающего разрешения для пересечения линии разграничения между неподконтрольной и неподконтрольной украинскому правительству территориями, также увеличил бюрократические преграды для осуществления поездок для ВПЛ.

Для вынужденных переселенцев, которые оставили залоговое имущество, существует неопределенность в продолжении ипотечных выплат. На неконтролируемой украинским правительством территории украинские банки прекратили свою работу. Большинство опрошенных ВПЛ не были осведомлены о положениях Закона Украины «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции» обеспечения прав залогодчиков недвижимой собственности, находящейся на неконтролируемой украинским правительством территории, в случае задержки платежей. Тем не менее, Закон Украины «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции» не предусматривают приостановления погашений для объектов, расположенных на контролируемой правительством территории или в поселениях на линии разграничения или таких, которые были повреждены или разрушены в ходе военных действий.

ВПЛ также высказали озабоченность фактом утраты права на социальное жилье на неконтролируемой правительством территории вследствие неуплаты средств по счетам за коммунальные услуги заочно. Тем не менее некоторые ВПЛ сообщили о том, что они имели возможность вернуться на контролируемую правительством территорию для того, чтобы получить разрешение от местных властей на временное приостановление выполнения своих обязательств на время отсутствия.

6 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>

7 OCHA (2004) Introduction: Scope and Purpose (2), The Guiding Principles on Internal Displacement <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf>

8 Right to Protect (2015) Draft Law 2167 on compensation of damaged property of internally displaced people. <http://issuu.com/veronikafomenko/docs/2167infographicseng>

9 OCHA et al (2007) Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles.

Военная оккупация гражданского имущества и минное заражение сельхозугодий

Экспроприация собственности в поселениях на линии разграничения предположительно происходит на контролируемой правительством территории согласно сведениям некоторых респондентов, сообщивших об утрате доступа к своему имуществу в этой местности. Экспроприация и оккупации, как сообщалось, произошли в отношении жилых домов, бизнес-недвижимости и частных сельскохозяйственных угодий. Масштаб экспроприаций не ясен полностью, однако, компенсация, альтернативное жилье или официальная документация не была предоставлена владельцам в приведенных случаях. Жители поселений на линии разграничения также сообщили о грабежах и повреждении их имущества, к тому же они обязаны продолжать выплаты по счетам за коммунальные услуги и ипотечные выплаты. До сих пор неизвестны масштабы экспроприаций на неконтролируемой правительством территории.

Кроме того, наличие мин и неразорвавшихся боеприпасов (УХО) в районах, прилегающих к линии соприкосновения, представляет собой значительный риск для гражданских лиц.¹⁰ По предположениям Минного подразделения, по крайней мере 30000 га земли в восточной Украине могут быть заражены.¹¹ Влияние этой опасности прогнозируемо увеличится при возделывании сельхозугодий весной следующего года. Наличие мин и неразорвавшихся боеприпасов в сельскохозяйственных районах также повлияет на перспективы возврата, на непосредственный доступ к недвижимому имуществу.

Отсутствие гарантий временного владения жильем для вынужденных переселенцев в арендованном жилье

Более половины ВПЛ в восточной Украине живут в арендованном жилье.¹² Поскольку перемещение продолжается, такой вариант является наиболее нестабильным: арендные платежи истощают капитал, сбережения и активы ВПЛ. В Луганской области приблизительно шестьдесят пять процентов ВПЛ из числа тех, кто арендуют жилье, платят от 250 до 1000 ГРН в месяц. Даже по самым скромным расчетам эта сумма составляет более половины ежемесячного пособия ВПЛ.

В целом по региону 87,4% ВПЛ арендуют жилье без заключения договора аренды, что делает их

уязвимыми к росту цен и выселению.¹³ Как сообщалось, большинство арендодателей не желают заключать договоры аренды, предпочитая неформальные договоренности, т.к. опасаются, что в результате заключения договора их доходы от аренды жилья будут подлежать налогообложению, приведет к наказанию за уклонение от уплаты налогов. Арендодатели также высказывают свои опасения относительно того, что не смогут своевременно выселить арендаторов из помещения за неуплату и останутся с невносящими оплату поселенцами.

Некоторые опрошенные ВПЛ рассказали о случаях, когда арендодатель соглашался принять их только при условии, если они не будут регистрироваться в качестве ВПЛ. Такая ситуация делает ВПЛ-арендаторов весьма уязвимыми и приводит их к аренде низкокачественного жилья без заключения договора и согласования условий по ремонтным работам или изменении стоимости аренды, что делает арендаторов беззащитными перед проблемой выселения в случае, если они не смогли своевременно внести оплату. ВПЛ, которым не удастся зарегистрироваться, вынуждены расходовать свои сбережения и продавать активы с целью оплаты жилья, что приведет их к долгосрочным последствиям в преодолении трудностей и в перспективах восстановления.

Ограниченный доступ к юридическим услугам

Доступ к юридическим услугам является проблематичным как для тех, кто проживает на контролируемой правительством территории, так и для ВПЛ, которым необходимо произвести операции с покинутым имуществом. Отсутствие функционирующих украинских судов и нотариальных услуг на неконтролируемой украинским правительством территории означает, что любое действие по смене и регистрации прав собственности (т.е. продажа, покупка, аренда, оспаривание, наследование) для признания законным должно быть совершено при участии обеих сторон на контролируемой правительством территории. Это влечет за собой значительный расход времени, средств, усилий и согласования продолжительной и сложной бюрократической процедуры для получения разрешения на пересечение линии разграничения.¹⁴

13 На основе выборки из 2573 домохозяйств

14 Этот вопрос также может усложнить процесс вступления в наследство, т.к. при наследовании недвижимого имущества необходима его фактическая оценка. Однако дополнения к законодательству могут устранить данную проблему: в случае, если последним местом жительства наследодателя являются неподконтрольная правительству территория, тогда процедура наследования может быть проведена где-либо на территории государства при условии, если необходимые документы в наличии Нотариальная палата Украины. Наследование. <http://npu.in.ua/en/for-the-population/documents-required-for-registration/inheritance#.Vh5f1mQrJxh>.

10 OCHA, Ukraine Humanitarian Bulletin, Issue 3, 1-31 October, 2015, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin_ukraine_-_issue_03.pdf

11 Там же.

12 REACH/Shelter Cluster Ukraine (August 2015) Shelter and NFI Needs Assessment Report – Ukraine.

БЛАГОДАРНОСТЬ

Исследование проведено Саймоном Харрисом.

Этот отчет был бы невозможен без поддержки и участия членов команды Норвежского совета по делам беженцев из Северодонецка и Киева. Особая благодарность Мирадии Ходжа, Саре Адамчик, Наталье Дымковской, Татьяне Степыкиной, Юлии Трало, Елене Процовской.

Особое признание исследователю, который предпочел остаться анонимным, но предоставил 20 глубоких тематических исследований из неподконтрольных правительству частей Луганской области. Особая благодарность администрациям городов Новотошковское и Попасная; международным организациям УВКПЧ, УВКБ, ОБСЕ, МККК, организациям Shelter Cluster, DRC, People in Need и Right to Protect и их сотрудникам за то, что пожертвовали своим временем, поделились информацией и опытом для этого отчета.

И наконец, NRC выражает свою благодарность всем перемещенным и пострадавшим

от конфликта лицам и семьям, которые согласились принять участие в фокус-группах и опросах, поделились своими личными историями и опытом для этого исследования.

Этот документ охватывает деятельность по оказанию гуманитарной помощи, осуществляемую при финансовой поддержке Европейского Союза и Королевского Министерства иностранных дел Норвегии. Содержание этого документа является исключительной ответственностью Норвежского совета по делам беженцев и позиции, высказанные в настоящем документе, не должны быть приняты, в каком-либо случае как такие, которые отражают официальное мнение Европейского Союза или Королевского Министерства иностранных дел Норвегии; ни Европейская Комиссия, ни Королевское Министерство иностранных дел Норвегии не несет ответственности за использование информации, содержащейся в данном документе.

За более детальной информацией, пожалуйста, обращайтесь к Мирадии Ходжа, программа ICLA Ukraine, по адресу: miradije.hodza@nrc.no



СОДЕРЖАНИЕ

СВОДНЫЙ ОТЧЕТ	3
АББРЕВИАТУРЫ	10
1. ВСТУПЛЕНИЕ	11
1.1 Цели Отчета	13
1.2 Краткое описание Программы NRC в Украине	13
2. МЕТОДОЛОГИЯ	14
2.1 Охват и ограничения в проведении исследования	14
2.2 Наводящие вопросы	14
2.3 Обзор литературы	15
2.4 Дискуссии в фокус-группах и беседы с ключевыми информаторами	15
2.5 Тематические исследования	15
3. ПРЕДИСТОРИЯ И КОНТЕКСТ	16
3.1 Конфликт и кризис в Восточной Украине	16
3.2 Гуманитарные нужды и меры реагирования	16
3.3 Внутреннее перемещение	17
3.4 Жилищные условия в Украине	19
4 НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ЖИЛИЩНЫХ, ЗЕМЕЛЬНЫХ И ИМУЩЕСТВЕННЫХ (НЛР) ПРАВ	21
Международная нормативно-правовая база	
Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)	
Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ)	
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)	
4.1 Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)	22
Принципы ООН по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц	
Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны	
Женевские конвенции и дополнительные протоколы / Обычное МГП	
Украинское законодательство и нормативное регулирование (до текущего кризиса)	
Конституция Украины	
4.2 Национальные законы касательно НЛР прав	26
Выселение по Гражданскому кодексу	
Гендерное равенство в украинском законодательстве	
Права детей	

Украинское законодательство и нормативное регулирование
(принятое после начала конфликта)

Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц»
(Закон о ВПЛ)

4.3	Постановление № 509	28
	Постановление № 505	
	Временный порядок от 21 января 2015 г.	
	Закон 921-VIII (Законопроект № 2166)	
	Законопроект № 2167	

5.	ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ЖИЛЬЯ, ИМУЩЕСТВА И ЗЕМЛИ ДЛЯ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ И ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА ЛИЦ	32
5.1	Многие перемещенные лица лишены права или не могут официально зарегистрироваться в качестве ВПЛ	32
5.2	Регистрация собственности <i>де-факто</i> властями на неподконтрольной правительству территории	32
5.3	Оплата жилищно-коммунальных услуг <i>де-факто</i> властям на неподконтрольной правительству территории	34
5.4	Отсутствие официальных письменных договоров аренды	36
5.5	Военная оккупация гражданского имущества	36
5.6	Отсутствие доступа к средствам правовой защиты	37
5.7	Недостаточная осведомленность об НЛР правах	37
5.8	Отсутствие компенсации или реституции поврежденного/разрушенного имущества	38
5.9	Погашение ипотечных кредитов на имущество на неподконтрольной правительству территории	39
5.10	Ущерб и уничтожение местного бизнеса	40
5.11	Нехватка удовлетворительного жилья	41
	ВЫВОДЫ	42
	РЕКОМЕНДАЦИИ	44
	БИБЛИОГРАФИЯ	46

АББРЕВИАТУРЫ

CEDAW:	Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
GCA:	Территории, подконтрольные правительству
HLP:	Жилье, земля, имущество
ICESCR:	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
ICLA:	Информирование, консультирование и правовая помощь
ICRC:	Международный комитет красного креста (МККК)
IDP:	Внутренне перемещенное лицо
MoSP:	Министерство социальной политики
NGCA:	Территории, неподконтрольные правительству
NRC:	Норвежский совет по делам беженцев
OCHA:	Управление ООН по координации гуманитарной деятельности
OHCHR:	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
OSCE:	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)
UAH:	Украинская гривна
UDHR:	Всеобщая декларация прав человека
UNECE:	Европейская экономическая комиссия ООН:
UNHCR:	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
USAID:	Агентство США по международному развитию

ВСТУПЛЕНИЕ

“

«Владелец квартиры в Лисичанске не позволил нам зарегистрироваться как ВПЛ, так что мы не имеем права на какие-либо социальные выплаты. Многие арендодатели в Лисичанске боятся, что они могут столкнуться с налогами или юридическими вопросами, или с тем, что арендаторы не съедут или не будут платить, если они зарегистрированы. Через несколько месяцев мы пытались зарегистрироваться в качестве ВПЛ, однако власти не позволили нам. Они сказали, что мы из района Попасной, который является территорией, подконтрольной правительству, но мы из той ее части, которая в настоящее время контролируется другой стороной.»

Незарегистрированная переселенка - НОВОТОШКОВСКОЕ



“ «Я слышал, что “ЛНР” издало указ о том, что если люди не вернутся и не «зарегистрируют» свое имущество, они рискуют его потерять. Я - пенсионер, и обратная дорога в Луганск стоит больше, чем моя месячная пенсия. Я не могу себе позволить поехать, и я не могу себе позволить потратить мое имущество, и также я бы хотел вернуться обратно, когда наступит мир.»

Пенсионер-переселенец КАБЫЧЕВКА

“ «Мы накопили денег и сделали первоначальный взнос за квартиру нашей мечты в г. Луганск за несколько лет до начала конфликта. Строительная компания возвела здание без отделки, но прекратила свою работу и исчезла. Государственная программа, при посредничестве которой мы взяли ссуду, прекратила свою работу. Мы собирались обращаться в суд, но начались боевые действия, и мы были вынуждены покинуть город. Мы потеряли все наши сбережения, наш дом так и не был построен, и мы не можем больше туда поехать. Мы не знаем, как поступить.»

Молодая пара переселенцев - БЕЛОВОДСК

“ «Армия заняла всю мою улицу. Мне не позволено больше оставаться в моем доме, но я могу каждый день приходить сюда, проверять, как мои огурцы и делать уборку. Вчера они сказали мне, что у меня есть три дня для того, чтобы собрать все свои вещи и после этого мне уже не позволят вернуться обратно. Солдаты сказали, что везут сюда крупную технику, и гражданским больше нельзя будет приходить на эту улицу».

Пожилая женщина ЗОЛОТОЕ-3 – подконтрольное правительству, Луганская область

“ «Было бы здорово найти какую-то квартиру и снять ее по приемлемой цене, поскольку нам, действительно, нужно жить самостоятельно, как семья. Общежитие для переселенцев, в котором мы живем, переполнено и неудобно для проживания семьи из трех человек, а санитарные условия оставляют желать лучшего. Но, в первую очередь, все зависит от того, сможем ли мы получать достаточно денег. Я слышала, что некоторые люди, уехавшие из Луганска, но у которых все еще остались там квартиры или дома, ищут благонадежные семьи, которые согласились бы жить в их домах или квартирах, оплачивая только коммунальные услуги. Было бы замечательно найти такое жилье».

Школьный учитель ГОРОД ЛУГАНСК - неподконтрольный правительству

Эти цитаты отдельных респондентов, опрошенных во время полевого исследования для данного доклада, свидетельствуют о том, как вопросы, касающиеся жилья, земли и имущества (HLP), имеют прямое и существенное влияние на жизнь отдельных лиц и их семей. Пять различных обстоятельств отражают лишь некоторые основные проблемы жилищных, земельных, имущественных прав, с которыми сталкиваются перемещённые лица и люди, пострадавшие в результате конфликта в Украине, в том числе:

- ▶ ограничение критериев для регистрации в качестве ВПЛ с целью получения доступа к жилищным льготам и последствия для незарегистрированных ВПЛ;
- ▶ вопросы реституции и компенсации за разрушенное или поврежденное имущество;
- ▶ отсутствие стратегии поиска долгосрочных решений для ВПЛ;
- ▶ последствия использования в военных целях жилищных прав общин, проживающих вдоль линии соприкосновения; и
- ▶ отсутствие действующей судебной системы или доступа к нормативно-правовому обеспечению на территории, неподконтрольной правительству.

1.1 ЦЕЛИ ОТЧЕТА

Данное исследование проводилось Норвежским советом по делам беженцев (NRC) в Украине для оценки вопросов, связанных с жилищными, земельными и имущественными (HLP) правами внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и пострадавших в результате конфликта лиц в Восточной Украине. Особое внимание было сосредоточено на районах в Луганской и Харьковской областях, в которых осуществляет свою деятельность NRC, включая подконтрольные и неподконтрольные правительству территории, а также общины, проживающие вдоль линии соприкосновения между подконтрольными и неподконтрольными правительству территориями.

Целью данного исследования является устранение пробелов в существующих знаниях об HLP правах среди населения, пострадавшего в результате конфликта в Украине. Оно направлено на определение основных трудностей с реализацией HLP прав, с которыми сталкиваются перемещенные лица и люди, пострадавшие от конфликта в Восточной Украине. Данное исследование позволит лучше понимать последствия для HLP прав до конфликта, а также на всех этапах перемещения населения, вызванного последующим конфликтом, включая последствия для людей, которые не смогли или не желают покинуть свои дома, несмотря на риски и продолжающиеся боевые действия.

Исследование направлено на предоставление первичной качественной информации и аналитических данных для осуществления программ NRC, технической рабочей группы HLP, правительства Украины и *де-факто* властей на неподконтрольной правительству территории, а также других гуманитарных организаций. Исследование через призму HLP также позволит NRC собрать информацию и провести анализ более широкого круга проблем, связанных с регистрацией ВПЛ.

Данный доклад в основном сосредоточен на имущественных вопросах, являющихся приоритетными для респондентов. Более широкие вопросы, связанные с сельскохозяйственными угодьями, не были рассмотрены настолько подробно и заслуживают дальнейшего исследования в будущем.

1.2 КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ ПРОГРАММЫ NRC В УКРАИНЕ

С момента открытия своего офиса в г. Северодонецк в январе 2015 года, NRC работает по всей Луганской области, оказывая базовую помощь в улучшении жилищных условий для наиболее уязвимых категорий населения, пострадавшего от конфликта, путем предоставления межсекторальной поддержки и защиты. NRC начала свою деятельность по оказанию помощи в Украине в декабре 2014 г., предоставляя столь необходимые одеяла, одежду, обогреватели и топливо вынужденным переселенцам в качестве поддержки в зимние месяцы. NRC также ремонтирует дома, поврежденные в результате конфликта. Стратегия NRC направлена на удовлетворение потребностей внутренне перемещенных лиц и принимающих общин вдоль линии соприкосновения в Луганской области (на подконтрольных и неподконтрольных правительству территориях). В августе 2015 г. NRC также открыла офис в Харьковской области.

Особое внимание NRC к HLP правам как части стратегии реагирования на чрезвычайные ситуации обусловлено осознанием того, что нарушение HLP прав очень распространенное явление в большинстве конфликтов. HLP права играют важную роль в уменьшении уязвимости перемещенных лиц и достижении долгосрочных решений. Для NRC HLP является неотъемлемой составляющей деятельности проекта ICLA (Информирование, консультирование и правовая помощь), оказывающего поддержку перемещенным лицам в отстаивании и реализации их прав, достижении долгосрочных решений и предотвращении дальнейшего перемещения путем предоставления информации и доступа к бесплатной юридической помощи. С целью устранения правовых барьеров, влияющих на ВПЛ, ICLA тесно координирует свою деятельность с военно-гражданскими администрациями, управлениями социальной защиты населения, управлениями юстиции, миграционной службой, пенсионным фондом, службой опеки и попечительства. NRC также работает с местными организациями, международными неправительственными организациями и с учреждениями ООН.



2. МЕТОДОЛОГИЯ

Данное исследование проводилось консультантом-исследователем совместно с командами проектов «ICLA» и «Убежище», базирующихся в г. Северодонецк на неподконтрольной правительству территории в Луганской области. Дополнительные исследования проблем HLP на неподконтрольной правительству территории проводились с помощью местного консультанта-исследователя. Были применены разнообразные, преимущественно качественные подходы, включая обзор литературы, две полевые миссии, 32 беседы с ключевыми информаторами, беседы и дискуссии в фокус-группах со 140 внутренне перемещенными и пострадавшими в результате конфликта лицами, также было собрано 50 индивидуальных историй.

2.1 ОХВАТ И ОГРАНИЧЕНИЯ В ПРОВЕДЕНИИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Несмотря на то, что географический и тематический охват исследования покрывает проблемы HLP прав, возникшими в связи с конфликтом и перемещением в Восточной Украине, особое внимание уделяется Луганской и Харьковской областям, в которых NRC в настоящее время осуществляет свою деятельность. Данное исследование охватывает районы, находящиеся под контролем украинского правительства, а также районы, находящиеся под контролем *де-факто* властей на неподконтрольной правительству территории в Луганской области¹. В нем также рассматриваются особенно сложные обстоятельства общин, проживающих в городах и деревнях, расположенных вдоль линии соприкосновения противоборствующих сил. Хотя эти две полевые миссии для данного отчета полностью проводились на неподконтрольной правительству территории, доклад включает в себя информацию, полученную во время бесед и дискуссий в фокус-группах с респондентами, перемещенными из неподконтрольной правительству территории, а также с теми, кто все еще живет в таких районах.

Несмотря на то, что результаты исследования сосредоточены на Луганской и Харьковской областях, они имеют резонанс и являются актуальными для проблем Донбасса в целом, а также для HLP, законодательных реформ касательно ВПЛ, положений о социальной защите населения, пострадавшего в результате конфликта, и перемещенных лиц, проживающих на территории Украины.

Основным ограничением в исследовании было отсутствие доступа к неподконтрольному правительству территории. Несмотря на то, что

первоначальный план проведения полевых исследований на неподконтрольной правительству территории в Луганской области был практически невозможен, альтернативным вариантом качественного сбора данных стало привлечение местного исследователя на неподконтрольной правительству территории для проведения индивидуальных бесед в рамках тематического исследования. Другим ограничением было отсутствие доступа к политикам, принимающим ключевые решения на государственном уровне. Данные ограничения были устранены благодаря использованию вторичных текстов и проведению бесед ключевыми информаторами третьих сторон с респондентами в Киеве, у которых был доступ к лицам, принимающим такие решения.

2.2 НАВОДЯЩИЕ ВОПРОСЫ

Наводящие вопросы для данного исследования основаны на двух областях исследования. Первый перечень вопросов касается сложившейся правовой основы HLP прав в Украине. Во втором исследуется опыт применения HLP прав в контексте перемещения. Оба направления исследования включают в себя взаимосвязь между HLP правами и перемещением на неподконтрольной и неподконтрольной правительству территориях.

Вопросы касательно правовой основы

- ▶ Что такое единая правовая основа защиты HLP прав в Украине?
- ▶ Насколько выполняются правовые положения?
- ▶ Каким образом правовая основа HLP прав распространяется на ВПЛ и пострадавших от конфликта лиц?
- ▶ Работает ли все еще правовая система на неподконтрольной правительству территории?
- ▶ Если нет, есть ли какие-либо процедуры предоставления доступа к HLP правам на месте?

Вопросы касательно опыта применения HLP прав при перемещении лиц

- ▶ Какие проблемы с HLP правами возникают в связи с перемещением лиц?
- ▶ Как перемещение усложнило изначально существующие проблемы с HLP правами?
- ▶ Какие именно проблемы с HLP правами свойственны для: (а) арендаторов; (б) владельцев и (в) других форм собственности в результате перемещения?

2.3 ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Имеющаяся литература включает, прежде всего, украинское законодательство касательно НЛР прав, действующее по Украине в целом и специальные положения, принятые в связи с конфликтом, а также гуманитарные доклады касательно обеспечения жильем, социальной политики, защиты и прав человека для людей, пострадавших от конфликта и внутренне перемещенных лиц в Украине. Несмотря на наличие большого количества литературы, освещающей НЛР права в целом и в международных контекстах конфликта и перемещения, в настоящее время очень мало решенных вопросов с НЛР правами по Украине. Это частично связано с тем, что гуманитарная помощь, в первую очередь, направлена на предоставление жилья и социальную защиту в течение первого года реагирования на чрезвычайные ситуации.

Кластерное оценивание жилищного обеспечения в Восточной Украине (REACH 2015) стало первым крупным исследованием, касающимся конкретно НЛР прав населения, пострадавшего в результате конфликта. Предварительные результаты данного оценивания были опубликованы в июле 2015 г. и содержат ценную базу качественных данных, обеспечивающую более качественный подход, принятый для данного исследования. Другие ключевые документы включают международный обзор по жилищному хозяйству и землепользованию в Украине Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций 2013г., в котором представлена комплексная оценка всего жилищного сектора; а также исследование ЮСАИД/МОЗС 360 2015 г., исследование государственно-частных партнерств в жилищном секторе, указывающее на ряд инновационных возможностей для интеграции долгосрочных решений для ВПЛ с решением хронических жилищных проблем, влияющих на более широкие слои населения.

2.4 ДИСКУССИИ В ФОКУС-ГРУППАХ И БЕСЕДЫ С КЛЮЧЕВЫМИ ИНФОРМАТОРАМИ

Были проведены две полевые миссии. Первая полевая миссия представляла собой семидневную поездку в Луганскую область на подконтрольную правительству территорию, и по ее окончании был написан первоначальный отчет. Вторая миссия представляла собой десятидневное посещение подконтрольной правительству территории Луганской области для проведения дополнительных опросов и дальнейшего обсуждения в фокус-группах в различных населенных пунктах полевого исследования. Также проводились беседы с ключевыми информаторами в Киеве.

В общей сложности, 140 ВПЛ и людей, пострадавших от конфликта, приняли участие в качестве респондентов для данного исследования путем проведения

дискуссий в фокус-группах и индивидуальных бесед для тематического исследования. Обсуждения в фокус-группах были проведены в следующих населенных пунктах полевого исследования:

- Беловодск: 4 безработных ВПЛ с НЛР проблемами;
- Лисичанск: 25 местных перемещенных лиц, пострадавших от конфликта;
- Кабычевка: 1 председатель сельсовета, 1 принимающая семья, 6 ВПЛ, проживающих в принимающих семьях.
- Харьков: 14 женщин и 2 мужчин в лагере «Ромашка»;
- Кременная: 5 женщин и 1 мужчина;
- Попасная: 1 владелец дома, восстанавливающий разрушенную собственность при поддержке NRC, два владельца завода, 1 владелец магазина, 1 заведующий пекарней;
- Новотошковское: 30 женщин и 8 мужчин;
- Северодонецк: 7 женщин и 4 мужчин из муниципального коллективного центра;
- Золотое-3 (Стахановец): 9 женщин.

Выбранные пункты полевого исследования отразили жизненный опыт перемещенных и пострадавших от конфликта лиц, включая тех, кто проживает в принимающих общинах, деревнях, расположенных вдоль линии соприкосновения, и в социальном жилье. Дополнительно к дискуссиям в фокус-группах, в общей сложности, было проведено 32 беседы с ключевыми информаторами, в частности, с местными и международными НПО, представителями государственной власти, сотрудниками ООН и МККК, а также с сотрудниками NRC, работающих в программах «ICLA» и «Укрытие».

2.5 ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

В целом, было собрано 50 индивидуальных историй для предоставления более подробной информации о том, как проблемы НЛР прав влияют на человеческую жизнь. Было проведено 30 тематических исследований на подконтрольной правительству территории и 20 на неподконтрольной правительству территории. Тематические исследования охватывают обширный жизненный опыт различных поколений: молодые люди, пожилые люди, люди с недвижимостью на неподконтрольной или подконтрольной правительству территории, но проживающие в другом месте, перемещенные лица в пределах неподконтрольной правительству территории, люди с ограниченными возможностями (например, инвалиды, больные, пожилые люди), люди, живущие в собственных домах, люди, арендующие собственность у частных/государства; сельские и городские общины; бизнесмены; арендодатели и арендаторы.

3. ПРЕДИСТОРИЯ И КОНТЕКСТ



3.1 КОНФЛИКТ И КРИЗИС В ВОСТОЧНОЙ УКРАИНЕ

В апреле 2014г. пророссийски настроенные группы захватили контроль над некоторыми территориями на востоке Донецкой и Луганской областей, граничащих с Российской Федерацией. Правительство Украины отреагировало началом военной операции с целью возобновления контроля над так называемыми «временно оккупированными территориями» региона. Оппозиционные силы в обеих областях провозгласили себя «Донецкой народной республикой» и «Луганской народной республикой» соответственно¹⁵. В сентябре 2014г. главы Украины, Российской Федерации, де-факто властей обеих территорий, неподконтрольных правительству, подписали соглашение о прекращении огня, известное под названием Минский протокол, при содействии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). К январю 2015г. Минский протокол был нарушен возобновленным наступлением вооруженных групп де-факто властей на неподконтрольных правительству территориях Донецкой и Луганской областей. Второе соглашение о прекращении огня, известное под названием Минск II, было подписано в феврале 2015г. с дополнительной поддержкой лидеров Германии и Франции. В данном соглашении были определены

границы линии соприкосновения между украинскими и сепаратистскими силами, установлены положения для восстановления социальных и экономических связей и намечена возможность проведения местных выборов в Донецкой и Луганской областях наряду с изменениями, которые касаются конституционной реформы Украины, что позволит увеличить автономию и создать местное самоуправление на востоке страны. Несмотря на данное соглашение и международные дипломатические усилия, конфликт в Восточной Украине остается нерешенным.

С момента вступления в силу данного соглашения по месту вдоль линии соприкосновения регулярно возникают боевые действия, и на протяжении летних месяцев 2015г. Мониторинговая миссия ОБСЕ сообщает об увеличении количества, интенсивности и географического масштаба нарушений прекращения огня. Местные боевые действия зачастую характеризуются беспорядочным минометным обстрелом гражданских объектов, которые, в большинстве случаев, засоряют территорию вдоль линии соприкосновения минами и взрывоопасными предметами. Это становится причиной дополнительного перемещения, гибели гражданского населения и разрушения инфраструктуры. С 1 сентября 2015 г. обе стороны договорились соблюдать условия мирного соглашения, в частности ограничить использование тяжелого вооружения; вследствие чего в последнее время была повышена безопасность.¹⁶

¹⁵ NRC постоянно придерживается терминологии Центра мониторинга внутреннего перемещения (IDMC) и ОCHA и далее по тексту использует термин «неподконтрольная правительству территория в Донецкой и Луганской областях»

¹⁶ <http://www.reuters.com/article/2015/08/26/us-ukraine-crisis-ceasefire-idUSKCN0QV29A20150826>

Конфликт в Восточной Украине и масштабное перемещение сопровождается существующим внутренним экономическим кризисом. К концу первого квартала 2015г. ВВП упал на 18 процентов по сравнению с предыдущим годом, курс украинской валюты гривны стремительно падал по отношению к доллару США, что стало результатом 60-процентной инфляции и истощения запаса иностранной валюты страны¹⁷. В то же время, многие промышленные предприятия, преимущественно горнодобывающие, а также фабрики на Востоке закрылись или свернули свое производство в результате боевых действий. Последующая за этим масштабная безработица повысила восприимчивость внутренне перемещенных лиц и людей, пострадавших от конфликта в Украине, зависящих от этих отраслей.

3.2 ГУМАНИТАРНЫЕ НУЖДЫ И МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ

Гуманитарная ситуация ухудшилась с весны 2015 г. В ноябре 2015 г. насчитывалось около 4 миллионов человек, пострадавших от конфликта в Восточной Украине. Эта цифра включает приблизительно 2.7 миллиона человек, проживающих на неподконтрольных правительству территориях и 800 000 человек, проживающих в общинах вдоль линии соприкосновения как на территориях, подконтрольных правительству, так и на неподконтрольных территориях. Согласно Министерству социальной политики, по состоянию на декабрь 2015г.¹⁸ было зарегистрировано свыше 1.6 миллиона внутренне перемещенных лиц. С апреля 2014г. конфликт принес множество человеческих страданий: свыше 9 000 убитых и 20 000 раненых¹⁹, наряду с этим, существенно пострадала гражданская инфраструктура.

Военные действия привели к возникновению существенных гуманитарных нужд как среди перемещенных, так и среди постоянно проживающих лиц. Свобода перемещения через линию соприкосновения стала еще более сложной с середины 2015 г., частично вследствие разрушенной инфраструктуры и частично из-за строгой пропускной системы, которая возникла в местах пересечения границы подконтрольной территории с неподконтрольными правительству территориями. Эти ограничения

перемещения привели к стойкому ослаблению приспособительных возможностей. Таким образом, свобода перемещения стала ключевым вопросом для мирных жителей и для основных источников жизнеобеспечения на территориях, неподконтрольных правительству.

Во многих населенных пунктах, пострадавших от боевых действий, основные источники жизнеобеспечения были разрушены; некоторые мирные жители не имели доступа к своему доходу, испытывали недостаток в лекарствах, пище, тепле или деньгах. Кроме того, разрушенная инфраструктура водоснабжения в некоторых районах стала угрозой жизни гражданского населения. Конфликт стал причиной масштабного разрушения инфраструктуры и жилых домов. Цены на основные продовольственные товары возросли вследствие ослабшей экономики и экономической диспропорции в зонах, пострадавших от конфликта.

Доступ гуманитарных организаций на неподконтрольные правительству территории оставался главным вопросом из-за многочисленных ограничений *де-факто* властей и украинского правительства. Процедура получения разрешений («регистрации») для международных гуманитарных организаций, придуманная *де-факто* властями на территориях, неподконтрольных правительству в Луганской и Донецкой областях, послужила причиной приостановки деятельности большинства неправительственных организаций. Украинское правительство также усложняло процедуры, позволяющие гуманитарным организациям вести свою деятельность на неподконтрольных правительству территориях; гуманитарное сообщество продолжает настаивать на необходимости увеличения количества пропускных пунктов на неподконтрольных территориях, упрощении и ускорении процедур досмотра гуманитарных грузов, и создании более простых правил для перемещения сотрудников гуманитарных организаций.

Можно разделить наиболее пострадавшие районы на три группы с различными гуманитарными нуждами:

1. районы, не пострадавшие непосредственно от боевых действий и не имеющие физических разрушений, но с большим количеством внутренне перемещенных лиц;
2. районы вдоль линии разграничения, как на территориях, подконтрольных правительству, так и на неподконтрольных территориях, пострадавшие непосредственно от боевых действий и такие, в которых основные источники жизнеобеспечения были нарушены, а дома и инфраструктура уничтожены; и
3. районы территорий, неподконтрольных правительству, где все население считается пострадавшим и находится под угрозой перемещения.

17 Кризис в Украине – Графическое изображение Украины, «Экономист», 4 июня 2015 г., <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/06/ukraine-graphics>

18 По состоянию на 28 декабря 2015 г. Министерство социальной политики зарегистрировало 1 673.135 ВПЛ (Министерство социальной политики Украины, доступно в интернете: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=184787&cat_id=107177 [доступно с 17 ноября 2015 г.]).

19 OHCHR, Отчет о ситуации с правами человека в Украине, с 16 августа по 15 ноября 2015, доступно в интернете: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/12thOHCHRReportUkraine.pdf> [accessed: 29 December 2015].



3.3 ВНУТРЕННЕЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЕ

Несмотря на то, что внутренне перемещенное население рассредоточилось по всей Украине, подавляющее большинство осталось в пределах подконтрольных территорий Луганской и Донецкой областей или в пределах соседних областей: Запорожской, Днепропетровской и Харьковской. Число перемещенных лиц, действительно пострадавших в результате конфликта в пределах неподконтрольных территорий Луганской и Донецкой областей, остается неизвестным, но предполагается, что на неподконтрольных территориях проживает около 2.7 миллионов нуждающихся²⁰. Для того чтобы в полной мере установить масштаб внутреннего перемещения на территориях, неподконтрольных правительству, необходимо срочно исследовать более точно полный масштаб перемещения ВПЛ на этих территориях.

На территории пяти областей, приведенных выше, гендерные демографические показатели перемещения показывают, что среди пострадавшего населения преобладают женщины (63 процента)²¹. Мужчины чаще, чем женщины вынуждены оставаться, чтобы присматривать за семейным имуществом, или искать работу или они уже работают

где-либо в другом месте. У большей части перемещенных лиц есть члены семьи, находящиеся на иждивении. Доля иждивенцев колеблется в пределах от 0.8 до 1.2²².

Согласно утверждениям респондентов, потоки вынужденной миграции не были равномерными или однонаправленными. Некоторые из них говорили о круговых поездках из неподконтрольных территорий Луганской области, включавших период попыток найти поддержку или работу в России, сменявшийся возвращением в прежние дома. Другие рассказывали об объединении семей или о расколе больших семей между подконтрольными и неподконтрольными правительству территориями. Зачастую муж, старший сын или родитель преклонного возраста желал остаться для присмотра за семейным имуществом, в то время как жена и младшие дети хотели уехать из дома. Безопасность детей становится мощным фактором и основной причиной перемещения. Даже в пределах территорий, подконтрольных правительству, особенно в селах на линии разграничения, респонденты сообщали о том, что они забирали своих детей и жили у родственников в других регионах Украины, но возвращались на работу, поскольку не имели возможности жить где-либо еще. Другие респонденты сообщали о том, что они приезжали каждый месяц из территорий, неподконтрольных правительству, с целью регистрации в качестве ВПЛ или получения пенсии и возвращались назад.

20 ОНЧР, Отчет о ситуации с правами человека в Украине, с 16 августа по 15 ноября 2015 г., страница 3, доступен на сайте: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/12thOHCHRreportUkraine.pdf> [доступен с: 29 декабря 2015 г.]

21 См., например, Семинар по гендерному равенству: гуманитарные нужды и планирование ответных мер на 2016 год (6 октября 2015 г.), доступно в интернете: <http://eca.unwomen.org/en/news/stories/2015/10/ukraine-un-tackles-gender-and-humanitarian-impacts#sthash.maLr6kwk.dpuf>

22 REACH/Кластер Укрытия (август 2015 г.)

3.4 ЖИЛИЩНЫЕ УСЛОВИЯ В УКРАИНЕ

Нужды украинских ВПЛ, в центре внимания которых лежит гендерный признак и дети, были прямо и особо отмечены во время посещения типичного коллективного центра в г. Северодонецк (дискуссии в фокус-группах). Для 67 перемещенных резидентов в помещении всего лишь четыре туалета. Туалеты не разделены по половому признаку и не имеют отдельных дверей. Несмотря на это, в наличии были две душевые кабины отдельно для мужчин и для женщин, ванны можно принимать по плану, учитывая, что резиденты могут принимать ванну только два раза в неделю. Никакого специального оснащения не предусмотрено для детей, несмотря на значительное присутствие подростков. Кухонное оснащение для всех резидентов состояло из двух небольших холодильников и двух плит.

Однако, жилищные условия для ВПЛ не отличаются от тех, в которых проживают и многие украинцы. Согласно отчету Европейской экономической комиссии ООН 2013г. (UNECE):

Многие люди страдают от стесненных жилых помещений и ухудшающихся жилищных условий. Один из трех украинцев живет в ненадлежащих условиях, с несколькими поколениями под одной крышей. Такой вид недостаточной обеспеченности жильем особенно заметен среди многодетных семей и в неполных семьях²³

Демографическая характеристика резидентов, недостаточно обеспеченных жильем, точно отображает условия внутренне перемещенного населения. Это дает основание полагать, что всеобъемлющее национальное жилищное решение, которое объединяет нужды социально незащищенных групп и нужды ВПЛ, было бы выгодным, особенно на фоне политической уязвимости для компенсации сборов или возмещения убытков.

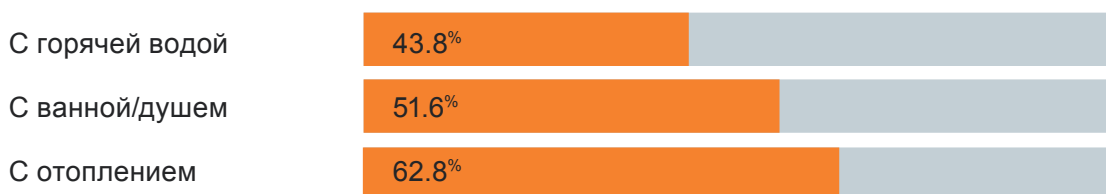
Этот постоянный дефицит удовлетворительных жилищных условий касается не только ВПЛ, но и встречается по всей стране. Все дело в маленьком инвестировании в строительство государственных зданий постсоветской эпохи.

Только 7 процентов жилого фонда было построено после 1991г., наряду с почти 42 процентами жилья, построенного до 1960г²⁴. Качество жилого фонда ухудшается, и почти в половине всего фонда никогда не проводился капитальный ремонт.

Площади общего пользования в большинстве многоквартирных домов страдают от отсутствия ремонтов, плохого техобслуживания, или от того и другого сразу²⁵. Что касается коммунальных услуг, в Украине только 62.8 процента жилых помещений обеспечены отоплением, 54.6 процентов имеют душ/ванную и менее половины (43.8 процентов) снабжены горячей водой.

94.7 процента населения живут в домах, которые они получили в результате приватизации или покупки²⁶. Это либо индивидуальные квартиры, либо дома. Остальное население проживает в коммунальных квартирах, разделяет часть дома или живет в общежитиях (2.6 процента).

Коммунальные услуги



Типы имущества



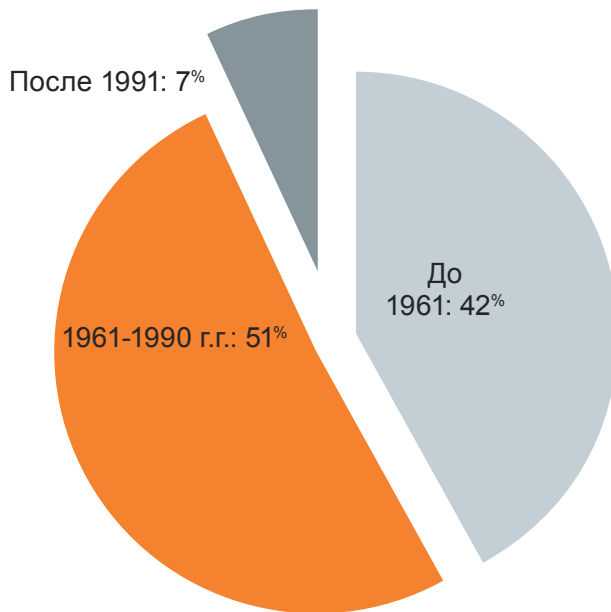
23 UNECE (2013) с. 25

24 Там же, с.21

25 Там же, с.22

26 Там же

Процентное соотношение государственного жилищного обеспечения



Неравенство доступа коммунальных услуг городского и деревенского населения является очевидным. Например, только 14.3 процента деревенских жителей обеспечены горячей водой по сравнению с 60.3 процентами городского населения²⁷.

Система государственных пособий на социальное жилье распространяется на широкий список категорий для всего населения. Она включает людей, живущих в ненадлежащих жилых помещениях, переполненных помещениях, арендаторов, принявших в

субаренду частное или государственное имущество, людей, проживающих в общежитии, и тех, кто более пяти лет сдает жилье внаем, а также людей со специальными нуждами. Существует длинный список очередности для получения жилья, выделенного государством. Свыше 1.1 миллиона человек были определены как нуждающиеся в жилье и 68 процентов населения ожидают в очереди уже более 10 лет²⁸. В рамках данного документа следует рассмотреть любую дискуссию по HLP правам для ВПЛ в Украине.

Типы собственности

Коммунальные квартиры, имущественная доля в домах или проживание в общежитиях



Отдельные квартиры или частные дома



27 Там же с.19

28 Там же с. 27

4. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ДЛЯ НЛР ПРАВ



Принятие и реализация законодательства по обеспечению НЛР прав для обеспечения населения, пострадавшего от конфликта, и перемещенного населения является проблемой, которую следует решать в срочном порядке. Поэтому в данном разделе представлена нормативно-правовая база, а также принципы касательно жилищных и имущественных прав, их интеграция в национальную нормативно-правовую базу, а также их применение в контексте национального конфликта и внутреннего перемещения. Изучение международных норм и обязательств совместно с

действующими нормами Украины создают критерии для сравнительного анализа и направление для адвокации и действий, продвигающих необходимые законодательные реформы для укрепления НЛР прав для данного сектора в текущей ситуации. Данный раздел состоит из трех подразделов. В первом разделе включены международные нормы и стандарты, во втором – ситуация с обеспечением НЛР прав до конфликта. В заключительном подразделе рассматривается новое и формирующееся законодательство касательно НЛР прав.

4.1 МЕЖДУНАРОДНАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

После распада Советского Союза Украина стала независимым государством в 1991 году с новой Конституцией, принятой в 1996 году с поправками, внесенными в 2005 году. Украина была государством-участником Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) с 1991 года и членом Совета Европы с 1995 года. Украина является участником основных конвенций и пактов в области международного гуманитарного права, в частности, в Женевских конвенциях и дополнительных протоколов к ним. Украина ратифицировала договора 44 ключевых международных прав человека, конвенций и других инструментов²⁹. Из них самое непосредственное отношение к вопросу о правах НЛР и перемещения имеет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и дополнительных протоколов³⁰.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД (ЕКПЧ)

Статья 1 Протокола № 1 ЕКПЧ

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.»

Статья 2 Протокола № 4 ЕКПЧ

«Каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства.»

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (ВДПЧ)

Право на достаточное жилье как часть основного права каждого на достаточный жизненный уровень закреплено

29 Украина является государством-членом ООН с момента ее создания в 1945 году. Будучи Украинской Советской Социалистической Республикой (УССР), она стала подписантом Всеобщей декларации прав человека в 1948 году. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах был ратифицирован УССР в 1973 г.

30 Для более подробного ознакомления с данными документами касательно НЛР прав, толкованиями и прецедентным правом см.: 1) Aida Grgic, Zvonimir Mataga, Matija Longar and Ana Vilfan (June 2007) The right to property under the European Convention on Human Rights: A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights and its protocols, Council of Europe, <http://www.refworld.org/docid/49f186632.html> ; 2) Arturs Kucs, Zane Sedlova and Liene Pierhurociva (2008) The Right to Housing: International, European and National Perspectives, University of Latvia dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3685067.pdf;

во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), принятой в Организации Объединенных Наций в 1948 г.

Статья 17 (1)

«Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими. (2) Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества.»

Статья 25 (1)

«Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам.»

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ (МПЭСКП)

Право на достаточное жилье дополнительно закреплено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), принятом Генеральной Ассамблеей в 1966 г.

Статья 11 (1)

«Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии.»

Замечание общего порядка №4 дает более четкое определение достаточному жилью, предусмотренному Статьей 11 (2). В Разделе 8 (а) подробно изложено правовое обеспечение проживания следующего характера:

«Проживание может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жильё, кооперативное жильё, собственное жильё, жильё, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальное жильё, включая захват земли или имущества. Независимо от вида проживания, все лица должны пользоваться определённой степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Следовательно, государства-участники должны принять

срочные меры, направленные на предоставление правового обеспечения проживания тем лицам и домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными лицами и группами»³⁰.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ (МПГПП)³¹

В Разделе 3, Статья 17 МПГПП, изложено следующее:

«(1) Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию».

(2) Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

Кроме того, Статья 26 предусматривает следующее:

«Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

ПРИНЦИПЫ ООН ПО ВОПРОСАМ РЕСТИТУЦИИ ЖИЛЬЯ И ИМУЩЕСТВА БЕЖЕНЦЕВ И ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

В контексте HLP прав для перемещенных лиц всеобщая нормативная база включена в *Принципы ООН по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц*, общеизвестные как «*Принципы Пиньейру*», специального докладчика ООН, который их разработал³². «*Принципы Пиньейру*» консолидируют и подтверждают существующие права человека и особенно применяются в вопросах реституции жилья и имущества. Принципы Пиньейру подтверждают право на защиту всех внутренне перемещенных лиц и беженцев от произвольного и незаконного лишения жилья и имущества. Принципы также подтверждают право реституции для людей, лишенных жилья и имущества. Реституция обозначает возмещение ущерба путем восстановления или достаточной компен-

сации. **Принцип 21** «О компенсации» гласит:

«Все беженцы и перемещенные лица имеют право на полную и эффективную компенсацию в качестве неотъемлемой части процесса реституции. Компенсация может предоставляться в денежной или натуральной форме. В целях соблюдения принципа восстановления справедливости государства обеспечивают, чтобы средство правовой защиты в виде компенсации использовалось лишь в тех случаях, когда средство правовой защиты в виде реституции фактически не является возможным, когда пострадавшая сторона сознательно и добровольно соглашается на компенсацию вместо реституции или, когда условия оговоренного мирного урегулирования предусматривают сочетание реституции с компенсацией».

В случаях, когда реституция первоначального имущества считается невозможной, **Принцип 21** гласит следующее:

«Государства, как правило, обеспечивают, чтобы реституция считалась фактически невозможной только в исключительных обстоятельствах, а именно, когда, согласно постановлению независимого, беспристрастного трибунала, жилье, земля и/или имущество являются разрушенными или больше не существуют. Даже при таких обстоятельствах обладатель права на жилье, землю и/или имущество потенциально должен иметь возможность проведения ремонта или реконструкции. В некоторых случаях наиболее подходящим средством правовой защиты и формой восстановления справедливости может быть сочетание компенсации с реституцией».

Несмотря на то, что государства считаются главными носителями обязанностей, негосударственные субъекты, которые сыграли непосредственную роль в потере или разрушении имущества, также несут ответственность за реституцию и компенсацию в рамках международного права.

В целях поддержания HLP прав женщин-переселенок «*Принципы Пиньейру*» подчеркивают то, что программы реституции должны реализовывать гендерную стратегию, в частности, когда статус-кво явно дискриминирует права женщин на владение имуществом как по закону, так и на практике³³. «*Принципы Пиньейру*» также обязывают государства обеспечивать, чтобы в рамках программ, политики и практики реституции жилья, земли и имущества признавались права совместной собственности как мужчин, так и женщин, являющихся главами домашних

31 <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>

32 Paulo Sérgio Pinheiro

33 Principle 4.2. The United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. See also the Handbook: Implementing the Pinheiro Principles, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf

хозяйств, в качестве одного из конкретных компонентов процесса реституции. Данное положение предназначено для борьбы с дискриминацией в тех случаях, когда только мужчины, будучи главами домашних хозяйств, признаются правообладателями или им предоставляется формальное право собственности на жилье, тем самым лишая женщин возможности распоряжаться имуществом в законном порядке³⁴.

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСУ О ПЕРЕМЕЩЕНИИ ЛИЦ ВНУТРИ СТРАНЫ³⁵

Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны дают нижеследующее определение ВПЛ³⁶:

«Перемещенными внутри страны лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ».

Соответствующие разделы Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны

Принцип 6

(1) Каждый человек имеет право на защиту от произвольного перемещения из его дома или места постоянного проживания.

(2) Запрещение произвольных перемещений распространяется на перемещения:

b) во время вооруженных конфликтов, если необходимость в этом не вызывается требованиями обеспечения безопасности затрагиваемых гражданских лиц или настоятельными причинами военного характера.

34 Для более подробного рассмотрения НЛП прав женщин-переселенок см. Отчет NRC: Life Can Change: Securing housing, land and property rights for displaced women, 2014, <http://womenshlp.nrc.no>

35 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>

36 Guiding Principles (2004) Introduction: Scope and Purpose (2) <http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>

Принцип 14

(1) Каждое перемещенное внутри страны лицо имеет право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства.

Принцип 18

(1) Все перемещенные внутри страны лица имеют право на адекватный жизненный уровень.

(2) Независимо от обстоятельств и без какой бы то ни было дискриминации компетентные органы власти предоставляют и обеспечивают перемещенным внутри страны лицам как минимум безопасный доступ к ...

(b) элементарному крову и жилью;

Принцип 21

1. Никто не может быть произвольно лишен имущества и собственности.

2. При любых обстоятельствах обеспечивается защита имущества и собственности перемещенных внутри страны лиц, в частности, от следующих действий: а) разграбления; б) прямых или неизбирательных нападений, или иных актов насилия; с) использования для прикрытия военных операций или целей; d) карательных действий; и e) уничтожения или экспроприации как одного из видов коллективного наказания.

3. Следует обеспечить защиту от уничтожения, а также от произвольной или противозаконной экспроприации, присвоения или использования имущества и собственности, оставленных перемещенными внутри страны лицами.

Принцип 28

(1) Компетентные органы власти несут главную обязанность и ответственность за создание условий, а также за предоставление средств, которые позволяют перемещенным внутри страны лицам добровольно, в безопасных условиях и с достоинством вернуться в свои дома или места постоянного проживания, либо добровольно переселиться в какую-либо другую часть страны. Такие органы власти прилагают усилия для облегчения реинтеграции вернувшихся или переселившихся перемещенных внутри страны лиц.

(2) Особые усилия прилагаются для обеспечения всестороннего участия перемещенных внутри страны лиц в планировании и осуществлении их возвращения или переселения и реинтеграции.

Принцип 29

1. Перемещенные внутри страны лица, которые вернулись в свои дома или места постоянного проживания либо переселились в какую-либо другую часть страны, не подлежат дискриминации вследствие их перемещения. Они имеют право принимать всестороннее и равноправное участие в ведении государственных дел на всех уровнях и имеют равный доступ к государственной службе.

2. Компетентные органы власти несут обязанность и ответственность за оказание помощи вернувшимся и переселившимся перемещенным внутри страны лицам по возвращению, по мере возможности, их имущества и собственности, которые они оставили или которые у них были изъяты после их перемещения. Если возвращение такого имущества и собственности невозможно, то компетентные органы власти обеспечивают или облегчают этим лицам получение надлежащей компенсации или справедливого возмещения в другой форме.

ЖЕНЕВСКИЕ КОНВЕНЦИИ И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРОТОКОЛЫ/ ОБЫЧНОЕ МГП³⁷

Международное гуманитарное право (МГП), в частности, Женевские Конвенции и их Дополнительные протоколы, также, как и обычное международное гуманитарное право, защищает гражданское население и имущество гражданских лиц во время вооруженного конфликта. Защищая все гражданское население без исключения, лица, перемещенные во время конфликта, заслуживают особое внимание³⁸. Определенные положения являются актуальными для НЛП прав³⁹.

Обычные нормы международного гуманитарного законодательства касательно перемещения и перемещенных лиц⁴⁰:

Норма 129

А. Стороны в международном вооруженном конфликте не могут полностью или частично депортировать или насильственно перемещать гражданское население оккупированной территории, если этого не требуется в силу необходимости обеспечить безопасность соответствующих гражданских лиц или в силу настоятельных причин военного характера [Международный вооруженный конфликт].⁴¹

В. Стороны в немеждународном вооруженном конфликте не могут отдавать приказ о перемещении всего или части гражданского населения по причинам, связанным с конфликтом, если этого не требуется в силу необходимости обеспечить безопасность соответствующих гражданских лиц или в силу настоятельных причин военного характера [Немеждународный вооруженный конфликт].⁴²

Норма 130 Государства не могут депортировать или перемещать часть своего гражданского населения на территорию, которую они оккупируют [Международный вооруженный конфликт].

Норма 131 В случае перемещения должны приниматься все возможные меры для того, чтобы соответствующим гражданским лицам при их принятии обеспечить удовлетворительные условия в отношении размещения, гигиены, сохранения здоровья, безопасности и питания, и чтобы члены одной семьи не разлучались [Международный вооруженный конфликт/Немеждународный вооруженный конфликт].

Норма 132 Перемещенные лица имеют право на возвращение домой или в места обычного проживания в обстановке безопасности и сразу же, когда прекращается действие причин, обусловивших их перемещение [Международный вооруженный конфликт/Немеждународный вооруженный конфликт].

Норма 133 Имущественные права перемещенных лиц должны уважаться [Международный вооруженный конфликт/Немеждународный вооруженный конфликт].



42 Немеждународный вооруженный конфликт

37 <https://www.icrc.org/en/document/what-ihl>

38 <https://www.icrc.org/eng/war-and-law/protected-persons/refugees-displaced-persons/overview-displaced-protected.htm>

39 https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_chapter38_rule133

40 Перечень обычных норм международного гуманитарного права <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/customary-law-rules-291008.htm>

41 Международный вооруженный конфликт

4.2 УКРАИНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ (ДО ТЕКУЩЕГО КРИЗИСА)

С момента обретения независимости в 1991 году правительство Украины приступило к процессу внедрения законодательных и управленческих реформ. Идеологические и бюрократические основы системы социальной защиты и коллективные формы собственности советской эпохи было сложно сопоставить со стандартами ЕС, на которые ориентируется Украина. Очень важно признать данный факт при рассмотрении положения НЛР прав и реформ для внутренне перемещенных лиц в правовых рамках Украины. Наряду с огромным количеством других не менее насущных реформ, и НЛР права, и реформы для ВПЛ заслуживают особого внимания и ответственного отношения со стороны Парламента Украины (*Верховная Рада*).

КОНСТИТУЦИЯ УКРАИНЫ

Новая Конституция Украины, принятая в 1996 году, содержала всеобъемлющий комплекс прав, признанных на международном уровне⁴³. Статьи 13 и 14 Конституции Украины охватывают широкий круг прав на использование земли, при этом в Разделе 2 «Права, свободы и обязанности человека и гражданина» излагается ряд прав касательно имущества, проживания и места происхождения, которые очень важны для текущего конфликта, территориальных подразделений в Восточной Украине и ситуации с перемещением.

Статья 24 гарантирует отсутствие ограничений или привилегий в зависимости от материального благосостояния или места жительства. Статья 25 гарантирует заботу и защиту гражданам Украины, находящимся за ее пределами, при этом Статья 26 защищает права иностранцев и лиц без гражданства, находящихся в Украине. Статья 30 гарантирует неприкосновенность жилища. Она гласит:

«Не допускается проникновение в жилище или в иное владение лица, проведение в них осмотра или обыска иначе как по мотивированному решению суда. В неотложных случаях, связанных со спасением жизни людей и имущества либо с непосредственным преследованием лиц, подозреваемых в совершении преступления, возможен иной, установленный законом, порядок проникновения в жилище или в иное владение лица, проведение в них осмотра и обыска».

⁴³ Конституция Украины (Принятая 28 июня 1996 г.), измененная Законом № 2952-VI (01 февраля 2011 г.) и Законом № 586-VII (19 сентября 2013 г.)

Несмотря на то, что Статья 30 может защитить от насильственного захвата жилища, Закон Украины «О борьбе с терроризмом», в который были внесены поправки в 2014 году, приостанавливает такие конституционные права в интересах национальной безопасности. Такое положение было принято в рамках Статьи 64 Конституции, которая гласит: *«В условиях военного или чрезвычайного положения могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием срока действия этих ограничений».*

Статья 33 предусматривает право на свободу передвижения и свободный выбор места жительства. Она гласит: *«Каждому, кто на законных основаниях находится на территории Украины, гарантируется свобода передвижения, свободный выбор места жительства, право свободно покинуть территорию Украины, за исключением ограничений, устанавливаемых законом».*

Наиболее важными статьями Конституции Украины касательно НЛР прав являются Статьи 41 и 47. Статья 41 имеет особую важность в контексте военного захвата частной собственности вдоль линии соприкосновения. Статья 47 касается людей, нуждающихся в социальной защите, вследствие перемещения, обусловленного конфликтом:

Статья 41

«Каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, результатами своей интеллектуальной, творческой деятельности. Право частной собственности приобретается в порядке, определенном законом. Граждане для удовлетворения своих потребностей могут пользоваться объектами права государственной и коммунальной собственности в соответствии с законом. Никто не может быть противоправно лишен права собственности. Право частной собственности нерушимо. Принудительное отчуждение объектов права частной собственности может быть применено только как исключение по мотивам общественной необходимости, на основании и в порядке, установленных законом, и при условии предварительного и полного возмещения их стоимости. Принудительное отчуждение таких объектов с последующим полным возмещением их стоимости допускается только в условиях военного или чрезвычайного положения. Конфискация имущества может быть применена исключительно по решению суда в случаях, объеме и порядке, установленных законом. Использование собственности не может наносить вред правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли».

Статья 47

«Каждый имеет право на жилище. Государство создает условия, при которых каждый гражданин будет иметь возможность построить жилище, приобрести его в собственность или взять в аренду. Гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется государством и органами местного самоуправления бесплатно или за доступную для них плату в соответствии с законом. Никто не может быть принудительно лишен жилища иначе как на основании закона по решению суда».

Статья 48 подтверждает право каждого на достаточный жизненный уровень, как это предусмотрено в МПЭСКО, включая достаточное жилище. Статья 56 представляет особую важность для потенциальных будущих претензий касательно реституции поврежденного, уничтоженного или утраченного имущества вследствие конфликта. Она гласит:

«Каждый имеет право на возмещение за счет государства или органов местного самоуправления материального и морального ущерба, причиненного незаконными решениями, действиями или бездействием органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц при осуществлении ими своих полномочий».

Национальные законы касательно НЛП прав

Украинские законы касательно жилища и имущества содержатся в трех основных нормативных документах:

- Гражданский кодекс № 435 (2003г.).
- Земельный кодекс Украины № 2768 (2001г.).
- Жилищный кодекс УССР № 5464(1983г)

Большая часть законодательства Украины касательно жилья, земли и имущества заимствована из предыдущего Жилищного кодекса советской эпохи⁴⁴. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) раскритиковала постановления, принятые после обретения независимости, за их недальновидность и порекомендовала следующее: *«Необходимо внести такие изменения в унаследованный Жилищный кодекс, чтобы они смогли обеспечить долгосрочную государственную политику в жилищной сфере»⁴⁵.*

Выселение в соответствии с Гражданским кодексом

Положения касательно договоров аренды в Гражданском кодексе имеют особую актуальность в ситуации с ВПЛ. При наличии официальных письменных договоров, есть положения касательно прав арендаторов и арендодателей. Несмотря на то, что нет правового регулирования гарантийного задатка, они, как полагают, широко практикуются.

Что касается выселения в соответствии с Гражданским кодексом, по окончании срочного договора предварительное уведомление не требуется, чтобы выселить арендатора. Арендодатели имеют право выселять арендаторов по постановлению суда, если они не покидают арендуемую недвижимость по окончании срока действия договора. Срок уведомления об освобождении арендуемой недвижимости до прекращения действия бессрочного договора аренды составляет три месяца для каждой стороны. Если арендуемая недвижимость стала непригодной для проживания, то уведомление от арендатора не требуется. В случае если арендатор не платит арендную плату в течение трех месяцев подряд, арендодатель имеет право обратиться в суд за постановлением суда о немедленном выселении без предварительного уведомления. Любая сторона может добиваться прекращения аренды в судебном порядке. Арендодатели вправе заявить о прекращении договора аренды, если арендатор нарушил условия аренды в связи с ненадлежащим использованием арендуемой недвижимости, субарендой, небрежностью, которая может привести к повреждению имущества или в связи с отказом проводить ремонтные работы, если это указано в качестве обязательства арендатора в договоре. Арендатор может заявить о прекращении договора аренды, если арендуемая недвижимость не соответствует условиям договора аренды, не может использоваться по назначению или если арендодатель не выполняет указанные в договоре обязательства по капитальному ремонту⁴⁶. Вышеуказанные стандартные условия могут быть изменены по соглашению обеих сторон.

Гендерное равенство в украинском законодательстве

Имущественные права женщин защищены Конституцией Украины и Семейным кодексом Украины⁴⁷. В Статьях 57-59 содержатся положения касательно прав частной собственности обоих супругов в браке и охватывают личное имущество, приобретенное до и во время брака. В Главе 8,

44 Жилищный кодекс Украинской Советской Социалистической Республики № 5464-Х от 30 июня 1983 г.

45 UNECE (2015) с. 14

46 Global property guide to Ukraine. <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/Ukraine/Landlord-and-Tenant>

47 1 января 2003 г.; доступно на: <http://www.refworld.org/docid/4c4575d92.html>.

(Статьи 60-74) изложены «Права общей совместной собственности супругов». В соответствии с данными положениями, в случае развода или прекращения сожительства, женщины имеют равные права на любое имущество, приобретенное в период брака или сожительства. Согласно данным Социальных институтов и Гендерного индекса Организации экономического сотрудничества и развития в Украине очень мало ограничений доступа женщин контролю и владению ресурсами⁴⁸.

Права детей

В Семейном кодексе Украины изложены имущественные права детей. Глава 14, статьи 174-179 содержат имущественные права родителей и их детей. Статья 248 касается детей-сирот и позволяет им сохранить за собой право на собственность, где они жили ранее.



4.3 УКРАИНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ (ПРИНЯТОЕ ПОСЛЕ НАЧАЛА КОНФЛИКТА)

В мае 2015 года Верховная Рада Украины приняла постановление, отменяющее часть обязательств по МПГПП и ЕКПЧ в связи с конфликтом и оккупацией территорий, поскольку в рамках данных международных договоров она имеет право это сделать⁴⁹. В пояснительной записке к постановлению указано следующее: «Проведение антитеррористической операции в некоторых районах Донецкой и Луганской областей, в ответ на вооруженную агрессию Российской Федерации и действий пророссийских террористических групп, сопровождалось принятием законов Верховной Радой, которые по своей сути являются несовместимыми с обязательствами Украины в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международного пакта о гражданских и политических правах и Европейской социальной хартии»⁵⁰.

27 августа 2015 года правительство Украины подало межгосударственное заявление против Российской Федерации в Европейский суд по правам человека касательно событий в Крыму и Восточной Украине, в основном по состоянию на сентябрь 2014 г.⁵¹. В заявлении правительство Украины утверждает, что Россия осуществляла и продолжает осуществлять де-факто контроль над регионами Донецкой и Луганской областей путем координации сепаратистов и вооруженных формирований. Соответственно, в заявлении указано, что Россия несет ответственность за многочисленные нарушения Европейской конвенции по правам человека в тех областях, на которые распространяется его юрисдикция⁵².

С начала конфликта было принято новое законодательство в форме законов, временных распоряжений и постановлений Кабинета министров, часто они принимались очень быстро с целью решения насущных проблем ВПЛ и вопросов, обусловленных конфликтом, по мере их возникновения.

49 Human Rights Watch (01-06-2015) Dispatches: Another day, more Ukraine frenzy from Russian media. <https://www.hrw.org/news/2015/06/01/dispatches-another-day-more-ukraine-frenzy-russian-media>

50 Ukrinform News (21-05-15) Украина отступила от некоторых своих международных обязательств в связи с агрессией со стороны Российской Федерации http://www.ukrinform.net/rubric-politics/1847294_ukraine_derogates_from_some_of_its_international_obligations_due_to_russian_aggression_331584.html

51 Ukraine v. Russia (IV) (application no. 42410/15). 29 сентября 2015 г. Российская Федерация получила уведомление о подаче заявления; см. пресс-релиз Европейского суда по правам человека: [http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5187816-6420666#{"itemid":\["003-5187816-6420666"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5187816-6420666#{)

52 Там же

48 OECD SIDI <http://genderindex.org/country/ukraine>

Следовательно, данный свод законов в какой-то степени разрозненный, имеет пробелы в сфере действия и применения, порой некоторые законы пересекаются или противоречат друг другу, а также часто ограничены в распределении обязательств и создании механизмов для их реализации. Не все законы были приняты и ряд таких законов так и остались в форме проектов. Нижеуказанные принятые законы и проекты касаются НЛР прав для ВПЛ и людей, пострадавших от конфликта⁵³.

Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» (Закон ВПЛ)⁵⁴

В данном законе изложена сфера применения прав и свобод, определены критерии для категоризации ВПЛ и установлена процедура регистрации ВПЛ.

В Статье 1 Закона «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» ВПЛ определены как: «граждане Украины, иностранцы или лица без гражданства, которые находятся на территории Украины на законных основаниях и имеют право на постоянное проживание в Украине, которых вынудили оставить или бросить свое место проживания с целью предупреждения негативных последствий вооруженного конфликта, временной оккупации, повсеместного проявления насилия, массового нарушения прав человека и чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера». В данном законе не указан какой-либо географический критерий для ВПЛ статуса, общим определением ВПЛ, которое дается в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны.⁵⁵ Сейчас Закон о ВПЛ своим определением охватывает иностранцев и лиц без гражданства⁵⁶, а это имеет значение, поскольку конфликт привел к перемещению иностранных граждан, ранее проживавших на неподконтрольной правительству территории, к примеру, иностранные студенты Донецкого национального медицинского университета, которых было 2 500 до конфликта

Статья 9 гласит о том, что ВПЛ имеют право получать достоверную информацию и бесплатное временное жилье до 6 месяцев, данный срок продлевается для людей с ограниченными возможностями:

«Внутренне перемещенное лицо имеет право на

(...) достоверную информацию о наличии угрозы для жизни и здоровья на территории ее заброшенного места жительства, а также места его временного поселения, состояния инфраструктуры, окружающей среды, обеспечение его прав и свобод; создание условий для его постоянного или временного проживания; обеспечение органами государственной исполнительной власти, органами местного самоуправления и субъектами частного права возможности бесплатного временного проживания (при условии оплаты лицом стоимости коммунальных услуг) в течение шести месяцев с момента постановки на учет внутренне перемещенного лица; для многодетных семей, людей с ограниченными возможностями, пожилых людей этот срок может быть продлен».

До принятия Закон прошел несколько этапов разработки, на которых ряд статей, включенных в оригинальную версию, были размыты или опущены. Они включали ограничение срока действия справок ВПЛ всего до шести месяцев и ряд положений, касающихся НЛР прав, которые имели существенные бюджетные последствия и обязательства для правительства.

Постановление № 509

Постановление Кабинета Министров № 509 от 1 октября 2014 «Об учете внутренне перемещенных лиц»

Данное Постановление было принято до вступления в силу Закона о ВПЛ и содержит положения касательно подачи заявления/регистрации внутренне перемещенных лиц из временно оккупированной территории Украины и районов проведения антитеррористической операции. Таким образом, содержание определения ВПЛ географически ограничено в рамках данного Положения и противоречит более широкому определению, которое дается в последующем Законе о ВПЛ (См. выше). В сентябре 2015 года правительство Украины внесло поправки в Постановление № 509 и попыталось снять географические ограничения в регистрации ВПЛ⁵⁷. Однако на практике местные органы власти по-прежнему считают, что только люди из неподконтрольной правительству территории имеют право на регистрацию в качестве ВПЛ. Несмотря на рост числа зарегистрированных ВПЛ, многие перемещенные лица по-прежнему не могут

53 Данный отчет отображает ситуацию по состоянию на декабрь 2015г.

54 Принят 20 октября 2014г. / вступил в силу 22 ноября 2014г.

55 См. Главу 4.1. Also <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>

56 Законопроект № 2166 О внесении изменений в некоторые законы Украины об усилении гарантии соблюдения прав и свобод внутренне перемещенных лиц (13 января)

57 Правительство Украины (2015) Поправки в Постановление Кабинета Министров № 509 «Об учете внутренне перемещенных лиц» от 09 сентября 2015г.



оили не желают зарегистрироваться⁵⁸ или могут быть сняты с учета, если органы исполнительной власти обнаруживают, что они фактически не проживают по месту их временной регистрации⁵⁹.

Постановление № 505

Постановление Кабинета министров № 505 (1 октября 2014г.) «О предоставлении ежемесячной адресной помощи внутренне перемещенным лицам для покрытия расходов на проживание, в том числе на оплату жилищно-коммунальных услуг»

В Постановлении № 505 Правительство определило финансовую помощь, которую могут получить ВПЛ, и обозначило механизм регистрации и получения такой помощи. Постановление содержит следующее: «Установить ежемесячную адресную помощь внутренне перемещенным

лицам для покрытия расходов на проживание, в том числе оплату жилищно-коммунальных услуг»⁶⁰. Финансовая помощь для зарегистрированных ВПЛ составляет 884 грн. на человека в месяц для детей, пенсионеров. Физически здоровые лица трудоспособного возраста получают уменьшенное пособие в размере 442 грн. в месяц⁶¹. Согласно Постановлению, максимальный размер помощи составляет 2 400 грн. на семью в месяц, и она выплачивается в течение шести месяцев с возможностью продления после перерегистрации ВПЛ. Несмотря на то, что уменьшение помощи для трудоспособного населения было направлено на продвижение трудоустройства, возможность успешного получения работы для ВПЛ может быть ограничена в связи с высоким уровнем безработицы и экономическим кризисом. В сентябре 2015 года правительство Украины внесло поправки в Постановление № 505 и попыталось снять географические ограничения в регистрации ВПЛ. Однако на практике местные органы власти по-прежнему считают, что только люди из неподконтрольной правительству территории имеют право на получение финансовой помощи⁶².

58 См., например, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), International Protection Considerations Related to the Developments in Ukraine – Update III, 24 September 2015, доступен на сайте: <http://www.refworld.org/docid/56017e034.html>; и на сайте IDMC (март 2015) IDP Registration in Ukraine: Who's In, Who's Out and Who's Counting? <http://www.internal-displacement.org/blog/2015/idp-registration-in-ukraine-whos-in-whos-out-and-whos-counting>.

59 См. Постановление Кабинета Министров № 79 (4 марта 2015 г.) «Некоторые вопросы оформления и выдачи справки о постановке на учет лиц, перемещающихся из временно оккупированной территории Украины или района проведения антитеррористической операции»

60 unhcr.org.ua/attachments/article/1231/505amendmentsJuneE.do

61 <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/ukraine/2014/time-to-act-internal-displacement-on-the-rise-in-ukraine>

62 49Правительство Украины (2015) Поправки к Постановлению Кабинета Министров № 505 «О предоставлении ежемесячной адресной помощи ВПЛ для покрытия расходов на проживание, в том числе оплату жилищно-коммунальных услуг» 09 сентября 2015г.

Временный порядок от 21 января 2015 г.⁶³

Данный порядок «устанавливает пропускную систему доступа к/из неподконтрольной правительству Украины территории. Такие пропуска должны оформляться заранее для пересечения линии соприкосновения»⁶⁴. Процесс подачи заявлений на получение пропусков довольно длительный и бюрократичный. На протяжении первых пяти месяцев 2015 года в общей сложности 349 496 человек подали заявления на получение пропусков, но только 275 755 их получили.⁶⁵ Кластер защиты поднял ряд вопросов, связанных с Временным порядком. Данный порядок имеет последствия не только для людей, которые стремятся покинуть неподконтрольную правительству территорию, но и для тех, кто нуждается в медицинской помощи, доступе к судопроизводству, которое было приостановлено на неподконтрольной правительству территории, доступе к пенсиям и другим пособиям, а также в трудоустройстве. Временный порядок также усложняет посещение неподконтрольной правительству территории из подконтрольной правительству территории с целью решения жилищных вопросов, таких как регистрация имущества или оплата коммунальных услуг. Люди, желающие выехать в том или ином направлении, не могут этого сделать в связи с отсутствием необходимой документации. Многие ВПЛ и люди, пострадавшие в результате конфликта, могли потерять документы, удостоверяющие их личность и подтверждающие их проживание в связи с конфликтом.

Закон № 921-VIII (Законпроект № 2166)

Закон Украины № 921 - VIII «О внесении изменений в некоторые законы Украины для усиления гарантии соблюдения прав и свобод внутренне перемещенных лиц»⁶⁶

Данный закон вступил в силу, и определение ВПЛ распространяется на лиц без гражданства и иностранцев с видом на жительство в Украине. Также расширился перечень подтверждающих документов, которые следует предоставить для получения статуса

ВПЛ (свидетельство о базовом образовании, аттестат о полном среднем образовании, документы о профессионально-техническом образовании, документ о высшем образовании (научная степень), медицинские документы, фотографии, видеозаписи). Расширение перечня документов, подтверждающих внутреннее перемещение, важно, поскольку многие ВПЛ потеряли или не имеют возможности предоставить свои паспорта и вид на жительство.

Особую актуальность для НЛР прав, связанных с ВПЛ статусом, имеет предоставленный неограниченный срок действия справки ВПЛ, которая ранее была действительна всего лишь шесть месяцев. Многие зарегистрированные ВПЛ, получающие помощь на аренду жилья или проживающие в социальном жилье, предоставленном местными органами власти, ранее сталкивались с неопределенностью в продлении статуса ВПЛ или получении отказа после подачи последующих заявлений⁶⁷. Более того, после принятия поправок правительство Украины взяло на себя обязательства предпринимать все возможные меры в обеспечении условий для добровольного возвращения ВПЛ в места их прежнего проживания или их интеграции в новые общины на территории Украины.

Законопроект № 2167

Законопроект Украины № 2167 «О компенсации стоимости поврежденного имущества внутренне перемещенных лиц»

Данный законопроект закладывает правовую основу, через которую могут быть разработаны компенсационные процессы и процедуры. Законопроект касается только зарегистрированных ВПЛ, но не распространяется на всех внутренне перемещенных лиц (как описано выше), что противоречит нормам международного права⁶⁸.

63 Временный порядок был изменен в июне, сентябре, ноябре, декабре 2015г.

64 Кластер защиты в Украине (25 мая 2015г.) Право на свободу передвижения, доступно в интернете: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/advocacy_note_on_freedom_of_movement.pdf

65 ibid

66 13 января 2016

67 Более того, сюда не входят люди, пострадавшие в результате конфликта и проживающие вдоль линии соприкосновения

68 К тому же, пострадавшие в ходе конфликта и проживающие вдоль линии разграничения также не учтены.

5. ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ЖИЛЬЯ, ИМУЩЕСТВА И ЗЕМЛИ (НЛР) ДЛЯ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ И ПОСТРАДАВШИХ В РЕЗУЛЬТАТЕ КОНФЛИКТА ЛИЦ

В данном разделе рассматриваются некоторые ключевые проблемы НЛР прав в Восточной Украине, взятые из литературных источников и выявленные во время полевого исследования. Это далеко не полный перечень НЛР проблем перемещенных и пострадавших в результате конфликта лиц, но он хотя бы дает первоначальный обзор наиболее острых вопросов и проблем, с которыми сталкиваются респонденты.

5.1 МНОГИЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА ЛИШЕНЫ ПРАВА ИЛИ НЕ МОГУТ ОФИЦИАЛЬНО ЗАРЕГИСТРИРОВАТЬСЯ В КАЧЕСТВЕ ВПЛ

Несмотря на то, что Закон Украины о ВПЛ отражает международные нормы в представлении широкого определения ВПЛ как тех, кто был вынужден покинуть свои дома в связи с конфликтом⁶⁹, местные власти по-прежнему применяют правила, ограничивающие регистрацию вынужденных переселенцев только лицами, происходящими из неподконтрольной правительству территории. Данная проблема остро проявилась в случае с перемещенными лицами в Лисичанске.

5.2 РЕГИСТРАЦИЯ СОБСТВЕННОСТИ ДЕ-ФАКТО ВЛАСТЯМИ НА НЕПОДКОНТРОЛЬНОЙ ПРАВИТЕЛЬСТВУ ТЕРРИТОРИИ

Страх потерять оставленную собственность на неподконтрольной правительству территории путем конфискации *де-факто* властями или незаконного вселения стало ключевой проблемой для многих ВПЛ, опрошенных на неподконтрольной правительству территории. Несмотря на то, что многие ВПЛ договорились с родственниками, друзьями, соседями, чтобы те пожили в остановленной недвижимости или присматривали за ней, такой вариант не был возможен во всех случаях. Страх потери имущества усилился после так называемого указа Плотницкого: в апреле 2015 года глава *де-факто* властей на

неподконтрольной правительству территории в Луганской области Игорь Плотницкий объявил о том, что будет проводиться оценка всего имущества, и перемещенным лицам нужно лично зарегистрироваться в течение 45 дней после извещения и подтвердить свое право собственности, в противном случае они потеряют свои дома.

Есть множество случаев разделения семей между подконтрольными и неподконтрольными правительству территориями в Луганской области. Одному из членов семьи приходилось оставаться на неподконтрольной правительству территории, чтобы присматривать за семейным имуществом. Иногда также разделялись документы на такое имущество. Например, один из членов семьи, выезжая на подконтрольную правительству территорию, взял правоустанавливающие документы в целях безопасного хранения. Некоторые домовладельцы доверили свое имущество на неподконтрольной правительству территории друзьям, соседям и родственникам. Некоторые из опрошенных беспокоятся о возможной конфискации имущества, если они не предоставят оригиналы документов и не появятся лично для регистрации у *де-факто* властей в Луганске.

Такое обязательство может быть дорогостоящим, требовать большого напряжения и занять уйму времени, также его выполнение усложняют бюрократические препятствия, созданные Временным порядком от 21 января 2015 года, в рамках которого требуется пропуск на пересечение неподконтрольной и подконтрольной правительству территорий (см. Раздел 4.3). Пересечение линии соприкосновения также зависит от часто меняющейся ситуации с безопасностью. Опрошенные сообщили о том, что они проезжали по обходным маршрутам, пересекая официальную границу между подконтрольной правительству границей и Российской Федерацией. Несмотря на длительность и дороговизну такой поездки, люди часто отдают ей предпочтение, поскольку она не предусматривает подачу заявлений на получение каких-либо специальных пропусков и проезд через весьма небезопасные районы. Однако проезжая по таким маршрутам есть риск наложения штрафов при повторном въезде на территорию Украины в связи с выездом из ее территории через неофициальную границу (т.е. из неподконтрольной правительству территории в Россию).

69 См. Выше пункт 3.1

ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА В ЛИСИЧАНСКЕ

Анатолий (64) является инженером на пенсии и избранным представителем Инициативного комитета в Лисичанске. Лисичанск – город на подконтрольной правительству территории, расположенный на некотором расстоянии от передовой, но в 2014 году он также пострадал от боевых действий и оккупации. Инициативный комитет, созданный 26 июля 2014 года перемещенными жителями 108 квартир, чей многоквартирный дом был разрушен от массированных артобстрелов двумя днями ранее, добивается получения компенсации и постоянного жилья от органов власти. В течение года Анатолий возглавляет Инициативный комитет и ведет тщетную борьбу за права этих жителей с извилистыми бюрократическими структурами.

«Главная проблема», - поясняет Анатолий, у которого пожилые родители также в числе перемещенных лиц, - «то, что в законодательстве Украины нет правового регулирования касательно таких лиц. Это новая беспрецедентная социальная категория».

Несмотря на то, что перемещенные лица в Лисичанске остались без крова вследствие конфликта, по законодательству Украины они не считаются ВПЛ, поскольку они живут в том же городе. В настоящее время некоторые органы власти регистрируют в качестве ВПЛ только тех лиц, которые выехали из неподконтрольной правительству территории, где они проживали ранее, на подконтрольную правительству территории. Несмотря на то, что многие потеряли все свое имущество, а также свои дома, ВПЛ из Лисичанска не имеют право официально зарегистрироваться и, таким образом, не имеют право на получение социальных пособий, на которые имеют право ВПЛ. «Чтобы выжить, нужно получить 20 бумажек», - говорит Анатолий, используя популярное высказывание советского периода и поясняя с какой бюрократией они сталкиваются, - «для нас проблематично получить даже одну».

Несмотря на то, что ВПЛ в Лисичанске в настоящее время живут с друзьями и родственниками или в пунктах временного размещения, это всего лишь временное решение их проблем. Предоставление крова и проживание в нем создает огромное напряжение для обеих сторон. Ресурсы на благотворительность и собственные средства ВПЛ на исходе. Срок временного размещения перемещенных лиц заканчивается через один год, и чиновники говорят о невозможности его продления.

Однако, оставаясь преданным своему названию, Инициативный комитет обладает огромным количеством идей относительно того, как решить свою ситуацию. Они пытались воздействовать на весь бюрократический аппарат от местных служащих жилищно-коммунальной сферы до президента страны. Они нашли брошенные жилые здания и предложили найти собственных спонсоров для их восстановления. Они обращались в ряд политических партий за поддержкой, приглашали СМИ, обращались в международные сообщества и подавали иски за свой счет.

Это тяжелая борьба для Анатолия и Инициативного комитета. Местные органы власти заявили о том, что могут уйти годы на то, чтобы получить покинутую собственность, при этом обращаясь в государственные структуры на каждом уровне, они постоянно перенаправляют в другие ведомства. Анатолий жалуется на то, что, когда появились СМИ, съемка велась несколько часов, а в конечном итоге показали несколько отдельных кадров поврежденного здания, иногда даже указывалось абсолютно другое месторасположение. Им говорили о том, что однажды они получат компенсацию, но не ранее весьма неопределенного окончания конфликта.

«Властей не волнуют эти люди», - говорит Анатолий, - «и никто не хочет брать на себя ответственность, чтобы помочь им». Анатолий отмечает, что в ближайшее время город Лисичанск будет праздновать «первую годовщину своего освобождения от антиправительственных сил». «Что праздновать нам?», - он спрашивает, - «год скитаний, разочарования и отчаяния?»



ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: ЦЕНА СОХРАНЕНИЯ ИМУЩЕСТВА

Не у каждого есть друзья или родственники, которые присмотрели бы за оставленной недвижимостью на неподконтрольной правительству территории, и многие ВПЛ вынуждены ездить туда регулярно. Количество таких вынужденных поездок возрастет, если указ Плотницкого вступит в силу. Можно себе представить какие это непомерно высокие затраты на выполнение такого обязательства, например, для Ольги* из Луганска, проживающей в данный момент в селе Кабычевка, возле поселка Марковка на подконтрольной правительству территории в Луганской области. Ей, пенсионерке, получающей всего лишь 1 200 грн. (56 дол. США) нужно потратить практически всю пенсию на поездку обратно через Россию, чтобы проверить свое имущество. С таким мизерным доходом Ольга не может себе позволить регулярные поездки. Однако страх потерять свое имущество мотивирует Ольгу бороться и жертвовать собой, чтобы поехать туда хотя бы раз в три месяца.

*Имя изменено в целях защиты опрашиваемой

5.3 ОПЛАТА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ ДЕ-ФАКТО ВЛАСТЯМ НА НЕПОДКОНТРОЛЬНОЙ ПРАВИТЕЛЬСТВУ ТЕРРИТОРИИ

Требования касательно оплаты коммунальных услуг, заявленные со стороны *де-факто* властей, вызывают озабоченность. ВПЛ сообщают о том, что они получили требования оплаты коммунальных услуг для их имущества, даже, если в нем никто не проживает. ВПЛ обеспокоены тем, что, если они не будут оплачивать коммунальные услуги для оставленного ими имущества, то есть риск конфискации такого имущества, особенно в случае с муниципальным жильем на неподконтрольной правительству территории.

Тем не менее Статья 8 Закона Украины «О временных мерах» устанавливает «мораторий на начисление пени за несвоевременное внесение платежей за жилищно-коммунальные услуги, начисленную гражданам Украины, которые проживают в населенных пунктах, определенных в утвержденном Кабинетом Министров Украины перечне, где проводилась

антитеррористическая операция»⁷⁰. Конечно, есть разница между тем, какие законы принимает правительство Украины касательно неподконтрольной правительству территории и тем, что фактически происходит на неподконтрольной правительству территории. Опрошенные ВПЛ, возвращающиеся на неподконтрольную правительству территорию, отметили, что они смогли обратиться в местные коммунальные службы, с документами, подтверждающими их отсутствие за

определенный период времени и были освобождены от оплаты за тот период.

В нижеизложенных случаях описаны два разных подхода ВПЛ к оплате жилищно-коммунальных услуг на неподконтрольной правительству территории, никто из них не был в курсе относительно наложения моратория на штрафы за несвоевременную оплату за жилищно-коммунальные услуги на неподконтрольной правительству территории.

ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: ПОВЕСТЬ О ДВУХ СЧЕТАХ

Александр и Виталий - оба из города Луганска и проживающие в Кабычевке в качестве ВПЛ. Оба хотят вернуться, когда наступит мир. Каждый из них получил от *де-факто* властей на неподконтрольной правительству территории требования оплатить счета по жилищно-коммунальным услугам для их покинутого имущества. Несмотря на то, что они оба боялись потерять свое имущество, их реакции были разными. Виталий решил оплачивать, в то время как Александр отказался.

Счета на оплату коммунальных услуг включают отопление, электроснабжение, водоснабжение и газоснабжение. В соответствии с законодательством Украины люди, временно покидающие свое имущество, не должны оплачивать коммунальные услуги в период их отсутствия, при условии, что они заранее уведомляют компетентные органы в надлежащем порядке. К сожалению, такие административные процедуры в Украине часто усложнены и занимают уйму времени. Страх за безопасность семьи, а также в связи с тем, что местная администрация также сбежала из города Луганска вследствие боевых действий, ни у Александра, ни у Виталия не было времени или возможности уведомить об этом жилищно-коммунальные службы.

Недавно принятое законодательство Украины о ВПЛ также предусматривает приостановку оплаты жилищно-коммунальных услуг и аренды социального жилья для лиц, перемещенных из неподконтрольной правительству территории. Однако *де-факто* власти на неподконтрольной правительству территории рассматривают жилищно-коммунальные платежи в качестве ценного источника дохода для их безденежного правительства. По словам Александра и Виталия, *де-факто* власти отправили в каждый дом требование внести единовременную оплату коммунальных услуг за последние шесть месяцев. Данное требование сопровождалось угрозами конфискации имущества тех, кто не внесет оплату.

Сумма, указанная в счетах, довольно внушительная. Сумма оплаты за шесть месяцев у Виталия составляет 3 500 грн. (158 долларов). Учитывая то, что среднемесячная зарплата в Украине составляет приблизительно 4 000 грн. (180 дол. США)⁷¹, это огромная сумма для каждого. Для ВПЛ, выживающих за счет социальных пособий, это сумма может быть неподъемной.

Так почему Виталий решил заплатить, а Александр отказывается? Квартира Александра приватизирована. Он является ее владельцем. Поэтому он чувствует себя в большей безопасности. Другой вопрос—стоимость. Компания Александра переехала в Северодонецк, где он работает и снимает комнату в общежитии в течение недели. Обеспечивая жен с двумя маленькими детьми, а также помогая родственникам, которые их приютили, Александр считает абсурдом оплачивать жилищно-коммунальные услуги для недвижимости, в которой не проживает.

С другой стороны, у Виталия социальное жилье в г. Луганск. Это значит, что он арендует свою квартиру у муниципальных органов власти. Несмотря на то, что Виталий является арендатором, за годы проживания он лично потратил внушительную сумму на ремонт квартиры. Он не хочет, чтобы его инвестиции ушли в никуда. Большинство его вещей все еще находится в квартире, и он слышал слухи о том, что имущество некоторых неплательщиков коммунальных услуг было ограблено мародерами.

Он также считает, что поскольку он является арендатором социального жилья, это делает его более уязвимым в том, что новые муниципальные органы власти могут конфисковать его квартиру. Данные счета большие и не должны оплачиваться ВПЛ в рамках законодательства Украины. Однако Виталий считает, что у него нет другого выбора, поскольку он рискует потерять все, ради чего он когда-то работал.

70 Верховная Рада Украины, Закон Украины «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции», 02 сентября 2014г. (Вступил в силу 15 октября 2014г.) № 1669, VII <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/annot/en/1669-18>

71 Национальный банк Украины

5.4 ОТСУТСТВИЕ ОФИЦИАЛЬНЫХ ПИСЬМЕННЫХ ДОГОВОРОВ АРЕНДЫ

Арендванное жилье – наиболее популярная форма проживания ВПЛ в Луганской области. Согласно недавнему оцениванию REACH, проведенного для Кластера укрытие, около 50% ВПЛ арендуют жилье в Луганской области. В других четырех областях на востоке Украины эти цифры даже выше от 52.5 процентов в Донецкой области до 73.4 процентов в Запорожье. Аренда – наименее стабильный и наиболее уязвимый вариант в контексте длительного перемещения, поскольку она истощает сбережения, а отсутствие договоров аренды оставляет ВПЛ незащищенными от повышения цен и выселения. Во время проведения оценивания REACH было установлено, что 87.4 процента людей, арендующих жилье, не имеют договоров аренды. В Луганской области около 65 процентов ВПЛ, арендующих жилье, оплачивали от 250 грн. до 1 000 грн. в месяц, 12.5 процентов оплачивали от 1 000 грн. до 2 000 грн. Даже при самой низкой арендной плате в размере 250 грн., это все равно составляет большую половину пособия зарегистрированных ВПЛ трудоспособного возраста.

Как сообщалось, большинство арендодателей не желают заключать договора аренды, предпочитая неформальные договоренности, поскольку опасаются, что в результате заключения договора их доходы от аренды жилья будут подлежать налогообложению, будут наложены штрафы в связи с уклонением от уплаты налогов, нужно будет открывать двери для проведения проверок и контроля качества. Арендодатели также высказывали свои опасения относительно того, что не смогут своевременно выселить арендаторов из помещения за неуплату и останутся с жильцами, которые отказываются съезжать и платить. Некоторые опрошенные ВПЛ рассказали о случаях, когда арендодатель соглашался принять их только при условии, если они не будут регистрироваться в качестве ВПЛ. Такая ситуация делает ВПЛ-арендаторов весьма уязвимыми, и в связи с этим они вынуждены арендовать низкокачественное жилье без заключения договора и согласования условий по ремонтным работам или изменения стоимости аренды, что делает арендаторов беззащитными перед проблемой выселения в случае, если они не смогли своевременно внести оплату. Если арендодатель не хочет, чтобы арендаторы регистрировались в качестве ВПЛ, это может привести к тому что арендаторы будут вынуждены расходовать свои сбережения и продавать активы с целью оплаты жилья. Особую обеспокоенность вызывает риск выселения в случае неуплаты. Закон Украины об аренде разрешает арендодателю выселять арендатора по окончании 3 последующих месяцев, которые не были оплачены и по предъявлению судебного постановления (См. Раздел 4.2). Ежемесячные государственные пособия для ВПЛ, предназначенные для поддержки оплаты аренды, часто выплачиваются с перебоями, поэтому ВПЛ не всегда могут вносить арендную плату вовремя.



5.5 ВОЕННАЯ ОККУПАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ИМУЩЕСТВА

Согласно сведениям некоторых респондентов, сообщивших об утрате доступа к своему имуществу в этой местности, экспроприация собственности лиц, проживающих на линии соприкосновения, по-видимому происходит по стратегическим причинам, расквартировки войск и хранения оружия на подконтрольной правительству территории. Какие воинские подразделения (т.е. регулярные или добровольческие вооруженные силы), возникают ли такие проблемы на неподконтрольной правительству территории, полный масштаб проблемы остаются неизвестными. Экспроприация и оккупации, как сообщалось, произошли в отношении жилых домов, корпоративной недвижимости и частных сельскохозяйственных угодий.

Количество таких инцидентов, о которых сообщают владельцы среди гражданских лиц, весьма ограничено по ряду причин. Сюда входит боязнь последствий, ощущение того, что это необходимо на благо отечества, мнение о том, что жаловаться бессмысленно. В случаях, которые, как известно, произошли, владельцы не получили компенсацию, альтернативное жилье или официальную документацию. Некоторые респонденты жаловались на то, что даже несмотря на оккупацию их домов, от владельцев все еще требовали оплачивать коммунальные услуги для недвижимости, которой пользовались солдаты.

Милитаризация также влияет на доступ к имуществу, даже если оно не было экспроприровано. В селе Золотое-3 сообщалось о том, что военные оцепили одну улицу в центре населенного пункта. Несмотря на то, что недвижимость не была занята военными, улица вела к военному лагерю, а владельцам домов не разрешалось там находиться, тем не менее они могли посещать свои дома каждый день. Респонденты из ряда деревень сообщали о случаях кражи движимого имущества такого как мебель, электроприборов и продовольственных товаров.

ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: КОНФИСКАЦИЯ И ПОТЕРЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ

До конфликта Анатолий (56 лет) был состоятельным и преуспевающим фермером в Попасной. Он арендовал 1 500 га пшеничных полей у местного совета, и на него работали сотни рабочих. Конфликт имел многочисленные последствия для его земель. Часть его земель в данный момент находится на неподконтрольной правительству территории. Эти земли усеяны неразорвавшимися снарядами и небезопасны для возделывания, часть земель Анатолия занята военными в целях укрепления оборонительных позиций. Из первоначальных 1 500 га он потерял 860 га.

Это привело к тому, что Анатолию пришлось уволить 110 сельскохозяйственных рабочих. Такая потеря работы очень сильно сказалась на местных общинах и усилила уязвимость семей, которые и так борются за выживание в чрезвычайно сложных условиях вдоль линии соприкосновения.

Более того Анатолий испытывает сложности в связи с резким повышением арендной платы и налогов на его землю. Даже несмотря на то, что у него нет доступа к большей части его земель, он все еще обязан платить налоги в Украину. «Я должен 300 000 грн. налогов за эту землю», поясняет он. «Эта довольно внушительная сумма». Это в 200 раз выше минимальной оплаты за землю, и у нас даже нет доступа к ней из-за военных укреплений, многочисленных обстрелов и в связи с тем, что часть земель находится на неподконтрольной правительству территории».

Он ограничен условиями договора аренды и не может отказаться от земель, арендная плата за его земельные участки резко выросла, а это очень негативно сказывается на рентабельности его бизнеса. Бедственное положение Анатолия еще больше усугубляет ликвидация местного банка, в котором пропали все его сбережения.

5.6 ОТСУТСТВИЕ ДОСТУПА К СРЕДСТВАМ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ

В настоящее время судебная система Украины не функционирует на неподконтрольной правительству территории, нотариусы больше не могут там работать. Это очень сильно сказывается на НЛР правах в отношении доступа к правовой помощи и проведении всех необходимых процедур для наследования земли, передачи, продажи, покупки земли. Данная ситуация также негативно сказывается на нерешенных земельных спорах на неподконтрольной правительству территории в Луганской области. В данный момент на неподконтрольной правительству территории нет нотариусов, работающих в рамках украинского законодательства. Все документы, оформленные нотариусом на данной территории, считаются недействительными на территории Украины.

Для проведения каких-либо юридических сделок с землей и собственностью на неподконтрольной правительству территории для сторон необходимо оформлять всю документацию через нотариуса на подконтрольной правительству территории. Подписание каких-либо договоров или документов должно осуществляться сторонами полностью под контролем компетентных органов Украины. Для этого требуется много времени, усилий, расходов, прохождение длительного и сложного бюрократического процесса в подаче заявления на получение пропуска. Данный процесс делает проблематичным рассмотрение заявлений о праве на наследство, поскольку наследственное дело предусматривает проведение оценки недвижимости умершего лица,

включающую физическую проверку какого-либо наследуемого имущества⁷². Однако поправки в определенные дополнительные нормативно-правовые акты к Временным мерам решают данную проблему⁷³. Если последнее место жительства наследодателя находится на неподконтрольной правительству территории, оформление наследства можно начать где-либо на подконтрольной правительству территории при наличии правоустанавливающих документов на имущество.

5.7 НЕДОСТАТОЧНАЯ ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ ОБ НЛР ПРАВАХ

Во время бесед и дискуссий в фокус-группах с респондентами ВПЛ, а также с должностными лицами была выявлена недостаточная осведомленность об НЛР правах и обязанностях в целом. Должностные лица районного и местного уровня обладали знаниями и пониманием системы предоставления пособий и процедуры регистрации ВПЛ. Однако это не означает более широкого понимания связи между действующим законодательством Украины и международной нормативно-правовой базой НЛР прав, изложенных в «*Принципах Пиньейру*». Более того, в связи с тем, что законодательство Украины о ВПЛ было разработано очень

72 Нотариальная палата Украины, Наследство <http://npu.in.ua/en/for-the-population/documents-required-for-registration/inheritance#Vh5f1mQrJxh>

73 Закон о внесении поправок в некоторые нормативно-правовые акты Украины, предоставляющие право наследования (12 февраля 2015 г.), доступен по ссылке: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (доступен с 28 декабря 2015 г.)

ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРАВЕ НА НАСЛЕДСТВО

Татьяна – овдовевшая пенсионерка-переселенка из Горловки, расположенной на неподконтрольной правительству территории. В данный момент она проживает в Харьковской области. Когда ее муж умер, она думала, что не сможет начать процесс передачи его недвижимости, поскольку все документы остались в Горловке. Все еще переживая утрату мужа, Татьяна была неспособна справиться с горем самостоятельно без поддержки дочери и пройти всю бюрократическую волокиту, которая предполагала поездку обратно для решения вопросов с наследством.

К счастью, она обратилась за помощью к консультанту NRC в Харькове, и он сообщил ей о том, что поправки к Закону о наследстве в соответствии с Временными мерами правительства Украины предусматривают рассмотрение ее заявления любым нотариусом на подконтрольной правительству территории. У Татьяны появилась возможность обратиться к местному нотариусу по месту ее проживания, таким образом, ее заявление о праве на наследство было зарегистрировано, она получила новые правоустанавливающие документы на ее имя без стрессов и расходов на возвращение в Горловку.

быстро по мере развития конфликта, и возникали новые проблемы, оно в некоторой степени разрознено и противоречиво. Пострадавшее население обладало разными уровнями знаний и понимания законов. Часть респондентов, таких как члены Инициативного комитета Лисичанска (см. тематическое исследование выше) тщательно изучили свои права, и они хорошо знают, что им полагается. Однако они были поражены ограниченным пониманием со стороны органов власти, беспорядочной бюрократической волокитой, которую они должны были пройти, отсутствием какой-либо ответственности в государственной администрации.

С другой стороны, было достаточно много ВПЛ, которые не были осведомлены о своих правах, они не знали куда обращаться за консультацией и как предъявлять претензии. В ходе бесед стало ясно, что понимание и доступ к НЛР правам были особенно проблематичными для людей с ограниченными возможностями, таких как: несопровождаемые несовершеннолетние лица, лица с психическими и физическими нарушениями, больные и пожилые люди. Несмотря на то, что в Северодонецке есть центр правовой помощи NRC, а мобильные группы сосредотачиваются именно на правовой поддержке и консультировании касательно НЛР проблем, есть еще большая необходимость в получении информации, и осведомленность населения о возможности получения таких услуг ограничена. Информация об НЛР для ВПЛ должна содержать рекомендации относительно того, где найти социальное жилье и как зарегистрироваться для получения помощи. Учитывая пренебрежение правами,

указанными выше, похоже, что уровень знаний среди ключевых деятелей, таких как военные и арендодатели, остается низким, но данный факт должен быть дополнительно изучен.

5.8 ОТСУТСТВИЕ КОМПЕНСАЦИИ ИЛИ РЕСТИТУЦИИ ПОВРЕЖДЕННОГО/ РАЗРУШЕННОГО ИМУЩЕСТВА

Большое количество опрошенных ВПЛ сообщили о том, что их дома и имущество были повреждены или разрушены. Ущерб от конфликта нанесен и на неподконтрольной, и на подконтрольной правительству территории. ВПЛ и лица, пострадавшие в результате конфликта, особенно те, кто проживает вдоль линии соприкосновения, были в частности обеспокоены тем что, когда и как они смогут получить компенсацию их ущерба. Некоторые ВПЛ, опрошенные на подконтрольной правительству территории, попытались подать иски о возмещении ущерба, на что местные власти ответили им, что те смогут получить компенсацию только по окончанию конфликта.

Лица, проживающие вдоль линии соприкосновения, не получили какую-либо компенсацию или помощь в восстановлении имущества. Несмотря на то, что деньги на восстановление были распределены по местным органам власти из областных органов управления через органы центрального государственного управления, этих средств было недостаточно для восстановления частного жилья. Вместо этого такие денежные средства предназначались для ремонта общественных зданий и инфраструктуры⁷⁴. Если восстановление и ремонты проводились, то это было благодаря вмешательству таких международных организаций, как Норвежский совет по делам беженцев (NRC) и Международный комитет красного креста (ICRC). Возмещение ущерба в форме проведения ремонтных работ по страховым полисам не рассматривались в качестве варианта, поскольку большинство частных домов не покрывались страховкой. Даже при наличии страховых полисов, ущерб, связанный с конфликтом, не был включен в страховое покрытие. Должна еще быть проведена всесторонняя оценка имущественного ущерба на подконтрольной и неподконтрольной правительству территориях.



74 Беседы с ключевыми информаторами—представителями местной власти на прифронтовой территории

5.9 ПОГАШЕНИЕ ИПОТЕЧНЫХ КРЕДИТОВ НА ИМУЩЕСТВО НА НЕПОДКОНТРОЛЬНОЙ ПРАВИТЕЛЬСТВУ ТЕРРИТОРИИ

Закон Украины «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции» гласит, что какое-либо имущество, взятое в ипотеку в зоне проведения антитеррористической операции, т.е. на неподконтрольной правительству территории, временно защищено на период проведения операции и в течение шести месяцев после ее прекращения от лишения права собственности, изъятия и продажи кредитором:

«Согласно Статье 9 Закона, на протяжении срока действия настоящего Закона, в отношении недвижимого имущества, расположенного на территории проведения антитеррористической операции, принадлежащего гражданам Украины (в том числе физическим лицам-предпринимателям) или юридическим лицам-субъектам малого и среднего предпринимательства, временно приостанавливается действие Статьи 37 (в части реализации права ипотекодержателя на приобретение права собственности на предмет ипотеки), статьи 38 (в части реализации права ипотекодержателя на продажу предмета ипотеки), статьи 40 (в части выселения жителей из жилых домов и помещений, переданных в ипотеку, по которым есть судебное решение об обращении взыскания на такие объекты), статей 41, 43-47 (в части реализации предмета ипотеки на публичных торгах) Закона Украины «Об ипотеке»⁷⁵.

Хотя данная Статья конкретно не приостанавливает погашение ипотечного кредита на имущество, расположенное на неподконтрольной правительству территории, она явно признает тот факт, что погашение ипотечных кредитов является проблематичным и устраняет риски, связанные обычно с просрочкой оплаты.

Однако Временные меры не распространяются на имущество, расположенное на подконтрольной правительству территории, затронутой конфликтом (прифронтовые общины и «серые» зоны) или имущество, которое было ранее повреждено или разрушено до начала конфликта на территории Украины⁷⁶.

75 Верховная Рада Украины, Закон Украины «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции», 2 сентября 2014г. (Вступил в силу 15 октября 2014г.) № 1669. VII <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/annot/en/1669-18>

76 02 декабря 2015г. Кабинет Министров Украины вынес Распоряжение 1275-р касательно внесения поправок в Дополнения 1 и 2 Постановления № 1085 от 7 ноября 2014г., включить населенные пункты, расположенные вдоль линии соприкосновения на неподконтрольной правительству территории, в список населенных пунктов, жители которых могут регистрироваться в качестве ВПЛ в соответствии с Постановлением Кабинета Министров № 509. 17 декабря 2015г. Апелляционный суд г.Артемовск, руководствуясь Распоряжением 1275-р, постановил, что банк не может начислять пеню за просрочку оплаты ипотечного кредита.

Более того, Временные меры не учитывают вопрос необходимости погашения ипотечного кредита на поврежденное или разрушенное имущество.

Закон Украины «Об ипотеке» гласит, что *«риск случайной потери или повреждения предмета ипотеки несет ипотекодатель, если не обусловлено иное в договоре об ипотечном кредитовании».* Далее в Законе говорится о том, что ипотекодатель несет ответственность за страхование предмета ипотеки. Статья 8 гласит: *«Ипотекодатель обязан застраховать предмет ипотеки на его полную стоимость от рисков случайного уничтожения, случайного повреждения или порчи»⁷⁷.* Риск потери предмета ипотеки в целом лежит на ипотекодержателе и ипотекодателе. Ипотекодатель обязан информировать ипотекодержателя о каких-либо угрозах или изменениях состояния имущества в соответствии со Статьей 10, которая гласит: *«Ипотекодатель должен своевременно сообщать ипотекодержателю о любой угрозе уничтожения, повреждения, порчи или ухудшении состояния предмета ипотеки, а также о каких-либо обстоятельствах, которые могут негативно повлиять на права ипотекодержателя по ипотечному договору».* В Статье 17 изложены условия, в рамках которых может быть расторгнут договор об ипотечном кредитовании. Они включают: *«уничтожение (утрату) переданного в ипотеку здания (сооружения), если ипотекодатель не восстановил ее. Если предметом ипотечного договора является земельный участок и расположенное на нем здание (сооружение), в случае уничтожения (утраты) здания (сооружения) ипотека земельного участка не прекращается».* Однако большинство респондентов сообщили о том, что их имущество не было застраховано на момент получения ипотеки. Даже если предмет ипотеки застрахован, появляются вопросы относительно покрытия застрахованных рисков, связанных с конфликтом на территории Украины.

Ряд респондентов отметили, что они просрочили оплату ипотечного кредита на свое имущество, расположенное на неподконтрольной правительству территории. Это проблема как для людей, оставшихся на неподконтрольной правительству территории, так и для тех, кто выехал на подконтрольную правительству территорию. На неподконтрольной правительству территории украинские банки прекратили свою работу, возникли вопросы относительно того, как осуществлять оплату, а также где теперь находятся правоустанавливающие документы на имущество, переданное в залог кредиторам в качестве дополнительной гарантии уплаты займа, которые хранились в банках. Некоторые ВПЛ не могут себе позволить продолжать погашать ипотечный кредит на оставленное имущество. Погашение ипотечного кредита на прежнем месте и одновременная оплата аренды дополнительного жилья – непозволительная роскошь для людей с низким уровнем дохода, также это быстро опустошает сбережения и другие ресурсы. ВПЛ беспокоил вопрос касательно того, что стоит ли продолжать погашать ипотечный кредит за имущество, которое было уничтожено или серьезно повреждено и больше непригодно для жилья. Некоторые респонденты сообщили о том, что их банки

77 Закон Украины «Об ипотеке» (принят 2003, вступил в силу 2004), статья 5

ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ: РАЗРУШЕНА МЕЧТА?

Анна и Данил – молодая семейная пара переселенцев из Луганска, безработные и проживающие в данный момент у родственников в Беловодске. За два года до начала конфликта они внесли взнос на новый многоквартирный дом, который строился в рамках государственной жилищной программы для молодых людей в Луганске. Это был дом их мечты. В течение первого года они регулярно вносили взносы и с нетерпением ожидали начала возведения многоквартирного дома.

Около года до начала боевых действий строительство остановилось. Анна и Данил ждали возобновления строительства. Затем они начали подавать дополнительные запросы и обнаружили, что жилищная программа, по которой они приобрели квартиру до начала строительства, была закрыта и исчезла. На следующем этапе они выяснили, что строительная компания не получила деньги за работу и в данный момент является банкротом.

Анна и Данил, и еще 40 людей, инвестировавших в будущую мечту, размышляли над следующими своими шагами, когда начался конфликт, и они вдруг оказались перемещенными. Анна и Данил вложили все свои сбережения, где-то 10 000 дол. США. В данный момент они – перемещенные, безработные, у них есть только построенные внешние стены квартиры, которая осталась на спорной территории, где они не хотят жить до момента мирного разрешения конфликта. Похоже, что их возможности ограничены, и определенно чувствуется безнадежность, когда они рассказывали данную историю.

временно приостановили погашение ипотечного кредита на имущество, расположенное на неподконтрольной правительству территории. Однако некоторые все еще считают, что они должны платить.

5.10 УЩЕРБ И УНИЧТОЖЕНИЕ МЕСТНОГО БИЗНЕСА

В результате конфликта ряду местных предприятий был нанесен физический ущерб. В целях данного исследования исследователи посетили четыре малых и средних предприятия в городах вдоль линии соприкосновения. Все они пострадали от прямых попаданий во время артиллерийского обстрела, их инфраструктура, включая здания и оборудование, была серьезно повреждена. Два более мелких предприятия, таких как магазин и пекарня, смогли продолжить работу, несмотря на повреждения, и занимались ремонтом. Два более крупных предприятия, маслоэкстракционный завод и завод по переработке битумов были вынуждены уволить свой персонал и закрыться с минимальными шансами на повторное открытие. Ни одно из четырех предприятий не получило какую-либо помощь или компенсацию от правительства. Местные органы власти сетуют на отсутствие процедуры или бюджетного обеспечения для поддержки бизнеса, пострадавшего от конфликта. Только у одного из четырех предприятий была страховка, но такая страховка не покрывала ущерб, нанесенный в результате конфликта. Масштаб ущерба, нанесенного бизнесу, до сих пор не установлен, поскольку не был еще полностью оценен.



5.11 ОТСУТСТВИЕ ДОСТАТОЧНОГО И УДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНОГО ЖИЛЬЯ

Отсутствие достаточного и удовлетворительного жилья – проблема населения Украины в целом. Согласно данным ЕЭК ООН, большая часть жилищного фонда устарела, нуждается в ремонте и реконструкции, десятилетиями инвестиции в жилищный фонд были очень скудными⁷⁸. Обеспечение социальным жильем наиболее уязвимых категорий населения весьма ограничено по всему региону в связи с повышением спроса на жилье, а также с финансовым кризисом, ограничившим доступность финансирования строительства. За последние годы огромное количество строительных проектов было брошено в связи с быстрым ростом расходов (см. тематическое исследование ниже)⁷⁹.

Данная проблема особенно сложная для ВПЛ. Многие населенные пункты, которые столкнулись с огромными потоками ВПЛ в относительно короткий период времени в результате эскалации конфликта, были не готовы предоставить удовлетворительное промежуточное, временное и более долговременное жилье. Несмотря на то, что большинство ВПЛ арендует частное жилье (61,7 процентов), а также проживает у родственников и друзей (33 процента), тех, у кого не было такой возможности, расселили по отелям (в основном за счет собственных средств для более состоятельных) в различные коллективные центры, общежития, пансионаты и санатории, предоставленные местными органами власти как бесплатно (13,7 процентов), так и с арендной платой⁸⁰. Подавляющее большинство зарегистрированных ВПЛ получает государственную помощь (рассмотренную выше), направленную на частичное покрытие расходов на жилье, в июне 2014 г.⁸¹ правительство запустило сайт⁸² по поиску доступного жилья для ВПЛ в зависимости от местонахождения на украинском и русском языках.

Многие коллективные центры переполнены и не предназначены для проживания в зимнее время. Пансионаты и санатории – помещения для летнего периода времени, они плохо отапливаются и недостаточно утеплены. Местные чиновники сообщили для данного отчета о том, что у них нет достаточного количества доступного жилья, они уже распределили все, что имели. Часть опрошенных считали, что у чиновников было в наличии жилье, но им не хватило политической воли использовать его, либо не было бюджетных средств для того, чтобы сделать такие помещения пригодными для заселения. Во время посещения некоторых коллективных центров для данного исследования были серьезные нарушения, такие как отсутствие отдельных туалетов для мужчин и женщин, туалетные кабинки без дверей и ограниченное горячее водоснабжение по часам. Одна из жительниц сообщила о том, что они могли принимать душ раз в три дня⁸³.

Ряд ВПЛ жаловались, что не могли понять почему при большом количестве покинутой собственности на подконтрольной правительству территории там нельзя было поселить перемещенных людей. Местные органы власти признали большое количество покинутой частной и муниципальной недвижимости, куда можно было бы поселить ВПЛ, но не было официальной процедуры, согласно которой они были бы обязаны это сделать. Даже при наличии такой процедуры, местные органы власти считали, что судебные процессы касательно приобретения такой собственности для муниципального пользования могут длиться годами⁸⁴. Попытки приобретения покинутой частной собственности является типичной НЛР проблемой. Однако должна быть более сильная политическая воля в использовании коммунальной собственности.

78 UNECE (2013) цит. док. с. 13

79 Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (2015) Социальное жилье в регионе ЕЭК ООН: модели, тенденции и трудности

80 REACH/Кластер укрытия (август 2015 г.) цит. док.

81 OSCE (август 2014 г.) Тематический доклад: Внутреннее перемещение в Украине <http://www.osce.org/ukraine-smm/122620?download=true>

82 <http://www.migrants.gov.ua/>

83 Дискуссии в фокус-группах и индивидуальные беседы в коллективных центрах в Северодонецке

84 Индивидуальные беседы в г. Северодонецк и г. Попасная

ВЫВОДЫ

Вышеизложенные проблемы и преграды в реализации НЛР прав ВПЛ и населения, пострадавшего от конфликта в Восточной Украине, говорят о пробелах в доступе заинтересованных лиц к информации об НЛР и сфере применения действующих правовых норм. Также они выявляют пробелы в ряде срочных межсекторальных вопросов укрытия и НЛР прав – договора аренды, учет гендерных и возрастных факторов, подготовка к зиме, потребности в промежуточном жилье, которые должны решаться в первую очередь во избежание ухудшения ситуации с НЛР правами населения, пострадавшего в результате конфликта на территории Украины.

Отсутствие удовлетворительного жилья

И правительственные источники, и опрошенные ВПЛ отметили отсутствие достаточного и удовлетворительного жилья. Есть проблема нехватки временного, а также долговременного или постоянного жилья. Даже при наличии какого-либо временного или переходного жилья для ВПЛ, многие из них переполнены, имеют плохие условия проживания или предназначены для проживания только в летний период. Аренда усложняется нежеланием арендодателей сдавать в аренду помещения для ВПЛ, поскольку боятся, что не смогут их выселить по окончании срока действия договора или столкнуться с проблемой необходимости оплаты дополнительных подоходных налогов.

Есть возможность рассмотреть вариант использования покинутой муниципальной собственности в качестве жилья для ВПЛ. Существуют также возможности мотивации и введения льгот для арендодателей, желающих сдавать в аренду жилье для ВПЛ. В долгосрочной перспективе жилищные вопросы можно было бы обсудить в контексте постоянной местной интеграции в качестве долгосрочного решения, если текущая конфликтная ситуация примет затяжной характер. Учитывая хроническую проблематичную ситуацию с жильем в Украине в целом, есть возможность через государственно-частное партнерство и путем единого подхода решить вопросы с нуждами всего населения и определенные жилищные нужды ВПЛ.

Непоследовательное применение законодательства о ВПЛ

Быстрое и разрозненное принятие законов о ВПЛ создало значительные пробелы в законодательстве и путаницу как среди служащих государственных структур, так и среди ВПЛ. Проблема недостаточной законодательной согласованности может быть решена путем реализации единой политики в отношении ВПЛ, которая будет объединять и упрощать существующие законы о ВПЛ, а также устранять какие-либо недостатки. Упрощение и рационализация системы создадут платформу для внедрения более эффективных путей распространения информации о правах НЛР и услуг по размещению тем, кто в них нуждается.

Риск выселения из арендованного жилья

Аренднованное жилье является наиболее популярным решением жилищных проблем среди ВПЛ. Однако это довольно нестабильный и рискованный вариант. Основной проблемой аренды жилья для ВПЛ является отсутствие официальных письменных договоров между арендодателем и арендатором. Страхи и предвзятое отношение арендодателей к официальной аренде недвижимости зарегистрированными ВПЛ, а также нехватка доступного жилья приводят к тому, что ВПЛ сталкиваются с проблемой доступа к благам или обеспечению укрытием. Есть варианты решения данной дилеммы и обеспечения гарантий владения жильем путем мотивации, предоставления льгот для арендодателей и принимающих общин, которые сдают жилье для ВПЛ.

Страх потери собственности на неподконтрольной правительству территории

Люди, сбежавшие из неподконтрольной правительству территории, могут столкнуться с неопределенностью касательно будущего их имущества, если они не вернутся на неподконтрольную правительству территорию. Какие-либо проблемы, связанные с использованием земли, приобретением и наследованием имущества на неподконтрольной правительству территории, влекут за собой значительные расходы и усилия для проезда на неподконтрольную правительству территорию для оформления документов в рамках законодательства Украины. Доступ и способность

к передвижению из неподконтрольной правительству территории – ключевые факторы, влияющие на НЛР права, при этом ослабление ограничений на поездки расширит возможности перемещённого и пострадавшего от конфликта населения в реализации их прав. Повышение информированности об НЛР правах среди органов власти на подконтрольной правительству территории и де-факто властей на неподконтрольной правительству территории также заложит основы для участия в защите и улучшения положения НЛР прав на местах.

Оккупация и экспроприация собственности

Среди лиц, проживающих вдоль линии фронта, есть доказательства военной экспроприации и оккупации имущества. Это в основном женщины и пожилые люди, которые все еще живут в небезопасных условиях. Это обусловлено тем, что у них нет других вариантов кроме того как остаться в своих собственных домах и выживать за счет собственного хозяйства, поддержки друзей и родственников. Многие из них столкнулись с дополнительной проблемой принятия ВПЛ из другой стороны линии соприкосновения, когда их семьи были территориально разделены в связи с конфликтом. Их конкретные обстоятельства и особые нужды должны учитываться путем дополнительной поддержки и предоставления доступа к благам.

Неопределенность процедур реституции и компенсации

После представления законодательства касательно реституции и компенсации поврежденного и уничтоженного имущества возникли определенные вопросы и деликатные моменты. Масштаб потребностей и расходов не осознаются в полной мере. Текущий законопроект ограничивается официально зарегистрированными ВПЛ. Всесторонний обзор собственности на неподконтрольной и подконтрольной правительству территориях позволит прояснить ситуацию, а соблюдение «Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны», включая «Принципы Пиньеру», в законодательстве позволит расширить право реституции на всех лиц, чье имущество было повреждено или уничтожено в результате конфликта.

Ипотечные банки и страховые компании

На территории, затронутой конфликтом, есть много имущества, которое было приобретено по государственным и частным программам ипотечного кредитования. Люди в целом не осведомлены о временных мерах, принятых правительством, касательно защиты прав ипотечодержателей на имущество, расположенное на неподконтрольной правительству территории, в случае просрочки оплаты. Некоторые респонденты даже вносили оплату за имущество, расположенное на неподконтрольной правительству территории. Многие не знали, что они должны были делать, но отметили погашение ипотечного кредита как дополнительное бремя.

Несмотря на то, что большая часть имущества, пострадавшего от конфликта (частное жилище и коммерческие помещения) не застрахована, нет возможности требовать компенсации даже на то имущество, которое было застраховано. Новые предприятия, работающие вдоль линии соприкосновения, испытывают трудности с получением страховки, поскольку страховщики пересмотрели риски, возникающие в связи с конфликтом. Данные вопросы вызывают серьезную обеспокоенность НЛР правами и последствиями в ряде сопутствующих вопросов, таких как задолженность ВПЛ, стратегии выживания, местное экономическое развитие и занятость на территории, затронутой конфликтом.

В связи с завершением второго года конфликта, правительству и гуманитарным организациям нужно изучить и распланировать меры реагирования с учетом возможных сценариев развития. В зависимости от траектории развития конфликта, Украина может столкнуться с затянувшейся ситуацией перемещения, началом массовых добровольных возвращений или чего-либо подобного. Независимо от исхода конфликта, правительству и гуманитарным организациям необходимо разработать последовательную долгосрочную политику и подход, обеспечивающие укрепление НЛР прав с одновременным решением вопросов компенсации и реституции имущества.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительству Украины

1. Провести обзор всех законов, касающихся вынужденных переселенцев, с целью приведения в соответствие действующих законодательных актов и законопроектов и установить упрощенные механизмы их реализации.
2. All those forcibly displaced from conflict-affected areas in NGCA and GCA should be permitted to register as IDPs and benefit from compensation, in accordance with the definition of IDPs in Ukraine's IDP law, and consistent with the Guiding Principles on Internal Displacement.
3. Расширить применение Закона Украины «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции» относительно приостановления выплат ипотечного кредита для закладчиков на контролируемой правительством территории и в прифронтовых поселениях либо в отношении объектов, которые были повреждены или разрушены в результате конфликта.
4. Принимая во внимание тот факт, что существует дефицит надлежащего жилья для вынужденных переселенцев, должны быть предприняты усилия для выявления, составления карты и эксплуатации ранее неиспользуемой муниципальной собственности в качестве временного и постоянного жилья для ВПЛ.
5. Признавая факт того, что арендодатели неохотно сдают в аренду жилье для ВПЛ из-за налоговых последствий, установить налоговые льготы и программы стимулирования для арендодателей, которые сдают в аренду жилье для ВПЛ.
6. Установить систему льгот или субсидий для принимающих семей, которые оказывают услуги размещения для ВПЛ.
7. Упростить для гражданского населения процедуры пересечения границы между контролируемой и неконтролируемой правительством территориями, открыть новые пропускные пункты и выдать распоряжения, регулирующие перемещение гражданского населения и товаров в соответствии с Конституцией и законами Украины, а также международным правом⁸⁵.
8. Удостовериться в том, что подразделения Вооруженных сил Украины осведомлены о своих обязанностях в соответствии с международным правом уважать НЛР права гражданских лиц, особенно в поселениях в непосредственной близости от линии разграничения.



Де-факто властям в Луганской области

9. Обеспечить приостановление ипотечных выплат по объектам собственности, которые были серьезно повреждены или разрушены во время конфликта.
10. Дать возможность возобновить гуманитарные операции на неконтролируемой правительством территории в целях обеспечения необходимой гуманитарной помощью пострадавших от конфликта общин.
11. Позволить лицам, покинувшим неконтролируемую правительством территорию, обращаться и обеспечивать приостановку коммунальных выплат по их недвижимому имуществу на срок их отсутствия.
12. Обеспечить приостановление ипотечных выплат по объектам собственности, которые были серьезно повреждены или разрушены во время конфликта.

85 УКГВ, Украинский гуманитарный бюллетень, выпуск 3, 1-31 октября 2015 года, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin_ukraine_-_issue_03.pdf



Агентствам ООН, международным НПО и другим гуманитарным организациям

13. Признавая необходимость лучшего понимания объемов поврежденного, разрушенного, оккупированного и отчужденного имущества, а также воздействие на наиболее уязвимые группы, провести оценку НЛР на неконтролируемой украинским правительством территории. Это должно включать оценку любых заявлений фактических властей о конфискации недвижимого имущества, пустующего более 45 дней.
14. Предпринять дальнейшие исследования исключительных НЛР вопросов перемещенных женщин, которые составляют 63 процента ВПЛ 73, а также ситуации, с которой столкнулись старые, более уязвимые люди, оставшихся в поселениях на линии разграничения.
15. Признавая возможность того, что перемещение может стать длительным процессом, привлечь правительство к разработке политики долгосрочных решений, которая учтет стремления ВПЛ и пострадавшего вследствие конфликта населения и поддержит их НЛР права в соответствии с нормами международного права.
16. Принимая во внимание потребности фактической власти, лучше понимать и действовать в соответствии с их обязательствами по международному праву в отношении НЛР прав, при возможности, взаимодействовать с органами фактической власти с целью обучения ключевых лиц, принимающих решения по действующим стандартам.
17. Принимая во внимание необходимость повышения безопасности пребывания ВПЛ, проживающих в арендуемом жилье, привлечь правительство Украины к рассмотрению таких вариантов, как освобождение арендодателей, сдающих жилье для ВПЛ, от налогообложения таких доходов.

БИБЛИОГРАФИЯ

AMANN, W. (2015) *Facilitating Private Sector Partnership in Delivery of Humanitarian Aid and Infrastructure Rehabilitation in the Housing Sector – Laying the Foundations for PPPs*, July 2015, FHI 360 / USAID Public Private Partnership Development Programme.

http://ppp-ukraine.org/wp-content/uploads/2015/08/FHI-360-report-PPP-Housing-UA-150728_Eng.pdf

COHRE (2009) *The Pinheiro Principles – United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*, Centre on Housing Rights and Evictions.

GOVERNMENT OF UKRAINE (2004) Ukraine Law on Mortgage, <http://www.ebrd.com/downloads/legal/core/ukrlom.pdf>

HARRIS, S. (2015) *An Assessment of Housing, Land and Property (HLP) Rights for Displaced and Conflict-Affected Communities in Eastern Ukraine – Inception Report*, July 2015, Norwegian Refugee Council, Ukraine.

MAYBATYAN, S. (2014) *Nuclear Disasters and Displacement*, Our World, United Nations University. <http://ourworld.unu.edu/en/nuclear-disasters-and-displacement>

OHCHR (2007) *Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons – Implementing the Pinheiro Principles*, United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights.

OPENDIALOG (2015) *Report: Ensuring the Rights of Internally Displaced Persons*, July 2015, Open Society Foundation, <http://en.odfoundation.eu/a/6756,report-ensuring-the-rights-of-internally-displaced-persons>

PROTECTION CLUSTER UKRAINE (2015) *The Right to Freedom of Movement*, 25 May 2015.

PROTECTION CLUSTER UKRAINE (2015) *Humanitarian Evacuations*, 15 June 2015.

PROTECTION CLUSTER UKRAINE (2015) *Ukraine Protection Strategy*, June 2015.

REACH (2015) Preliminary Findings from the Shelter Cluster Assessment in Eastern Ukraine, REACH (ACTED and IMPACT Initiatives), July 2015.

UKRAINE LAW ON MORTGAGE (2004)

UNHCR (2013) *Ukraine as a Country of Asylum – Observation on the Situation of Asylum-seekers and Refugees in Ukraine*, United Nations High Commission for Refugees.

UNHCR, *International Protection Considerations Related to the Developments in Ukraine – Update III*, 24 September 2015

UNECE (2013) *Country Profiles on Housing and Land Management – Ukraine*, United Nations Economic Commission for Europe, New York and Geneva.

«ВОСТОК-SOS» (2015) «Серые зоны» и забытые поселения», Киев

