

# ПРАВА НА ЖИТЛО, ЗЕМЛЮ ТА ВЛАСНІСТЬ (НЛР) ПЕРЕМІЩЕНИХ ТА ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД КОНФЛІКТУ ГРОМАД НА СХОДІ УКРАЇНИ

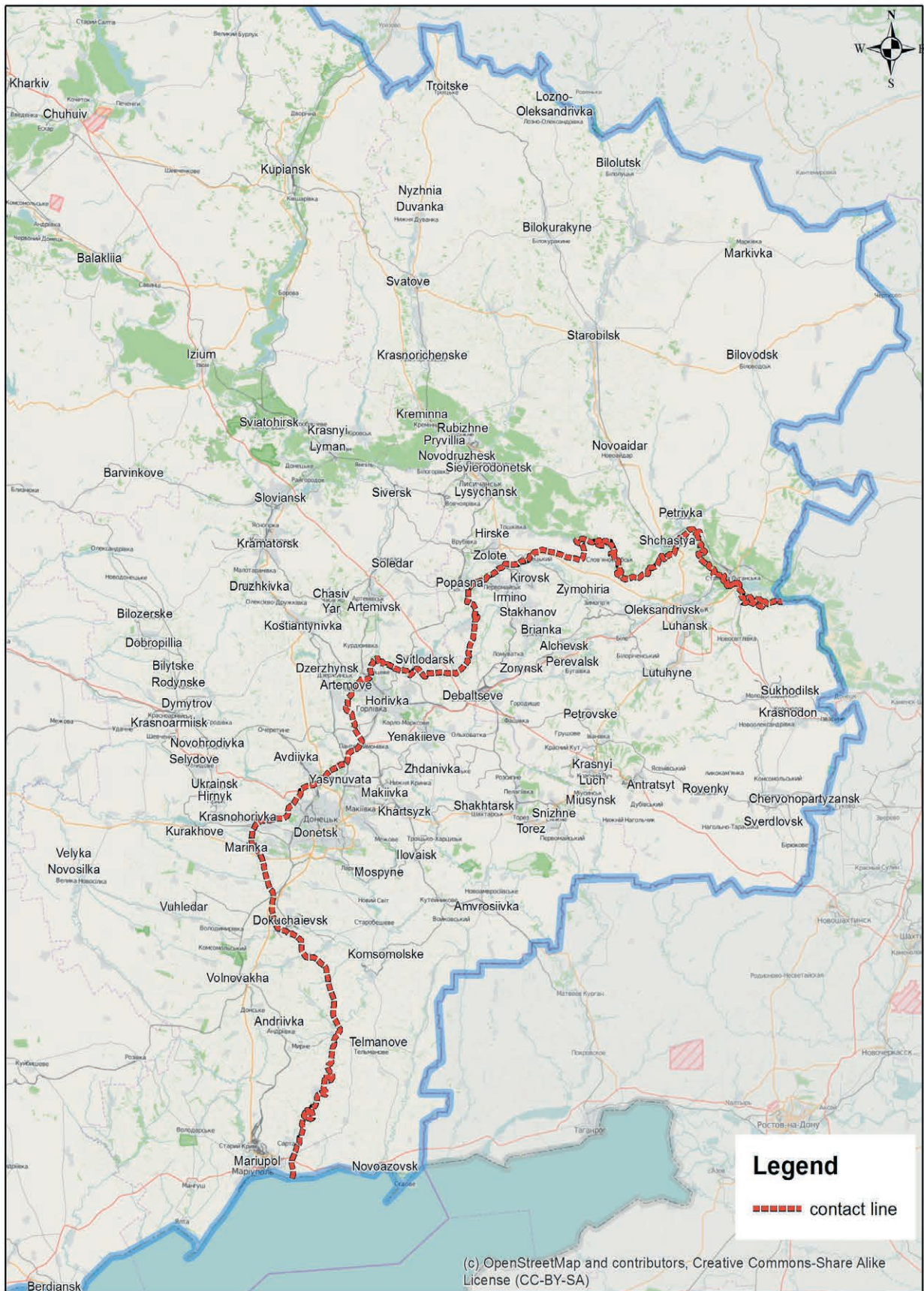
Січень 2016

**NRC**

NORWEGIAN  
REFUGEE COUNCIL



# Карта східної України з акцентом на Луганську та донецьку області



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

# ЗВЕДЕНИЙ ЗВІТ<sup>1</sup>

## ПЕРЕДМОВА

Цей документ – резюме повного звіту (який невдовзі опублікують). Дослідження замовила Норвезька Рада у справах біженців (NRC), щоби вивчити питання, що стосуються права на житло, землю та власність (НЛР) внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та громад, які постраждали від конфлікту на сході України. Дослідження стосується територій, підконтрольних українському уряду, непідконтрольних українському уряду та спільнот, що проживають на лінії розмежування між обома територіями.

Звіт написано на підставі польових досліджень, проведених у липні та серпні 2015 року. У рамках дослідження було проведено 32 інтерв'ю з ключовими інформантами, фокус групові дискусії з 140 ВПО і та особами, що постраждали від конфлікту, та підбрано 50 тематичних досліджень.

## ГУМАНІТАРНИЙ КОНТЕКСТ

Станом на листопад 2015 року приблизно 4 мільйони людей постраждали від конфлікту на сході України. Серед них – 2,7 мільйони людей на непідконтрольній українському уряду території та ще 800 тисяч, що живуть у зонах лінії розмежування. Згідно з даними Міністерства соціальної політики в підконтрольних уряду територіях станом на листопад 2015 року проживало більш ніж 1,5 мільйони зареєстрованих ВПО<sup>2</sup>. Проте через урядові обмеження на визначення ВПО справжня кількість поняття ВПО невідома.<sup>3</sup>

Конфлікт та вимушене переселення особливо вплинули на жінок в Україні – вони становлять 63 відсотків ВПО.<sup>4</sup> Багато сімей ВПО очолюють жінки, і вони несуть значно більшу відповідальність, аніж

чоловіки, доглядаючи за дітьми, хворими та літніми. Більшість мешканців на лінії розмежування – це жінки та старші люди, які ризикують залишитися у небезпечних середовищах, оскільки не можуть дозволити собі покинути свої домівки чи засоби до існування.

Це дослідження виявило проблеми у низці питань, пов'язаних із прихистком та житловими, земельними та майновими правами, якими слід терміново зайнятися, аби уникнути подальшого погіршення становища ВПО та громад, що постраждали від конфлікту.

## ПРОБЛЕМИ

**Житлові, земельні та майнові (НЛР) виклики для ВПО на підконтрольних українському уряду територіях, непідконтрольних українському уряду територіях та у громадах на лінії розмежування.**

Дотримання НЛР прав для ВПО в східній Україні є під загрозою, особливо для людей, які мають власність на непідконтрольній українському уряду території, серед громад на лінії розмежування та для незареєстрованих ВПО і ВПО, які винаймають помешкання.

**Суперечливі регуляції та правові рамки**

З часу початку конфлікту було втілено нове законодавство – закони, тимчасові накази та рішення Кабінету Міністрів. Часто це відбувалося дуже швидко як реакція на ситуації, що виникали у зв'язку з ВПО та конфліктом. Як наслідок, правові рамки, що стосуються цілої низки питань, пов'язаних з ВПО та їх НЛР правами, складні та мають прогалини в обсязі та застосуванні. Не всі закони було ратифіковано, і низка продовжує існувати у формі проєктів. Хоча більшість потрібних положень вже існують в українському законодавстві, що стосується ВПО<sup>5</sup>, деякі суперечать попередньо прийнятим рішенням, які і далі широко застосовуються. Як приклад, тут можемо навести продовження використання вузького визначення ВПО (див. далі).

1 Housing, Land and Property Rights of Displaced and Conflict-affected People in Eastern Ukraine Executive Summary was published in November 2015.

2 Офіційний сайт Міністерства соціальної політики: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=183396&cat\\_id=107177](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.internaldisplacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/ukraine/new-archive/displacement-figures-in-ukraine-fail-to-reflect-a-complex-reality](http://www.internaldisplacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/ukraine/new-archive/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-tacklesgender-and-humanitarian-impacts>

5 Закон про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (Закон про ВПО) (прийнятий 20 жовтня 2014 /набув чинності 22 листопада 2014)



## Вузьке визначення ВПО

Хоча Закон України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» визнає ВПО як будь-яку особу, котра була змушена покинути домівку в результаті конфлікту, на практиці інтерпретація українських регуляцій географічно обмежує визначення ВПО до людей, які переїхали з непідконтрольної українському уряду території до підконтрольної українському уряду території. Люди, які покинули свої домівки в межах підконтрольної українському уряду території не мають права зареєструватися як ВПО. Це не відповідає дефініції ВПО, окресленій нормами міжнародного права: згідно з Керівними принципами з питання переміщення осіб всередині країни<sup>6</sup> ВПО – усі, хто були вимушені покинути свої домівки, але не перетнули міжнародно визнаних державних кордонів.<sup>7</sup>

Схожі обмеження існують у законопроекті № 2167,<sup>8</sup> розробленому для створення правової основи для створення компенсаційних процесів та процедур. Він також обмежений у своєму обсязі, оскільки стосується лише зареєстрованих ВПО, але не покриває усіх внутрішньо переміщених осіб (з причин, пояснених вище), що суперечить міжнародному праву.<sup>9</sup>

## Брак житла в достатній кількості та в адекватному стані

В усій Україні існує проблема хронічної нестачі житла, яку лише поглибила поява переміщених осіб. Особливо гостра нестача належного житла в територіях з найбільшим впливом ВПО. Більшість ВПО винаймають житло або мешкають у друзів чи родичів. Ті, кому це не вдається, оселяються в колективних центрах, пансіонатах та санаторіях, відведених для тимчасового використання у таких цілях місцевими органами влади. Більшість такого житла не пристосоване для зимових умов, там бракує належного обігріву та ізоляції. Особливо для колективних центрів властиве перенаселення та неадекватні умови проживання.

## Страх втрати власності в територіях, уражених конфліктом

Згідно з інформаційними повідомленнями, у квітні 2015 де-факто влада непідконтрольної українському уряду території оголосила про конфіскацію власності, що пустуватиме упродовж 45 днів. Хоча це не підтверджено, ВПО, з якими у рамках цього дослідження було проведено інтерв'ю, хвилюються за можливі наслідки такого рішення. Багато з них не може повернутися до непідконтрольної українському уряду території через необхідні для перетину час та кошти. Тимчасовий порядок від 21 січня 2015 року, згідно з яким для перетину лінії розмежування між підконтрольною українському уряду територією та непідконтрольною українському уряду територією потрібно отримати дозвіл також додає бюрократичних перешкод для ВПО, які хочуть здійснити цей перетин.

ВПО, які покинули житло в іпотеці, живуть у непевності стосовно можливості продовження іпотечних виплат. Українські банки перестали функціонувати на непідконтрольній українському уряду території. Більшість опитаних ВПО не знали про положення Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», стосовно забезпечення прав осіб, житло яких знаходиться в іпотеці, що розташоване на непідконтрольній українському уряду території, у випадку затримки платежів. Проте вказаний Закон не передбачає призупинення погашень для об'єктів, розташованих на непідконтрольній українському уряду території та в громадах на лінії зіткнення, чи об'єктів, пошкоджених або знищених під час попередніх воєнних дій.

ВПО також непокояться щодо можливої втрати права на соціальне житло на непідконтрольній українському уряду території через неспроможність сплачувати комунальні послуги через свою відсутність. Проте деякі ВПО повідомляють, що вони могли повернутися до непідконтрольної українському уряду території та отримати відтермінування від представників місцевої влади на час, за який вони були відсутні.

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.

## Військова окупація майна цивільних осіб та забруднення сільгосп.угідь недетонованими боєприпасами

Як стверджують деякі респонденти, які скаржилися на втрату доступу до своєї власності в зонах, непідконтрольних українському уряду, у громадах на лінії розмежування відбувається експропріація майна. Про випадки експропріації та окупації повідомляли і у випадку житлових будівель, і підприємницької нерухомості, і приватних сільськогосподарських угідь. Важко чітко зрозуміти обсяги експропріації, проте у випадках, про які йшла мова, власникам не було запропоновано компенсації, альтернативного помешкання чи офіційних документів. Люди із громад на лінії розмежування також повідомляють про грабунок та нанесення шкоди майну, а також про те, що їх зобов'язують сплачувати вартість комунальних послуг та іпотечних виплат за їхні окуповані помешкання. Обсяги експропріації на непідконтрольній українському уряду території наразі не відомі.

Крім того, наявність мін та недетонованих боєприпасів у зонах, прилеглих до лінії зіткнення, становлять суттєву загрозу для цивільного населення. Підрозділ протидії мінам припускає, що принаймні 30 000 гектарів землі на сході.<sup>10</sup> України можуть бути забруднені.<sup>11</sup> Очікується, що вплив цієї небезпеки збільшиться, коли землю почнуть обробляти наступної весни. Наявність мін та недетонованих боєприпасів у сільгосп.угіддях також вплине на можливість повернення, оскільки обмежить доступ до власності.

## Брак гарантій на перебування у винайнятому житлі для ВПО

Більше половини ВПО в східній Україні проживають у винайнятому житлі.<sup>12</sup> Оскільки переселення продовжує тривати, цей варіант є найменш вигідним – плата за оренду вичерпує капітал ВПО, їхні заощадження та активи. У Луганській області приблизно 65 відсотків ВПО, які винаймають житло, платили від 250 до 1000 грн за місяць. Навіть найнижча сума становить більше, ніж половину місячної допомоги ВПО.

84,7 відсотки ВПО, які винаймають житло у регіоні, не мають договору оренди,<sup>13</sup> що робить

їх уразливими до зростання цін та можливості виселення. Повідомляється, що більшість орендодавців неохоче укладають офіційні договори, надаючи перевагу неформальним домовленостям, оскільки вони бояться формалізації, яка спричинить оподаткування їхніх доходів від оренди, призведе до штрафів за уникнення сплати податків. Повідомляється також, що орендодавці стурбовані ризиком, що вони не зможуть змусити своїх орендарів виїхати, і будуть змушені вирішувати проблеми з виселенням осіб, які незаконно займають приміщення та які не сплачують орендної плати.

Деякі опитані ВПО розповіли про свій досвід, коли орендодавці погодилися поселити їх, лише якщо вони не реєструватимуться як ВПО. Ця ситуація створює низку ризиків для ВПО орендарів, наприклад, можливість винаймати лише житло поганої якості без гарантій ремонту, ризик підвищення цін, виселення при невчасній сплаті оренди. ВПО, які не можуть зареєструватися на отримання допомоги, змушені використовувати свої заощадження та продавати власність, щоб сплатити за оренду, а це матиме довготермінові наслідки для їхньої здатності давати собі раду з цією ситуацією та для можливості повернення.

## Відсутність доступу до юридичних послуг

Для тих, хто проживає на непідконтрольній українському уряду території, а також для ВПО з непідконтрольної українському уряду території, які тепер мусять вирішувати справи, пов'язані з власністю, котру вони там залишили, доступ до юридичних послуг є проблематичним. Відсутність чинних українських судів та нотаріальних послуг означає, що будь-які транзакції або вимоги до реєстрації, що стосуються власності (наприклад, продаж, купівля, винаймання, суперечки та успадкування) повинні бути укладені обома сторонами на підконтрольній українському уряду території, щоб вони були визнані укладеними на законних підставах. А це означає значні затрати часу, зусиль та коштів та довготривалі і складні бюрократичні процеси подання на отримання перепустки для перетину лінії розмежування.<sup>14</sup>

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](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin_ukraine_-_issue_03.pdf)

11 Там само

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

13 Дані на підставі опитування 2 573 господарств.

14 Цей процес може також ускладнити отримання спадщини, оскільки підтвердження заповіту вимагає оцінки майку померлої людини, що зазвичай означає і реальний огляд усієї внесеної в заповіт власності. Проте, зміни до деяких законодавчих актів вирішують цю проблему: якщо останнє місце проживання спадкодавця в непідконтрольній українському уряду території, справу про спадщину можна ініціювати будь-де на підконтрольній території за умови наявності опису нерухомості. Нотаріальна Палата України, успадкування <http://npu.in.ua/en/for-the-population/documents-required-for-registration/inheritance#.Vh51mQrJxh>

## ПОДЯКА

### Дослідження провів Саймон Харріс.

Цей звіт став можливим лише завдяки підтримці та участі команди Норвезької ради у справах біженців у Северодонецьку та Києві. Особлива подяка Мірадії Ходжа, Сарі Адамчик, Наталі Димковській, Тетяні Степикіній, Юлії Трало та Олені Процовській.

Особливо слід відзначити також дослідника, який бажає залишитися анонімним, але провів 20 проникливих тематичних досліджень на непідконтрольній українському уряду території Луганської області. Особливо слід відзначити адміністрацію Луганської області та міст Новотошківське та Попасна, OHCHR, UNHCR, OSCE, ICRC, Shelter Cluster, DRC, People in Need and Right to Protect і членам їхньої команди за те, що вони щедро пожертвували своїм часом та надали інформацію й знання для цього дослідження.

Нарешті, NRC хоче подякувати усім переміщеним та постраждалим від конфлікту індивідам та сім'ям, які брали участь у фокус-групах та інтерв'ю і поділилися із дослідниками своїми особистими історіями та досвідом.

Цей документ охоплює діяльність з надання гуманітарної допомоги, здійсненої за фінансової підтримки Європейського Союзу та Королівського Міністерства закордонних справ Норвегії. Вміст цього дослідження – відповідальність лише Норвезької ради у справах біженців, а висловлені тут думки в жодному разі не можна тлумачити як такі, що відображають офіційну позицію Європейського Союзу чи Королівського Міністерства закордонних справ Норвегії. Ані Європейська Комісія, ані Королівське Міністерство закордонних справ Норвегії не несуть відповідальність за те, як може бути використана інформація, уміщена в цьому дослідженні.

Щоб отримати більше інформації, будь ласка звертайтеся до Мірадії Ходжа, ICLA Україна: [miradije.hodza@nrc.no](mailto:miradije.hodza@nrc.no).



## ЗМІСТ

зведений ЗВІТ	3
АБРЕВІАТУРИ	10
<b>1. ВСТУП</b>	<b>11</b>
1.1 Мета Звіту	13
1.2 Стислий опис Програми NRC в Україні	13
<b>2. МЕТОДОЛОГІЯ</b>	<b>14</b>
2.1 Обсяг й обмеження у проведенні дослідження	14
2.2 Ключові питання	14
2.3 Огляд літератури	15
2.4 Дискусії у фокус-групах та бесіди з ключовими інформаторами	15
2.5 Тематичні дослідження	15
<b>3. ПЕРЕДУМОВИ І КОНТЕКСТ</b>	<b>16</b>
3.1 Конфлікт та криза у Східній Україні	16
3.2 Гуманітарні потреби та засоби реагування	16
3.3 Внутрішнє переміщення	17
3.4 Житлові умови в Україні	19
<b>4 НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЖИТЛОВИХ, ЗЕМЕЛЬНИХ ТА МАЙНОВИХ (НЛР) ПРАВ</b>	<b>21</b>
Міжнародна нормативно-правова база	
Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод (ЄКПЛ)	
Загальна декларація прав людини (ЗДПЛ)	
4.1 Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП)	22
Міжнародний пакт про цивільні і політичні права (МПЦПП)	
Принципи ООН щодо питань реституції житла та майна біженців та переміщених осіб	
Керівні принципи щодо питань про переміщення осіб всередині країни	
Женевські конвенції та додаткові протоколи / Звичайне МГП	
Українське законодавство та нормативне регулювання (до поточної кризи)	
Конституція України	
4.2 Національні закони щодо НЛР прав	26
Виселення відповідно до Цивільного кодексу	
Гендерна рівність в українському законодавстві	
Права дітей	



Українське законодавство та нормативне регулювання  
(прийняте після початку конфлікту)

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо  
переміщених осіб » (Закон про ВПЛ)

<b>4.3</b>	Постанова № 509	28
	Постанова № 505	
	Тимчасовий порядок від 21 січня 2015 р.	
	Закон № 921 -VIII (Законопроект № 2166)	
	Законопроект № 2167	

<b>5.</b>	<b>ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЖИТЛА, МАЙНА І ЗЕМЛІ ДЛЯ ПЕРЕМІЩЕНИХ І ПОСТРАЖДАЛИХ В РЕЗУЛЬТАТІ КОНФЛІКТУ ОСІБ</b>	<b>32</b>
<b>5.1</b>	Багато переміщених осіб позбавлені права або не можуть офіційно zareєструватися як ВПО	32
<b>5.2</b>	Реєстрація власності де-факто владою на непідконтрольній уряду території	32
<b>5.3</b>	Оплата житлово-комунальних послуг де-факто владі на непідконтрольній уряду території	34
<b>5.4</b>	Відсутність офіційних письмових договорів оренди	36
<b>5.5</b>	Військова окупація цивільного майна	36
<b>5.6</b>	Відсутність доступу до засобів правового захисту	37
<b>5.7</b>	Недостатня поінформованість щодо НЛР прав	37
<b>5.8</b>	Відсутність компенсації або реституції пошкодженого/знищеного майна	38
<b>5.9</b>	Погашення іпотечних кредитів на майно на непідконтрольній уряду території	39
<b>5.10</b>	Збитки та знищення місцевого бізнесу	40
<b>5.11</b>	Нестача задовільного житла	41
	<b>ВИСНОВКИ</b>	<b>42</b>
	<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ</b>	<b>44</b>
	БІБЛІОГРАФІЯ	46

## АБРЕВІАТУРИ

CEDAW:	Конвенції щодо ліквідації усіх форм дискримінації відносно жінок
GCA:	Території, підконтрольні уряду
HLP:	Житло, земля, майно
ICESCR:	Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права
ICLA:	Інформування, консультування і правова допомога
ICRC:	Міжнародний комітет червоного хреста (МКЧХ)
IDP:	Внутрішньо переміщена особа
MoSP:	Міністерство соціальної політики
NGCA:	Території, непідконтрольні уряду
NRC:	Норвезька рада у справах біженців
OCHA:	Управління ООН з координації гуманітарної діяльності
OHCHR:	Управління Верховного комісара ООН з прав людини
OSCE:	Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ)
UAH:	Українська гривня
UDHR:	Загальна декларація прав людини
UNECE:	Європейська економічна комісія ООН
UNHCR:	Управління Верховного комісара ООН у справах біженців
USAID:	Агентство США з міжнародного розвитку

# ВСТУП

«Власник квартири у Лисичанську не дозволяв нам зареєструватися як ВПО, тож ми не маємо право отримувати жодної соціальної допомоги. Багато орендодавців у Лисичанську бояться податків чи правових наслідків, або того, що орендарі не виїдуть або не будуть платити, якщо вони зареєстровані. Через декілька місяців ми намагалися зареєструватися в якості ВПО, але представники влади не дозволили нам. Вони сказали, що ми з району Попасної, а це є підконтрольна уряду територія, але ж ми насправді з тієї частини, яку зараз контролює інша сторона».

Незареєстрована переселенка – НОВОТОШКІВСЬКЕ



« Я чув, що «ЛНР» видала наказ, згідно з яким, якщо люди не повернуться й не «зареєструють» своє майно, існує ризик його втратити. Я - пенсіонер, і поїздка туди та назад з Луганська коштує більше, ніж моя пенсія за місяць. Я не можу собі дозволити поїхати, але я не можу собі дозволити втратити своє майно, оскільки я планую повернутися, коли настане мир».

Пенсіонер-переселенець КАБИЧІВКА

« Ми назбирали грошей і зробили первісний внесок за квартиру нашої мрії в м. Луганськ за декілька років до початку конфлікту. Будівельна компанія звела будинок без обробки, але припинила свою роботу і зникла. Державна програма, за посередництвом якої ми брали позику, також зупинила свою роботу. Ми збиралися звернутися до суду, але почалися бойові дії, і ми були вимушені покинути місто. Ми втратили усі наші заощадження, наш будинок так і не був побудований, і ми не можемо більше туди поїхати. Ми не знаємо, як поступити».

Молода пара переселенців - БІЛОВОДСЬК

« Армія зайняла всю мою вулицю. Мені більше не дозволяють залишатися в моєму будинку, але бодай дозволяють приходити сюди кожного дня, щоб доглянути за грядкою з огірками та прибрати. Учора вони сказали мені, що в мене є три дні на збори, а після цього мені вже не дозволять повернутися. Солдати сказали, що везуть сюди велику техніку, тож цивільним більше не можна буде перебувати на цій вулиці».

Жінка похилого віку ЗОЛОТЕ-3 – підконтрольне уряду, Луганська область

« Було б чудово знайти будь-яку квартиру і зняти її за прийнятною ціною, оскільки нам, дійсно, потрібно жити самотійно, як родина. Гуртожиток для переселенців, де ми живемо, переповнений та незручний для проживання родини із трьох осіб, а санітарні умови змушують бажати кращого. Але, у першу чергу, усе залежить від того, чи зможемо ми одержувати достатньо грошей. Я чула, що деякі люди, що виїхали з Луганська, але в яких усе ще залишилися там квартири або будинки, шукають благонадійні родини, які погодилися б жити в їхніх будинках або квартирах, оплачуючи лише комунальні послуги. Було б чудово знайти таке житло».

Шкільний учитель МІСТО ЛУГАНСЬК - невідконтрольне уряду

Ці цитати окремих респондентів, опитаних під час польового дослідження для цього звіту, свідчать про те, як питання, що стосуються житла, землі і майна (HLP), мають прямий та істотний вплив на життя окремих осіб та їх родин. П'ять різних обставин відображають лише деякі основні проблеми житлових, земельних, майнових прав, з якими стикаються переміщені особи та люди, що постраждали в результаті конфлікту в Україні, у тому числі:

- обмеження критеріїв для реєстрації в якості ВПО з метою отримання доступу до житлових пільг і наслідки для неза-реєстрованих ВПО;
- питання реституції й компенсації за зруйноване або пошкоджене майно;
- відсутність стратегії пошуку довгострокових рішень для ВПО;
- наслідки використання у військових цілях житлових прав громад, що проживають уздовж лінії зіткнення; і
- відсутність діючої судової системи або доступу до нормативно-правового забезпечення на території, невідконтрольній уряду.

## 1.1 МЕТА ЗВІТУ

Це дослідження проводилося Норвезькою радою у справах біженців в Україні (NRC) з метою оцінки питань, пов'язаних з житловими, земельними й майновими (НЛР) правами внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і постраждалих у результаті конфлікту осіб у Східній Україні. Особлива увага була зосереджена на районах Луганської і Харківської областей, де здійснює свою діяльність NRC, включаючи підконтрольні й непідконтрольні уряду території, а також громади, що проживають уздовж лінії зіткнення між підконтрольними й непідконтрольними уряду територіями.

Метою цього дослідження є усунення прогалин у знаннях про НЛР права серед населення, яке постраждало в результаті конфлікту в Україні. Воно спрямоване на визначення основних труднощів з реалізацією НЛР прав, з якими стикаються переміщені особи та люди, що постраждали від конфлікту в Східній Україні. Це дослідження дозволить краще зрозуміти наслідки для НЛР прав до конфлікту, а також на усіх етапах переміщення населення, спричиненого подальшим конфліктом, включаючи наслідки для людей, які не змогли або не бажають залишати свої будинки, незважаючи на ризики й тривалі бойові дії.

Дослідження спрямовано на надання первинної якісної інформації й аналітичних даних для реалізації програм NRC, технічної робочої групи НЛР, уряду України й де-факто влади на непідконтрольній уряду території, а також інших гуманітарних організацій. Дослідження через призму НЛР також дозволить NRC зібрати інформацію й провести аналіз ширшого кола проблем, пов'язаних з реєстрацією ВПО.

Цей звіт в основному зосереджений на майнових питаннях, що є пріоритетними для респондентів. Ширші питання, пов'язані із сільськогосподарськими землями, не були розглянуті так докладно й заслуговують подальшого дослідження у майбутньому.

## 1.2 СТИСЛИЙ ОПИС ПРОГРАМИ NRC В УКРАЇНІ

З моменту відкриття свого офісу в м. Сєвєродонецьк у січні 2015 року NRC працює по всій Луганській області, надаючи базову допомогу в поліпшенні житлових умов для найбільш уразливих категорій населення, що постраждало від конфлікту, шляхом надання міжсекторальної підтримки та захисту. NRC почала свою діяльність в Україні в грудні 2014 р., надаючи такі необхідні речі, як ковдри, одяг, обігрівачі й паливо вимушеним переселенцям у якості підтримки в зимові місяці. NRC також ремонтує будинки, пошкоджені в результаті конфлікту. Стратегія NRC спрямована на задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб, приймаючих громад уздовж лінії зіткнення в Луганській області (на підконтрольних і непідконтрольних уряду територіях). У серпні 2015 р. NRC також відкрила офіс у Харківській області.

Особлива увага NRC до НЛР прав як до частини стратегії реагування на надзвичайні ситуації обумовлена усвідомленням того, що порушення НЛР прав дуже розповсюджене явище в більшості конфліктів. НЛР права відіграють важливу роль у зменшенні уразливості переміщених осіб і досягненні довгострокових рішень. Для NRC НЛР є невід'ємною складовою діяльності проекту ICLA (Інформування, консультування та правова допомога), що надає підтримку переміщеним особам у відстоюванні й реалізації їх прав, досягненні довгострокових рішень і запобіганні подальшого переміщення шляхом надання інформації й доступу до безкоштовної юридичної допомоги. З метою усунення правових бар'єрів, що впливають на ВПО, ICLA тісно координує свою діяльність з військово-цивільними адміністраціями, управліннями соціального захисту населення, управліннями юстиції, міграційною службою, пенсійним фондом, службою опіки та піклування. NRC також співпрацює з місцевими організаціями, міжнародними неурядовими організаціями та з установами ООН.



## 2. МЕТОДОЛОГІЯ

Це дослідження проводилося консультантом-дослідником разом з командами проектів «ICLA» та «Укриття», що базуються в м. Сєвєродонецьк на підконтрольній уряду території в Луганській області. Додаткові дослідження проблем НЛР на непідконтрольній уряду території проводилися за допомогою місцевого консультанта-дослідника. Були застосовані різноманітні, переважно якісні підходи, включаючи огляд літератури, дві польові місії, 32 бесіди із ключовими інформаторами, бесіди та дискусії у фокус-групах з 140 внутрішньо переміщеними та постраждалими внаслідок конфлікту особами. Також було зібрано 50 індивідуальних історій.

### 2.1 ОБСЯГ Й ОБМЕЖЕННЯ У ПРОВЕДЕННІ ДОСЛІДЖЕННЯ

Незважаючи на те, що географічний й тематичний обсяг дослідження покриває проблеми НЛР прав, що виникли у зв'язку з конфліктом та переміщенням у Східній Україні, особлива увага приділяється Луганській та Харківській областям, у яких NRC на даний момент здійснює свою діяльність. Це дослідження охоплює райони, що перебувають під контролем українського уряду, а також райони, що перебувають під контролем де-факто влади на непідконтрольній уряду території в Луганській області. У звіті також розглядаються особливо складні обставини громад, що проживають у містах і селах, розташованих уздовж лінії зіткнення протидіючих сил. Хоча ці дві польові місії для даного звіту повністю проводилися на підконтрольній уряду території, звіт містить у собі інформацію, отриману під час бесід і дискусій у фокус-групах з респондентами, переміщеними з непідконтрольної уряду території, а також з тими, хто досі проживає в таких районах.

Незважаючи на те, що результати дослідження зосереджені на Луганській та Харківській областях, вони мають резонанс і є актуальними для Донбасу в цілому, а також для НЛР, законодавчих реформ відносно ВПО, положень про соціальний захист населення, яке постраждало внаслідок конфлікту і переміщених осіб, що проживають на території України.

Основним обмеженням у дослідженні була відсутність доступу до непідконтрольної уряду території. Незважаючи на те, що первісний план проведення

польових досліджень на непідконтрольній уряду території в Луганській області був практично неможливий, альтернативним варіантом якісного збору даних стало залучення місцевого дослідника на непідконтрольній уряду території для проведення індивідуальних бесід у рамках тематичного дослідження. Іншим обмеженням була відсутність доступу до політиків, що ухвалюють ключові рішення на державному рівні. Дані обмеження були усунуті завдяки використанню вторинних текстів і проведенню бесід з ключовими інформаторами третіх сторін, з респондентами в Києві, у яких був доступ до осіб, що ухвалюють такі рішення.

### 2.2 КЛЮЧОВІ ПИТАННЯ

Ключові питання для даного дослідження ґрунтуються на двох напрямках. Перший перелік питань стосується сформованої правової основи НЛР прав в Україні. У другому досліджується досвід застосування НЛР прав у контексті переміщення. Обидва напрямки дослідження містять взаємозв'язок між НЛР правами й переміщенням на підконтрольній і непідконтрольній уряду територіях.

#### *Питання щодо правової основи*

- ▶ Що таке єдина правова основа захисту НЛР прав в Україні?
- ▶ Наскільки виконуються правові положення?
- ▶ Яким чином правова основа НЛР прав поширюється на ВПО і постраждалих від конфлікту осіб?
- ▶ Чи працює все ще правова система на непідконтрольній уряду території?
- ▶ Якщо ні, чи є будь-які процедури надання доступу до НЛР прав на місцях?
- ▶ Питання щодо досвіду застосування НЛР прав під час переміщення осіб
- ▶ Які проблеми з НЛР правами виникають у зв'язку з переміщенням осіб?
- ▶ Як переміщення ускладнило проблеми з НЛР правами, що існували до конфлікту?
- ▶ Які саме проблеми з НЛР правами властиві для: (а) орендарів; (б) власників та (в) інших форм власності внаслідок переміщення?

## 2.3 ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Наявна література включає, насамперед, українське законодавство відносно НЛР прав, що діє по Україні в цілому, і спеціальні положення, прийняті у зв'язку з конфліктом, а також гуманітарні доповіді відносно забезпечення житлом, соціальної політики, захисту та прав людини для постраждалих від конфлікту людей та внутрішньо переміщених осіб в Україні. Незважаючи на велику кількість літератури, що висвітлює НЛР права в цілому та у міжнародних контекстах конфлікту й переміщення, на даний момент є дуже мало вирішених питань з НЛР прав по Україні. Це частково пов'язано з тим, що гуманітарна допомога, у першу чергу, спрямована на надання житла і соціальний захист протягом першого року реагування на надзвичайні ситуації.

Кластерне оцінювання житлового забезпечення у Східній Україні (REACH 2015) стало першим великим дослідженням, що стосується конкретно НЛР прав населення, яке постраждало внаслідок конфлікту. Попередні результати цього оцінювання було опубліковано в липні 2015 р., і вони містять цінну базу якісних даних, що забезпечує більш якісний підхід, прийнятий для даного дослідження. Інші ключові документи включають міжнародний огляд з житлового господарства і землекористування в Україні Європейської економічної комісії Організації Об'єднаних Націй 2013 р., у якому представлена комплексна оцінка всього житлового сектору; а також дослідження ЮСАІД/МОЗС 360 2015 р., дослідження державно-приватних партнерств у житловому секторі, що вказує на ряд інноваційних можливостей для інтеграції довгострокових рішень для ВПО із вирішенням хронічних житлових проблем, які впливають на ширші верстви населення.

## 2.4 ДИСКУСІЇ У ФОКУС-ГРУПАХ І БЕСІДИ ІЗ КЛЮЧОВИМИ ІНФОРМАТОРАМИ

Було здійснено дві польові місії. Перша польова місія передбачала семиденну поїздку в Луганську область на підконтрольну уряду територію, та після її закінчення був написаний первісний звіт. Друга місія передбачала десятиденне відвідування підконтрольної уряду території Луганської області для проведення додаткових опитувань і подальшого обговорення у фокус-групах у різних населених пунктах польового дослідження. Також проводилися бесіди з ключовими інформаторами в Києві.

У цілому, 140 ВПО і людей, що постраждали від конфлікту, взяли участь у якості респондентів для даного дослідження шляхом проведення дискусій у фокус-групах та індивідуальних бесід для тематичного дослідження. Обговорення у фокус-групах

було проведено в таких населених пунктах польового дослідження:

- ▶ Біловодськ: 4 безробітних ВПО з НЛР проблемами;
- ▶ Лисичанськ: 25 місцевих внутрішньо переміщених осіб, що постраждали внаслідок конфлікту;
- ▶ Кабичівка: 1 голова сільради, 1 приймаюча родина, 6 ВПО, що проживають у приймаючих сім'ях.
- ▶ Харків: 14 жінок та 2 чоловіків у таборі «Ромашка»;
- ▶ Кременна: 5 жінок і 1 чоловік;
- ▶ Попасна: 1 власник будинку, що відновлює зруйновану власність за підтримки NRC, 2 власника заводів, 1 власник магазину, 1 завідувач пекарні;
- ▶ Новотошківське: 30 жінок і 8 чоловіків;
- ▶ Северодонецьк: 7 жінок і 4 чоловіка з муніципального колективного центру;
- ▶ Золоте-3 (Стахановець): 9 жінок.

Обрані пункти польового дослідження показали життєвий досвід переміщених і постраждалих унаслідок конфлікту осіб, включаючи тих, що проживають у приймаючих громадах, селах, розташованих уздовж лінії зіткнення, і в соціальному житті. Додатково до дискусій у фокус-групах, у цілому, було проведено 32 бесіди із ключовими інформаторами, зокрема, з місцевими й міжнародними НПО, представниками державної влади, співробітниками ООН і МКЧХ, а також із співробітниками NRC, що працюють у програмах «ICLA» і «Укриття».

## 2.5 ТЕМАТИЧНІ ДОСЛІДЖЕННЯ

Узагалі було зібрано 50 індивідуальних історій для надання більш докладної інформації стосовно того, як проблеми НЛР прав впливають на людське життя. Було проведено 30 тематичних досліджень на підконтрольній уряду території та 20 на непідконтрольній уряду території. Тематичні дослідження охоплюють великий життєвий досвід різних поколінь: молоді люди, люди похилого віку, люди з нерухомістю на непідконтрольній або підконтрольній уряду території, але які проживають в іншому місці, переміщені особи в межах непідконтрольної уряду території, люди з обмеженими можливостями (наприклад, інваліди, хворі, люди похилого віку), люди, що живуть у власних будинках, люди, що орендують власність у приватних осіб/держави; сільські та міські громади; бізнесмени; орендодавці та орендарі.

## 3. ПЕРЕДУМОВИ ТА КОНТЕКСТ



### 3.1 КОНФЛІКТ І КРИЗА В СХІДНІЙ УКРАЇНІ

У квітні 2014 р. проросійськи налаштовані групи захопили контроль над деякими територіями на сході Донецької та Луганської областей, що межують із Російською Федерацією. Уряд України відреагував початком воєнної операції з метою поновлення контролю над так званими «тимчасово окупованими територіями» регіону. Опозиційні сили в обох областях проголосили себе «Донецькою народною республікою» і «Луганською народною республікою» відповідно<sup>15</sup>. У вересні 2014 р. глави України, Російської Федерації, де-факто влади обох територій, невідконтрольних уряду, підписали угоду про припинення вогню, відому під назвою Мінський протокол, за сприяння Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). До січня 2015р. Мінський протокол було порушено відновленням наступом збройних груп де-факто влади на невідконтрольних уряду територіях Донецької й Луганської областей. 2 NRC постійно дотримується термінології Центру моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC) і ОСНА і далі по тексту використовує термін «невідконтрольна уряду територія

<sup>15</sup> NRC постійно дотримується термінології Центру моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC) і ОСНА і далі по тексту використовує термін «невідконтрольна уряду територія в Донецькій і Луганській областях»

в Донецькій і Луганській областях» Другу угоду про припинення вогню, відому під назвою Мінськ II, було підписано в лютому 2015 р. за додаткової підтримки лідерів Німеччини і Франції. У цій угоді було визначено кордони лінії зіткнення між українськими та сепаратистськими силами, встановлено положення для відновлення соціальних та економічних зв'язків і намічена можливість проведення місцевих виборів у Донецькій і Луганській областях разом зі змінами, які стосуються конституційної реформи України, що дозволить збільшити автономію й створити місцеве самоврядування на сході країни. Незважаючи на дану угоду і міжнародні дипломатичні зусилля, конфлікт у Східній Україні залишається невирішеним.

З моменту набуття чинності цієї угоди уздовж лінії зіткнення регулярно виникають бойові дії, і протягом літніх місяців 2015р. Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ повідомляє про збільшення кількості, інтенсивності й географічного масштабу порушень режиму припинення вогню. Місцеві бойові дії найчастіше характеризуються безладним мінометним обстрілом цивільних об'єктів, які, у більшості випадків, засмічують територію уздовж лінії зіткнення мінами та вибухонебезпечними предметами. Це стає причиною додаткового переміщення, загибелі цивільного населення й руйнування інфраструктури. З 1 вересня 2015р. обидві сторони домовилися дотримуватися умов мирної угоди, зокрема



обмежити використання важкого озброєння; унаслідок чого останнім часом була підвищена безпека<sup>16</sup>.

Конфлікт у Східній Україні й масштабне переміщення супроводжується існуючою внутрішньою економічною кризою. До кінця першого кварталу 2015 р. ВВП упав на 18 відсотків у порівнянні з попереднім роком, курс української валюти гривні стрімко падав відносно долара США, що стало результатом 60-процентної інфляції й вичерпування резерву іноземної валюти країни<sup>17</sup>. У той же час, багато промислових підприємств, переважно гірничодобувних, а також фабрики на сході закрилися або згорнули своє виробництво в результаті бойових дій. Масштабне безробіття, що виникло внаслідок цього, підвищило сприйнятливність внутрішньо переміщених осіб і постраждалих внаслідок конфлікту людей в Україні, що залежать від цих галузей.

### 3.2 ГУМАНІТАРНІ ПОТРЕБИ ТА ЗАСОБИ РЕАГУВАННЯ

Гуманітарна ситуація погіршилася з весни 2015 р. У листопаді 2015 р. налічувалося близько 4 мільйонів людей, що постраждали від конфлікту в Східній Україні. Ця цифра включає приблизно 2.7 мільйонів людей, що проживають на непідконтрольних уряду територіях і 800 000 людей, що проживають у громадах уздовж лінії зіткнення як на територіях, підконтрольних уряду, так і на непідконтрольних територіях. Згідно з Міністерством соціальної політики, станом на грудень 2015р.<sup>18</sup> було зареєстровано понад 1.6 мільйонів внутрішньо переміщених осіб. З квітня 2014 р. конфлікт приніс безліч людських страждань: понад 9 000 убитих і 20 000 поранених<sup>19</sup>, до того ж суттєво постраждала цивільна інфраструктура.

Військові дії спричинили істотні гуманітарні потреби як серед переміщених, так і серед постійно проживаючих осіб. Свобода переміщення через лінію зіткнення ускладнилася з середини 2015р., частково внаслідок зруйнованої інфраструктури і частково через сувору пропускну систему, яку було введено

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

17 Криза в Україні— Графічне зображення України, «Економіст», 4 червня 2015 р., <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/06/ukraine-graphics>

18 Станом на 28 грудня 2015 р. Міністерство соціальної політики зареєструвало 1 673.135 ВПО (Міністерство соціальної політики України, доступно в інтернеті: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=184787&cat\\_id=107177](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=184787&cat_id=107177) [доступно з 17 листопада 2015 р.]).

19 ОНЧР, Звіт про ситуацію із правами людини в Україні, з 16 серпня по 15 листопада 2015р. доступний в інтернеті: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/12thOHCHRreportUkraine.pdf> [доступно з: 29 грудня 2015 р.].

в місцях перетину кордону між підконтрольними та непідконтрольними уряду територіями. Ці обмеження переміщення призвели до стійкого послаблення пристосувальних можливостей. Таким чином, свобода переміщення стала ключовим питанням для цивільних осіб і для основних джерел життєзабезпечення на територіях, непідконтрольних уряду.

У багатьох населених пунктах, що постраждали від бойових дій, основні джерела життєзабезпечення було знищено; деякі мирні жителі не мали доступу до свого доходу, відчували нестачу ліків, їжі, тепла чи грошей. Крім того, зруйнована інфраструктура водопостачання в деяких районах стала загрожувати життю цивільного населення. Конфлікт спричинив масштабне руйнування інфраструктури й житлових будинків. Ціни на основні продовольчі товари зросли внаслідок ослабленої економіки й економічного дисбалансу в зонах, що постраждали від конфлікту.

Доступ гуманітарних організацій до непідконтрольної уряду території залишився головним питанням через численні обмеження де-факто влади та українського уряду. Процедура одержання дозволів («реєстрації») для міжнародних гуманітарних організацій, придумана де-факто владою на територіях, непідконтрольних уряду в Луганській і Донецькій областях, спричинила припинення діяльності більшості неурядових організацій. Український уряд також ускладнював процедури, які дозволяють гуманітарним організаціям вести свою діяльність на непідконтрольних уряду територіях; гуманітарне співтовариство продовжує наполягати на необхідності збільшення кількості пропускних пунктів на непідконтрольних територіях, спрощених та прискорених процедурах огляду гуманітарних вантажів і створення спрощених правил для переміщення співробітників гуманітарних організацій.

#### Можна розділити найбільш постраждалі райони на три групи з різними гуманітарними потребами:

1. райони, що не постраждали безпосередньо від бойових дій та не мають фізичних руйнувань, але з більшою кількістю внутрішньо переміщених осіб;
2. райони уздовж лінії розмежування як на територіях, підконтрольних уряду, так і на непідконтрольних територіях, що постраждали безпосередньо від бойових дій і такі, де основні джерела життєзабезпечення було порушено, а будинки й інфраструктура знищено; і
3. райони територій, непідконтрольних уряду, у яких все населення вважається потерпілим і перебуває під загрозою переміщення.



### 3.3 ВНУТРІШНЄ ПЕРЕМІЩЕННЯ

Незважаючи на те, що внутрішньо переміщене населення розосередилося по всій Україні, переважна більшість залишилася в межах, підконтрольних територій Луганської й Донецької областей або в межах сусідніх областей: Запорізької, Дніпропетровської й Харківської. Кількість переміщених осіб, дійсно потерпілих у результаті конфлікту в межах, непідконтрольних територій Луганської й Донецької областей, залишається невідомим, але припускається, що на непідконтрольних територіях проживає близько 2.7 мільйонів нужденних<sup>20</sup>. Для того, щоб повною мірою встановити масштаб внутрішнього переміщення на територіях, непідконтрольних уряду, необхідно терміново досліджувати ретельніше повний масштаб переміщення ВПО на цих територіях.

На території п'яти областей, зазначених вище, ґендерні демографічні показники переміщення показують, що серед постраждалого населення переважають жінки (63 відсотки)<sup>21</sup>. Чоловіки частіше, ніж жінки змушені залишатися, щоб доглядати за сімейним майном,

або шукати роботу, або вони вже працюють у будь-якому іншому місці. У більшості переміщених осіб є члени родини, що перебувають на утриманні. Частка утриманців коливається в межах від 0.8 до 1.2<sup>22</sup>.

про розкол великих родин між підконтрольними й непідконтрольними уряду територіями. Найчастіше чоловік, старший син або батько похилого віку бажав залишитися для догляду за сімейним майном, у той час як дружина й молодші діти прагнули виїхати з будинку. Безпека дітей стає потужним фактором і основною причиною переміщення. Навіть у межах територій, підконтрольних уряду, особливо в селах на лінії розмежування, респонденти повідомляли про те, що вони забирали своїх дітей і жили у родичів в інших регіонах України, але поверталися на роботу, оскільки не мали можливості жити в будь-якому іншому місці. Інші респонденти повідомляли про те, що вони приїжджали щомісяця з територій, непідконтрольних уряду, з метою реєстрації в якості ВПО або одержання пенсії й поверталися.

20 7 ОНЧР, Звіт про ситуацію із правами людини в Україні, з 16 серпня по 15 листопада 2015 р., с. 3, доступний на сайті: <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/12thOHCHRreportUkraine.pdf> [accessed: 29 December 2015].

21 Див., наприклад, Семінар з ґендерної рівності: гуманітарні потреби й планування відповідних заходів на 2016 рік (6 жовтня 2015 р.), доступно в інтернеті: <http://eca.unwomen.org/en/news/stories/2015/10/ukraine-un-tackles-gender-and-humanitarian-impacts#sthash.malr6kww.dpuf>

22 REACH/Кластер Укриття (серпень 2015 р.)

### 3.4 ЖИТЛОВІ УМОВИ В УКРАЇНІ

Потреби українських ВПО, у центрі уваги яких лежить ґендерна ознака та діти, були прямо й особливо відзначені під час відвідування типового колективного центру в м.Сєвєродонецьк (дискусії у фокус-групах). На 67 переміщених резидентів у приміщенні є лише чотири туалети. Туалети не розділені за ґендерною ознакою і не мають окремих дверей. Незважаючи на це, у наявності було дві душові кабінки окремо для чоловіків і для жінок, душ можна приймати за графіком, враховуючи, що резиденти можуть це робити лише два рази на тиждень. Жодного спеціального оснащення не передбачено для дітей, незважаючи на значну присутність підлітків. Кухонне обладнання для усіх резидентів складалося із двох невеликих холодильників і двох плит.

Однак, житлові умови для ВПО не відрізняються від тих, у яких проживають і багато українців. Згідно зі звітом Європейської економічної комісії ООН 2013р. (UNECE):

*Багато людей страждають від стиснених житлових приміщень, житлових умов, що погіршуються. Один із трьох українців живе в неналежних умовах, з декількома поколіннями під одним дахом. Такий вид недостатньої забезпеченості житлом особливо помітний серед багатодітних родин і в неповних родинах<sup>23</sup>.*

Демографічна характеристика резидентів, недостатньо забезпечених житлом, достеменно відображає умови внутрішньо переміщеного населення. Це дає підставу вважати, що всеосяжне

національне житлове рішення, що поєднує потреби соціально незахищених груп і потреби ВПО, було б вигідним особливо на тлі політичної уразливості для компенсації зборів або відшкодування збитків.

Цей постійний дефіцит задовільних житлових умов стосується не лише ВПО, але й зустрічається по всій країні. Уся справа в маленькому інвестуванні в будівництво державних будинків пострадянської епохи.

Лише 7 відсотків житлового фонду було побудовано після 1991 р., у порівнянні з майже 42 відсотками житла, побудованого до 1960р<sup>24</sup>. Якість житлового фонду погіршується, майже у половині всього фонду ніколи не проводився капітальний ремонт.

Площі загального користування в більшості багатоквартирних будинків страждають від відкладених ремонтів, поганого техобслуговування, або від того й іншого одночасно<sup>25</sup>. Щодо комунальних послуг, в Україні лише 62.8 відсотків житлових приміщень забезпечені опаленням, 54.6 відсотків мають душову/ванну та менш половини (43.8 відсотків) забезпечені гарячою водою.

94.7 відсотків населення живуть у будинках, які вони одержали в результаті приватизації або купівлі<sup>26</sup>. Це індивідуальні квартири або будинки. Решта населення проживає в комунальних квартирах, розділяє частину будинку або живе в гуртожитках (2.6 відсотків).

#### Комунальні послуги



#### Тип майна



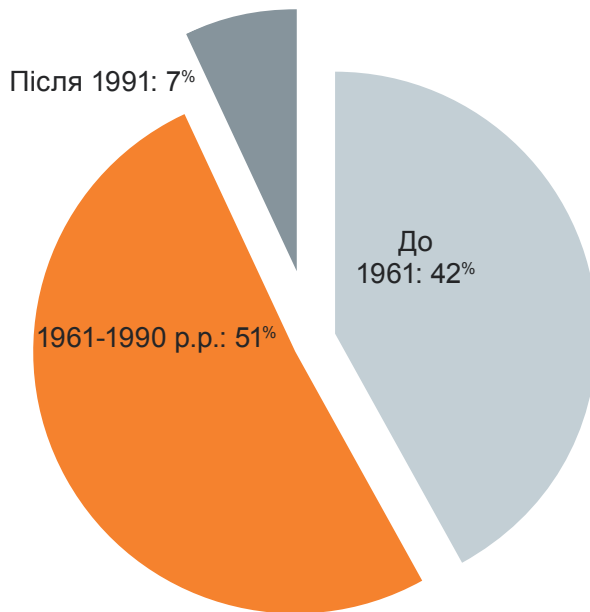
24 Там само, с.21

25 Там само, с.22

26 Там само

23 UNECE (2013) с. 25

### Відсоткове співвідношення державного житлового забезпечення



Нерівність доступу комунальних послуг міського й сільського населення є очевидним. Наприклад, лише 14.3 відсотка сільських жителів забезпечені гарячою водою у порівнянні з 60.3 відсотками міського населення<sup>27</sup>.

Система державних допомог на соціальне житло поширюється на широкий список категорій для всього населення. Вона включає людей, що проживають у неналежних житлових приміщеннях, переповнених приміщеннях,

орендарів, що взяли в суборенду приватне або державне майно, людей, що проживають у гуртожитку, і тих, хто більш п'яти років здає в оренду житло, а також людей з особливими потребами. Існує довгий список черговості для одержання житла, виділеного державою. Понад 1.1 мільйон людей були визначені як ті, що потребують житло, і 68 відсотків населення очікують у черзі вже більш 10 років<sup>28</sup>. У рамках даного документа слід розглянути будь-яку дискусію з НЛР прав для ВПО в Україні.

<sup>28</sup> Там само, с. 27

### Типи власності

Комунальні квартири, доля власності в будинках або проживання в гуртожитках



Індивідуальні квартири або приватні будинки



<sup>27</sup> Там само, с.19

## 4. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЖИТЛОВИХ, ЗЕМЕЛЬНИХ ТА МАЙНОВИХ (НЛР) ПРАВ



Прийняття та реалізація законодавства із забезпечення НЛР прав для населення, що постраждало внаслідок конфлікту, і переміщеного населення є проблемою, яку слід вирішувати в терміновому порядку. Тому в цьому розділі представлена нормативно-правова база, а також принципи відносно житлових і майнових прав, їх інтеграція в національну нормативно-правову базу, а також їх застосування в контексті національного конфлікту та внутрішнього переміщення. Вивчення міжнародних норм і зобов'язань разом з діючими нормами

України створюють критерії для порівняльного аналізу й напрямом для адвокації та дій, що просувають необхідні законодавчі реформи для зміцнення НЛР прав для цього сектору в поточній ситуації. Даний розділ складається з трьох підрозділів. У першому розділі включено міжнародні норми та стандарти, у другому – ситуацію із забезпеченням НЛР прав до конфлікту. У заключному підрозділі розглядається нове законодавство та законодавство, що формується відносно НЛР прав.

## 4.1 МІЖНАРОДНА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

Після розпаду Радянського Союзу Україна стала незалежною державою в 1991 році з новою Конституцією, прийнятою в 1996 році з поправками, внесеними в 2005 році. Україна була державою-учасником Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) з 1991 року та членом Ради Європи з 1995 року. Україна є учасником основних конвенцій і пактів в галузі міжнародного гуманітарного права, зокрема, Женевських конвенцій і додаткових протоколів до них. Україна ратифікувала договори 44 ключових міжнародних прав людини, конвенцій та інших інструментів<sup>29</sup>. З них безпосереднє відношення до питання про права НЛР і переміщення має Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод (ЄКПЛ) і додаткових протоколів<sup>30</sup>.

### ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ Й ОСНОВНИХ СВОБОД (ЄКПЛ)

#### Стаття 1 Протоколу № 1 ЄКПЛ

*«Кожна фізична або юридична особа має право на повагу своєї власності. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як в інтересах суспільства та на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права».*

#### Стаття 2 Протоколу № 4 ЄКПЛ

*«Кожний, хто на законних підставах перебуває на території будь-якої держави, має в межах цієї території право на свободу пересування та свободу вибору місця проживання».*

29 Україна є державою-членом ООН з моменту її створення в 1945 році. Бувши Українською Радянською Соціалістичною Республікою (УРСР), вона стала підписантом Загальної декларації прав людини в 1948 році. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права був ратифікований УРСР в 1973 р.

30 Для докладнішого ознайомлення з даними документами відносно НЛР прав, тлумаченнями й прецедентним правом див.: 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](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3685067.pdf);

## ЗАГАЛЬНА ДЕКЛАРАЦІЯ ПРАВ ЛЮДИНИ (ЗДПЛ)

Право на достатнє житло як частину основного права кожного на достатній життєвий рівень закріплено в Загальній декларації прав людини (ЗДПЛ), прийнятій в Організації Об'єднаних Націй в 1948 р.

#### Стаття 17 (1)

*«Кожна людина має право володіти майном як одноосібно, так і разом з іншими. (2) Ніхто не має бути свавільно позбавлений свого майна».*

#### Стаття 25 (1)

*«Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримки здоров'я й добробуту її самої та її родини, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, настання старості або іншого випадку втрати коштів до існування за незалежних від нього обставин».*

### МІЖНАРОДНИЙ ПАКТ ПРО ЕКОНОМІЧНІ, СОЦІАЛЬНІ І КУЛЬТУРНІ ПРАВА (МПЕСКП)

Право на достатнє житло додатково закріплено в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (МПЕСКП), прийнятому Генеральною Асамблеєю в 1966 р.

#### Стаття 11 (1)

*«Держави, що є учасниками цього Пакту визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його родини, що включає достатнє харчування, одяг і житло, і на безперервне поліпшення умов життя. Держави-учасники уживатимуть належних заходів для забезпечення здійснення цього права, визнаючи важливе значення щодо цього міжнародного співробітництва, заснованого на вільній згоді».*

**Зауваження загального порядку №4** дає більш чітке визначення поняття достатнього житла, передбаченому Статтею 11 (2). У Розділі 8 (а) докладно викладено правове забезпечення проживання наступного характеру:

«Проживання може приймати різні форми, включаючи орендоване (державне й приватне) житло,

кооперативне житло, власне житло, житло, надане в надзвичайних випадках, і неофіційне житло, включаючи захоплення землі або майна. Незалежно від виду проживання, усі особи повинні користуватися певним ступенем забезпечення проживання, який гарантує правовий захист від примусового виселення, переслідування й інших погроз. Отже, держави-учасники повинні вжити термінових заходів, спрямованих на надання правового забезпечення проживання тим особам і домашнім господарствам, які в цей час позбавлені такого захисту, у справжній консультації із зацікавленими особами та групами».

## МІЖНАРОДНИЙ ПАКТ ПРО ЦИВІЛЬНІ Й ПОЛІТИЧНІ ПРАВА (МПЦПП)<sup>31</sup>

У Розділі 3, Статті 17 МПЦПП, викладено наступне:

«(1) Ніхто не може зазнавати довільного або незаконного втручання в його особисте й сімейне життя, свавільного або незаконного зазіхання на недоторканність його житла або таємницю його кореспонденції або незаконного зазіхання на його честь і репутацію».

(2) Кожна людина має право на захист законом від такого втручання або таких зазіхань».

Крім того, Стаття 26 передбачає наступне:

«Усі люди рівні перед законом і мають право без усякої дискримінації на рівний захист закону. У цьому відношенні всякого роду дискримінація повинна бути заборонена законом, і закон повинен гарантувати всім особам рівний і ефективний захист проти дискримінації за будь-якою ознакою, а саме: раса, колір шкіри, стать, мова, релігія, політичні або інші переконання, національне або соціальне походження, майнове положення, народження або інші обставини».

## ПРИНЦИПИ ООН ЩОДО ПИТАНЬ РЕСТИТУЦІЇ ЖИТЛА Й МАЙНА БІЖЕНЦІВ І ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

У контексті НЛР прав для переміщених осіб загальну нормативну базу включено в Принципи ООН з питань реституції житла й майна біженців і переміщених осіб, загальновідомі як «Принципи

Пінейру», спеціального доповідача ООН, який їх розробив<sup>32</sup>. «Принципи Пінейру» консолідують і підтверджують існуючі права людини й особливо застосовуються в питаннях реституції житла та майна. Принципи Пінейру підтверджують право на захист усіх внутрішньо переміщених осіб і біженців від свавільного і незаконного позбавлення житла й майна. Принципи також підтверджують право реституції для людей, позбавлених житла й майна. Реституція означає відшкодування збитків шляхом відновлення або достатньої компенсації. **Принцип 21** «Про компенсацію» говорить:

«Усі біженці і переміщені особи мають право на повну і ефективну компенсацію в якості невід'ємної частини процесу реституції. Компенсація може надаватися в грошовій або натуральній формі. З метою дотримання принципу відновлення справедливості держави забезпечують, щоб засіб правового захисту у вигляді компенсації використовувався лише в тих випадках, коли засіб правового захисту у вигляді реституції фактично не є можливим, якщо постраждала сторона свідомо й добровільно погоджується на компенсацію замість реституції, або якщо умови застереженого мирного врегулювання передбачають комбінацію реституції з компенсацією».

У випадках, коли реституція первісного майна вважається неможливою, **Принцип 21** говорить наступне:

«Держави, як правило, забезпечують, щоб реституція вважалася фактично неможливою лише у виняткових обставинах, а саме, коли згідно з постановою незалежного, безстороннього трибуналу, житло, земля і/або майно є зруйнованими або більше не існують. Навіть за таких обставин власник права на житло, землю й/або майно потенційно повинен мати можливість проведення ремонту або реконструкції. У деяких випадках найбільш прийнятним засобом правового захисту і формою відновлення справедливості може бути комбінація компенсації з реституцією».

Незважаючи на те, що держави вважаються головними носіями обов'язків, недержавні суб'єкти, які зіграли безпосередню роль у втраті або руйнуванні майна, також відповідають за реституцію й компенсацію в рамках міжнародного права.

З метою підтримки НЛР прав жінок-переселенок «Принципи Пінейру» підкреслюють те, що програми реституції повинні реалізовувати ґендерну стратегію, зокрема, коли статус-кво явно дискримінує права жінок на володіння майном як за законом, так і

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

32 Paulo Sérgio Pinheiro

на практиці<sup>33</sup>. «Принципи Пінейру» також зобов'язують держави забезпечувати, щоб у рамках програм, політики й практики реституції житла, землі й майна визнавалися права спільної власності як чоловіків, так і жінок, що є головами домашніх господарств, у якості одного з конкретних компонентів процесу реституції. Це положення призначено для боротьби з дискримінацією в тих випадках, коли лише чоловіки, будучи головами домашніх господарств, визнаються правовласниками або їм надається формальне право власності на житло, тим самим позбавляючи жінок можливості розпоряджатися майном у законному порядку<sup>34</sup>.

## КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ЩОДО ПИТАНЬ ПРО ПЕРЕМІЩЕННЯ ОСІБ УСЕРЕДИНІ КРАЇНИ<sup>35</sup>

Керівні принципи щодо питань про переміщення осіб всередині країни дають нижченаведене визначення ВПО<sup>36</sup>:

*«Переміщеними усередині країни особами вважаються особи або групи осіб, яких змусили залишити або покинути свої будинки або місця звичайного проживання, зокрема в результаті або з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, стихійних або викликаних діяльністю людини нещастя, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів».*

**Відповідні розділи Керівних принципів щодо питань про переміщення осіб всередині країни**

### Принцип 6

(1) Кожна людина має право на захист від довільного переміщення з її будинку або місця постійного проживання.

(2) Заборона довільних переміщень поширюється на переміщення:

b) під час збройних конфліктів, якщо необхідність

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](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf)

34 Для докладнішого розгляду HLP прав жінок-переселенок див. Звіт NRC: Life Can Change: Securing housing, land and property rights for displaced women, 2014, <http://womenshp.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>

у цьому не обумовлена вимогами забезпечення безпеки постраждалих від конфлікту цивільних осіб, або нагальними військовими причинами.

### Принцип 14

(1) Кожна переміщена всередині країни особа має право на вільне пересування й свободу вибору місця проживання.

### Принцип 18

(1) Усі переміщені усередині країни особи мають право на адекватний життєвий рівень.

(2) Незалежно від обставин і без будь-якої дискримінації компетентні органи влади надають і забезпечують переміщеним усередині країни особам як мінімум безпечний доступ до ...

(b) елементарного укриття і житла;

### Принцип 21

1. Ніхто не може бути довільно позбавлений майна і власності.

2. За будь-яких обставин забезпечується захист майна і власності переміщених усередині країни осіб, зокрема, від наступних дій: а) пограбування; б) прямих або хаотичних нападів, або інших актів насильства; с) використання для прикриття воєнних операцій або цілей; d) каральних дій; і е) знищення або експропріації як одного з видів колективного покарання.

3. Слід забезпечити захист від знищення, а також від довільної або протизаконної експропріації, присвоєння або використання майна та власності, залишених переміщеними всередині країни особами.

### Принцип 28

(1) Компетентні органи влади несуть головний обов'язок і відповідальність за створення умов, а також за надання коштів, які дозволяють переміщеним усередині країни особам добровільно, у безпечних умовах і з гідністю повернутися до своїх будинків або місць постійного проживання, або добровільно переселитися в будь-яку іншу частину країни. Такі органи влади докладають зусиль для поліпшення реінтеграції осіб, що повернулися або переселенців усередині країни.

(2) Особливі зусилля докладаються для забезпечення всебічної участі переміщених усередині країни осіб у плануванні та здійсненні їх повернення або переселення і реінтеграції.



**Принцип 29**

1. Переміщені усередині країни особи, які повернулися до своїх будинків або місць постійного проживання або переселилися в будь-яку іншу частину країни, не підлягають дискримінації внаслідок їхнього переміщення. Вони мають право ухвалювати всебічну й рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях і мають рівний доступ до державної служби.

2. Компетентні органи влади несуть обов'язок і відповідальність за надання допомоги особам, що повернулися, і внутрішнім переселенцям після повернення, у міру можливості, їх майна та власності, які вони залишили або яке в них було вилучено після їхнього переміщення. Якщо повернення такого майна і власності неможливо, то компетентні органи влади забезпечують або полегшують цим особам одержання належної компенсації або справедливого відшкодування в іншій формі.

## ЖЕНЕВСЬКІ КОНВЕНЦІЇ ТА ДОДАТКОВІ ПРОТОКОЛИ/ЗВИЧАЙНЕ МГП<sup>37</sup>

Міжнародне гуманітарне право (МГП), зокрема, Женевські Конвенції та їх Додаткові протоколи так само, як і звичайне міжнародне гуманітарне право, захищають цивільне населення й майно цивільних осіб під час збройного конфлікту. Захищаючи усе цивільне населення без винятку, особи, переміщені під час конфлікту, заслуговують особливої уваги<sup>38</sup>. Певні положення є актуальними для НЛР прав<sup>39</sup>.

Звичайні норми міжнародного гуманітарного законодавства щодо переміщення та переміщених осіб<sup>40</sup>:

**Норма 129**

А. Сторони в міжнародному збройному конфлікті не можуть повністю або частково депортувати або насильно переміщати цивільне населення окупованої території, якщо немає необхідності забезпечити безпеку відповідних цивільних осіб або за нагальних військових причин [Міжнародний збройний конфлікт]<sup>41</sup>.

В. Сторони в неміжнародному збройному конфлікті не можуть віддавати наказ про переміщення всього або частини цивільного населення з причин, пов'язаних з конфліктом, якщо цього не потрібно в силу

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\\_cha\\_chapter38\\_rule133](https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter38_rule133)

40 Перелік звичайних норм міжнародного гуманітарного права <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/customary-law-rules-291008.htm>

41 Міжнародний збройний конфлікт

необхідності забезпечити безпеку відповідних цивільних осіб або за нагальних військових причин [Неміжнародний збройний конфлікт]<sup>42</sup>.

**Норма 130**

Держави не можуть депортувати або переміщати частину свого цивільного населення на територію, яку вони окупувають [Міжнародний збройний конфлікт].

**Норма 131**

У випадку переміщення повинні уживатися усі можливі заходи задля того, щоб відповідним цивільним особам під час їхнього прийняття забезпечити задовільні умови розміщення, гігієни, збереження здоров'я, безпеки та харчування, і щоб члени однієї родини не розлучалися [Міжнародний збройний конфлікт/Неміжнародний збройний конфлікт].

**Норма 132**

Переміщені особи мають право на повернення додому або в місця звичайного проживання за умови безпеки одразу, коли припиняється дія причин, що обумовили їхнє переміщення [Міжнародний збройний конфлікт/Неміжнародний збройний конфлікт].

**Норма 133**

Майнові права переміщених осіб повинні поважатися [Міжнародний збройний конфлікт/Неміжнародний збройний конфлікт].



42 Неміжнародний збройний конфлікт

## 4.2 УКРАЇНСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ( ДО ПОТОЧНОЇ КРИЗИ)

З моменту здобуття незалежності в 1991 році Уряд України розпочав процес впровадження законодавчих і управлінських реформ. Ідеологічні та бюрократичні основи системи соціального захисту і колективні форми власності радянської епохи було складно узгодити зі стандартами ЄС, на які орієнтується Україна. Дуже важливо визнати цей факт під час розгляду положень НЛР прав і реформ для внутрішньо переміщених осіб у правових рамках України. Поряд із величезною кількістю інших не менш нагальних реформ, і НЛР права, і реформи для ВПО заслуговують особливої уваги та відповідального відношення з боку Парламенту України (Верховна Рада).

### КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Нова Конституція України, прийнята в 1996 році, містила всеосяжний комплекс прав, визнаних на міжнародному рівні<sup>43</sup>. Статті 13 і 14 Конституції України охоплюють широке коло прав на використання землі, при цьому в Розділі 2 «Права, волі і обов'язки людини і громадянина» викладено права відносно майна, проживання і місця походження, які дуже важливі для поточного конфлікту, територіальних підрозділів у Східній Україні і ситуації з переміщенням.

Стаття 24 гарантує відсутність обмежень або привілеїв залежно від матеріального добробуту або місця проживання. Стаття 25 гарантує турботу і захист громадянам України, що перебувають за її межами, при цьому Стаття 26 захищає права іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні. Стаття 30 гарантує недоторканість житла. Вона говорить:

*«Не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду. У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи,*

*проведення в них огляду і обшуку».*

*Незважаючи на те, що Стаття 30 може захистити від насильницького захоплення житла, Закон України «Про боротьбу з тероризмом», до якого було внесено поправки в 2014 році, припиняє такі конституційні права в інтересах національної безпеки. Таке положення було прийнято в рамках Статті 64 Конституції, яка говорить: «В умовах військового або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням терміну дії цих обмежень».*

Стаття 33 передбачає право на свободу пересування й вільний вибір місця проживання. Вона говорить: «Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом».

Найважливішими статтями Конституції України відносно НЛР прав є Статті 41 і 47. Стаття 41 особливо важлива у контексті військового захоплення приватної власності уздовж лінії зіткнення. Стаття 47 стосується людей, що потребують соціального захисту, внаслідок переміщення, обумовленого конфліктом:

#### Стаття 41

*«Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі».*

<sup>43</sup> Конституція України (Прийнята 28 червня 1996 р.), змінена Законом № 2952-VI (01 лютого 2011 р.) і Законом № 586-VII (19 вересня 2013 р.)

**Стаття 47**

*«Кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.»*

Стаття 48 підтверджує право кожного на достатній життєвий рівень, як це передбачене в МПЭСКП, включаючи достатнє житло. Стаття 56 представляє особливу важливість для потенційних майбутніх претензій відносно реституції ушкодженого, знищеного або втраченого майна внаслідок конфлікту. Вона говорить:

*«Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.»*

**Національні закони щодо НЛР прав**

Українські закони щодо житла й майна містяться в трьох основних нормативних документах:

- ▶ Цивільний кодекс № 435 ( 2003 р.).
- ▶ Земельний кодекс України № 2768 (2001 р.).
- ▶ Житловий кодекс УРСР № 5464 (1983 р.)

Більша частина законодавства України щодо житла, землі й майна запозичена з попереднього Житлового кодексу радянської епохи<sup>44</sup>. Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй (ЄЕК ООН) розкритикувала постанови, прийняті після здобуття незалежності, за їхню недалекозорість і порекомендувала наступне: «Необхідно вносити такі зміни в успадкований Житловий кодекс, щоб вони були здатні забезпечити довгострокову державну політику в житловій сфері»<sup>45</sup>.

44 Житловий кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки № 5464-х від 30 червня 1983 р.

45 UNECE (2015) с. 14

**Виселення відповідно до Цивільного кодексу**

Положення відносно договорів оренди в Цивільному кодексі мають особливу актуальність у ситуації із ВПО. За наявності офіційних письмових договорів, є положення відносно прав орендарів і орендодавців. Незважаючи на те, що немає правового регулювання гарантійного задатку, вважається, що вони широко практикуються.

Щодо виселення відповідно до Цивільного кодексу, після закінчення строкового договору попереднє повідомлення не потрібно, щоб виселити орендаря. Орендодавці мають право виселити орендарів за постановою суду, якщо вони не залишають орендовану нерухомість після закінчення терміну дії договору. Строк повідомлення про звільнення орендованої нерухомості до припинення дії безстрокового договору оренди становить три місяці для кожної сторони. Якщо орендована нерухомість стала непридатною для проживання, то повідомлення від орендаря не потрібно. У випадку, якщо орендар не платить орендну плату протягом трьох місяців підряд, орендодавець має право звернутися до суду за постановою суду про негайне виселення без попереднього повідомлення. Будь-яка сторона може добиватися припинення оренди в судовому порядку. Орендодавець має право заявити про припинення договору оренди, якщо орендар порушив умови оренди у зв'язку з неналежним використанням орендованої нерухомості, суборендою, недбалістю, яка може привести до ушкодження майна, або у зв'язку з відмовою проводити ремонтні роботи, якщо це зазначено в якості зобов'язання орендаря в договорі. Орендар може заявити про припинення договору оренди, якщо орендована нерухомість не відповідає умовам договору оренди, не може використовуватися за призначенням або, якщо орендодавець не виконує зазначені в договорі зобов'язання з капітального ремонту<sup>46</sup>. Вищевказані стандартні умови можуть бути змінені за згодою обох сторін.

**Гендерна рівність в українському законодавстві**

*Майнові права жінок захищені Конституцією України й Сімейним кодексом України*<sup>47</sup>. У Статтях 57-59 містяться положення відносно прав приватної власності обох, і чоловіка, і

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

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

дружини у шлюбі і охоплюють особисте майно, придбане до і під час шлюбу. У Главі 8 (Статті 60-74) викладені «Права спільної сумісної власності подружжя». Відповідно до цих положень, у випадку розлучення або припинення спільного проживання, жінки мають рівні права на будь-яке майно, придбане в період шлюбу або спільного проживання. Згідно з даними Соціальних інститутів і Гендерного індексу Організації економічного співробітництва й розвитку в Україні дуже мало обмежень доступу жінок до контролю і володіння ресурсами<sup>48</sup>.

## Права дітей

У Сімейному кодексі України викладено майнові права дітей. Глава 14, статті 174-179 містять майнові права батьків і їх дітей. Стаття 248 стосується дітей-сиріт і дозволяє їм зберегти за собою право на власність, де вони жили раніше.



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

## 4.3 УКРАЇНСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ (ПРИЙНЯТЕ ПІСЛЯ ПОЧАТКУ КОНФЛІКТУ)

У травні 2015 року Верховна Рада України прийняла постанову, що скасовує частину зобов'язань по МПЦПП і ЄКПЛ у зв'язку з конфліктом і окупацією територій, оскільки в рамках цих міжнародних договорів вона має право це зробити<sup>49</sup>. У пояснювальній записці до постанови зазначено наступне: «Проведення антитерористичної операції в деяких районах Донецької й Луганської областей, у відповідь на збройну агресію з боку Російської Федерації та дій проросійських терористичних груп, супроводжувалося прийняттям законів Верховною Радою, які по своїй суті є несумісними із зобов'язаннями України в рамках Конвенції про захист прав людини та основних свобод, Міжнародного пакту про цивільні і політичні права та Європейської соціальної хартії»<sup>50</sup>

27 серпня 2015 року Уряд України подав міждержавну заяву проти Російської Федерації до Європейського суду з прав людини відносно подій у Криму і Східній Україні, в основному станом на вересень 2014 р.<sup>51</sup>. У заяві Уряд України стверджує, що Росія здійснювала й продовжує здійснювати де-факто контроль над регіонами Донецької і Луганської областей шляхом координації сепаратистів і збройних формувань. Відповідно, у заяві зазначено, що Росія відповідає за численні порушення Європейської конвенції з прав людини в тих областях, на які поширюється її юрисдикція<sup>52</sup>.

З початку конфлікту було прийнято нове законодавство у формі законів, тимчасових розпоряджень і постанов Кабінету міністрів, часто вони ухвалювалися дуже швидко з метою вирішення

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) Україна відступила від деяких своїх міжнародних зобов'язань у зв'язку з агресією з боку Російської Федерації [http://www.ukrinform.net/rubric-politics/1847294\\_ukraine\\_derogates\\_from\\_some\\_of\\_its\\_international\\_obligations\\_due\\_to\\_russian\\_aggression\\_331584.http](http://www.ukrinform.net/rubric-politics/1847294_ukraine_derogates_from_some_of_its_international_obligations_due_to_russian_aggression_331584.http)

51 Ukrainev.Russia(IV)(applicationno.42410/15).29вересня 2015 р. Російська Федерація одержала повідомлення про подачу заяви; див. прес-реліз Європейського суду з прав людини: [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 само

насушних проблем ВПО і питань, обумовлених конфліктом, у міру їх виникнення. Отже, цей звіт законів дещо розрізнений, має прогалини у сфері дії і застосування, часом деякі закони перетинаються або суперечать один одному, а також часто обмежені у розподілі зобов'язань і створенні механізмів для їхньої реалізації. Не всі закони було прийнято, низка таких законів так і залишилася у формі проектів. Нижчезазначені прийняті закони і проекти стосуються НЛР прав для ВПО і людей, що постраждали внаслідок конфлікту<sup>53</sup>.

### **Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (Закон про ВПО)<sup>54</sup>**

У цьому законі викладено сферу застосування прав і свобод, визначено критерії для категоризації ВПО і встановлено процедуру реєстрації ВПО.

У Статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ВПО визначені як: «громадяни України, які постійно проживають в Україні, і яких змусили або які самостійно покинули своє місце проживання з метою попередження негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдного прояву насильства, масового порушення прав людини й надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру». У цьому законі не зазначено будь-який географічний критерій для ВПО статусу, у цьому відношенні таке визначення відповідає загальному визначенню ВПО, яке дається в Керівних принципах щодо питань про переміщення осіб всередині країни.<sup>55</sup> Проте, Закон про ВПО виключає іноземців і осіб без громадянства зі свого визначення<sup>56</sup>, а це має значення, оскільки конфлікт спричинив переміщення іноземних громадян, що раніше проживали на непідконтрольній уряду території, наприклад, іноземні студенти Донецького національного медичного університету, яких було 2 500 до конфлікту.

Стаття 9 говорить про те, що ВПО мають право одержувати достовірну інформацію та безкоштовне тимчасове житло до 6 місяців, даний строк продовжується для людей з обмеженими

можливостями:

*«Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру».*

До свого прийняття Закон пройшов кілька етапів розробки, де низка статей, включених до оригінальної версії, була розмита або опущена. Вони включали обмеження терміну дії довідок ВПО усього до шести місяців і низку положень, що стосуються НЛР прав, що мали істотні бюджетні наслідки й зобов'язання для Уряду.

### **Постанова № 509**

#### **Постанова Кабінету Міністрів № 509 від 1 жовтня 2014р. «Про облік внутрішньо переміщених осіб»**

Ця Постанова була прийнята до набрання чинності Закону про ВПО і містить положення відносно подачі заяви/реєстрації внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованої території України і районів проведення антитерористичної операції. Таким чином, визначення ВПО географічно обмежено в рамках даного Положення і суперечить ширшому визначенню, яке дається в наступному Законі про ВПО (Див. вище). У вересні 2015 року Уряд України вніс поправки до Постанови № 509 і спробував зняти географічні обмеження в реєстрації ВПО<sup>57</sup>. Однак на практиці місцеві органи влади, як і раніше, вважають, що тільки люди з непідконтрольної уряду території мають право на реєстрацію в якості ВПО. Незважаючи на збільшення кількості зареєстрованих ВПО, багато переміщених осіб, як і раніше, не можуть або не бажають зареєструватися<sup>58</sup>, або можуть бути зняті з обліку, якщо правоохоронні органи

53 Даний звіт відображає ситуацію станом на грудень 2015 р.

54 Прийнято 20 жовтня 2014 р. / набув чинності 22 листопада 2014 р.

55 Див. Главу 4.1. Також <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Idpersons/Pages/Standards.aspx>

56 Законопроект № 2166 Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (13 Январа)

57 Уряд України (2015) Поправки до Постанови Кабінету Міністрів № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» від 09 вересня 2015 р.

58 Див., наприклад, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), International Protection Considerations Related to the Developments in Ukraine – Update III, 24 September 2015, доступний на сайті: <http://www.refworld.org/docid/56017e034.html>; і на сайті IDMC (березень 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>.



виявляють, що вони фактично не проживають за місцем їх тимчасової реєстрації<sup>59</sup>.

## Постанова № 505

**Постанова Кабінету Міністрів № 505 (1 жовтня 2014 р.) «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг».**

У Постанові № 505 Уряд визначив фінансову допомогу, яку можуть одержати ВПО, і визначив механізм реєстрації та одержання такої допомоги. Постанова містить наступне: «Затвердити порядок надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»<sup>60</sup>.

Фінансова допомога для зареєстрованих ВПО становить 884 грн. на людину на місяць для дітей, пенсіонерів (тобто тих, хто не може працювати). Фізично здорові особи працездатного віку одержують зменшену допомогу в розмірі 442 грн. на

місяць<sup>61</sup>. Згідно з Постановою, максимальний розмір допомоги становить 2 400 грн. на родину на місяць, і вона виплачується протягом шести місяців з можливістю подовження після перереєстрації ВПО. Незважаючи на те, що зменшення допомоги для працездатного населення було спрямовано на просування працевлаштування, можливість успішного одержання роботи для ВПО може бути обмежена у зв'язку з високим рівнем безробіття та економічною кризою. У вересні 2015 року Уряд України вніс поправки до Постанови № 505 і спробував зняти географічні обмеження в реєстрації ВПО. Однак на практиці місцеві органи влади, як і раніше вважають, що лише люди з невідконтрольної уряду території мають право на одержання фінансової допомоги<sup>62</sup>.

## Тимчасовий порядок від 21 січня 2015 р.<sup>63</sup>

Даний порядок «встановлює пропускну систему доступу до/із невідконтрольної Уряду України території. Такі перепустки повинні

59 Див. Постанову Кабінету Міністрів № 79 (4 березня 2015 р.) «Деякі питання оформлення і видачі довідки про постановку на облік осіб, що переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції»

60 [unhcr.org.ua/attachments/article/1231/505amendmentsJuneE.do](http://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 Уряд України (2015) Поправки до Постанови Кабінету Міністрів № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» 09 вересня 2015 р.

63 Тимчасовий порядок був змінений у червні і вересні 2015 р.

оформлятися заздалегідь для перетинання лінії зіткнення»<sup>64</sup>. Процес подачі заяв на одержання перепусток досить тривалий і бюрократичний. Протягом перших п'яти місяців 2015 року в цілому 349 496 людей подали заяви на одержання перепусток, але лише 275 755 їх одержали<sup>65</sup>. Кластер захисту заторкнув низку питань, пов'язаних з Тимчасовим порядком. Цей порядок має наслідки не лише для людей, які прагнуть покинути непідконтрольну уряду територію, але і для тих, хто потребує медичної допомоги, доступу до судочинства, яке було припинено на непідконтрольній уряду території, доступу до пенсій і інших видів допомоги, а також для працевлаштування. Тимчасовий порядок також ускладнює відвідування непідконтрольної уряду території з підконтрольної уряду території з метою вирішення житлових питань, таких як реєстрація майна або оплата комунальних послуг. Люди, що бажають виїхати в тому або іншому напрямку, не можуть цього зробити у зв'язку з відсутністю необхідної документації. Багато ВПО і людей, що постраждали внаслідок конфлікту, могли втратити документи, що засвідчують їх особу і підтверджують їх проживання у зв'язку з конфліктом.

### **Закон № 921-VIII (Законопроект № 2166)**

**Закон України № 921 - VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>66</sup>**

Даний закон набув чинності, й визначення ВПО розповсюджується на осіб без громадянства та іноземців з видом на проживання в Україні. Також розширився перелік підтверджувальних документів, котрі слід надати для отримання статусу ВПО (свідоцтво про базову освіту, атестат про повну середню освіту, документи про професійно-технічну освіту, документ про вищу освіту (науковий ступінь), медичні документи, фотографії, відеозаписи). Розширення переліку документів, що підтверджують внутрішнє переміщення, важливо, оскільки багато ВПО загубили або не мають можливості надати свої паспорти та вид на проживання.

64 Кластер захисту в Україні (25 травня 2015 р.) Право на свободу пересування, доступно в інтернеті: [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/advocacy\\_note\\_on\\_freedom\\_of\\_movement.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/advocacy_note_on_freedom_of_movement.pdf)

65 Там само

66 13.01.2016

Особливу актуальність для НЛР прав, що пов'язані із статусом ВПО, має необмежений строк дії довідки ВПО, яка раніше була чинна лише шість місяців. Багато хто із зареєстрованих ВПО, котрі отримують допомогу на оренду житла або котрі проживають у соціальних помешканнях, наданих органами влади, раніше мали досвід із невизначеністю в подовженні статусу ВПО або отриманні відмови після видачі наступних заяв<sup>67</sup>. Більш того, після прийняття поправок Уряд України взяв на себе зобов'язання вжити усіляких заходів у забезпеченні умов для добровільного повернення ВПО до місць їх попереднього проживання або їх інтеграції до нових громад на території України.

### **Законопроект № 2167**

**Законопроект України № 2167 «Про компенсацію вартості пошкодженого майна внутрішньо переміщених осіб»**

Цей законопроект закладає правову основу, через яку можуть бути розроблені компенсаційні процеси й процедури. Законопроект стосується лише зареєстрованих ВПО, але не поширюється на всіх внутрішньо переміщених осіб (як описано вище), що суперечить нормам міжнародного права<sup>68</sup>.

67 Кластер захисту в Україні (серпень 2015 р.) Оновлена процедура реєстрації ВПО. [https://www.humanitarianresponse.info/ru/system/files/documents/files/ukraine\\_pc\\_registration\\_update\\_august\\_en\\_0.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/ru/system/files/documents/files/ukraine_pc_registration_update_august_en_0.pdf)

68 Більше того, сюди не входять люди, що постраждали в результаті конфлікту і ті, що проживають уздовж лінії зіткнення

## 5. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЖИТЛА, МАЙНА І ЗЕМЛІ ДЛЯ ПЕРЕМІЩЕНИХ І ПОСТРАЖДАЛИХ У РЕЗУЛЬТАТІ КОНФЛІКТУ ОСІБ

У цьому розділі розглядаються деякі ключові проблеми НЛР прав у Східній Україні, узяті з літературних джерел і виявлені під час польового дослідження. Це далеко не повний перелік НЛР проблем переміщених і постраждалих у результаті конфлікту осіб, але він хоча б дає первісний огляд найбільш гострих питань і проблем, які мають респонденти.

### 5.1 БАГАТО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ПОЗБАВЛЕНІ ПРАВА АБО НЕ МОЖУТЬ ОФІЦІЙНО ЗАРЕЄСТРУВАТИСЯ ЯК ВПО

Незважаючи на те, що Закон України про ВПО відображає міжнародні норми у наданні широкого визначення ВПО як такої, що була змушена покинути свій будинок у зв'язку з конфліктом<sup>69</sup>, місцеві органи влади як і раніше застосовують правила, що обмежують реєстрацію вимушених переселенців лише особами, які походять з непідконтрольної уряду території. Дана проблема гостро проявилася у випадку з переміщеними особами в м.Лисичанськ.

### 5.2 РЕЄСТРАЦІЯ ВЛАСНОСТІ ДЕ-ФАКТО ВЛАДОЮ НА НЕПІДКОНТРОЛЬНІЙ УРЯДУ ТЕРИТОРІЇ

Страх втратити полишену власність на непідконтрольній уряду території шляхом конфіскації де-факто владою або незаконного вселення стало ключовою проблемою для багатьох ВПО, опитаних на підконтрольній уряду території. Незважаючи на те, що багато ВПО домовилися з родичами, друзями, сусідами, щоб ті пожили у полишеній нерухомості або доглядали за нею, такий варіант не був можливий у всіх випадках. Страх втрати майна

посилився після так званого наказу Плотницького: у квітні 2015 року голова де-факто влади на непідконтрольній уряду території в Луганській області Ігор Плотницький оголосив про те, що буде проводитися оцінка всього майна, і переміщеним особам потрібно особисто зареєструватися протягом 45 днів після повідомлення і підтвердити своє право власності, а якщо ні, то вони втратять свої будинки.

Є багато випадків розділення родин між підконтрольними і непідконтрольними уряду територіями в Луганській області. Одному із членів родини доводилося залишатися на непідконтрольній уряду території, щоб доглядати за сімейним майном. Іноді також розділялися документи на таке майно. Наприклад, один із членів родини, виїжджаючи на підконтрольну уряду територію, забирав правовстановлюючі документи з метою безпечного зберігання. Деякі домовласники довірили своє майно на непідконтрольній уряду території друзям, сусідам і родичам. Деякі з опитаних турбуються про можливу конфіскацію майна, якщо вони не нададуть оригінали документів і не з'являться особисто для реєстрації в органах де-факто влади в Луганську.

Таке зобов'язання може дорого коштувати, створювати велику напругу й зайняти багато часу, також його виконання ускладнюється бюрократичними перепонами, створеними Тимчасовим порядком від 21 січня 2015 року, у рамках якого вимагається перепустка для перетину непідконтрольної і підконтрольної уряду територій (див. Розділ 4.3). Перетин лінії зіткнення також залежить від часто мінливої ситуації з безпекою. Опитані повідомили про те, що вони проїжджали обхідними маршрутами, перетинаючи офіційний кордон між підконтрольним уряду кордоном і Російською Федерацією. Незважаючи на тривалість і дорожнечу такої поїздки, люди часто віддають їй перевагу, оскільки вона не передбачає подачу заяв на одержання будь-яких спеціальних перепусток і проїзд через досить небезпечні райони. Однак, проїжджаючи по таких маршрутах, є ризик накладення штрафів під час повторного в'їзду на територію України у зв'язку з виїздом з її території через неофіційний кордон (тобто з непідконтрольної уряду території в Росію).

69 Див. вище пункт 3.1



## ТЕМАТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ: ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ В ЛИСИЧАНСЬКУ

Анатолій (64) є інженером на пенсії та обраним представником Ініціативного комітету в Лисичанську. Лисичанськ – місто на підконтрольній уряду території, розташоване на певній відстані від передової, але в 2014 році він також постраждав від бойових дій і окупації. Ініціативний комітет, створений 26 липня 2014 року переміщеними жителями 108 квартир, чий багатоквартирний будинок було зруйновано внаслідок масованих артобстрілів двома днями раніше, добивається одержання компенсації і постійного житла від органів влади. Протягом року Анатолій очолює Ініціативний комітет і веде марну боротьбу за права цих жителів зі звивистими бюрократичними структурами.

«Головна проблема», - пояснює Анатолій, літні батьки якого також серед переміщених осіб, - «те, що в законодавстві України немає правового врегулювання відносно таких осіб. Це - нова безпрецедентна соціальна категорія».

Незважаючи на те, що переміщені особи в Лисичанську залишилися без даху над головою внаслідок конфлікту, згідно із законодавством України вони не вважаються ВПО, оскільки живуть у тому самому місті. На даний момент деякі органи влади реєструють у якості ВПО лише тих осіб, які виїхали з непідконтрольної уряду території, де вони проживали раніше, на підконтрольну уряду території. Незважаючи на те, що багато з них втратили усе своє майно, а також свої будинки, ВПО з Лисичанська не мають право офіційно зареєструватися, таким чином, не мають право на одержання соціальних допомог, передбачених для ВПО. «Щоб вижити, потрібно одержати 20 папірців», - цитує Анатолій популярну фразу радянського періоду й пояснюючи з якою бюрократією вони мають справу, - «для нас проблематично одержати навіть одну». Незважаючи на те, що ВПО у Лисичанську на даний момент проживають з друзями та родичами або в пунктах тимчасового розміщення, це лише тимчасове вирішення їх проблем. Надання даху і проживання в ньому створює величезну напругу для обох сторін. Ресурси на благодійність і власні кошти ВПО практично вичерпано. Строк тимчасового розміщення переміщених осіб закінчується через один рік, і чиновники говорять про неможливість його подовження.

Однак, залишаючись відданим своїй назві, Ініціативний комітет має величезну кількість ідей щодо того, як вирішити свою ситуацію. Вони намагалися впливати на весь бюрократичний апарат від місцевих службовців житлово-комунальної сфери до Президента країни. Вони знайшли полишені житлові будинки і запропонували знайти власних спонсорів для їхнього відновлення. Вони зверталися до низки політичних партій за підтримкою, запрошували ЗМІ, зверталися до міжнародних співтовариств і подавали позови за свій власний кошт.

Це важка боротьба для Анатолія та Ініціативного комітету. Місцеві органи влади заявили про те, що можуть піти роки на те, щоб одержати полишену власність, при цьому звертаючись до державних структур на кожному рівні, такі структури постійно перенаправляють до інших відомств. Анатолій скаржиться на те, що, коли з'явилися ЗМІ, зйомка велася кілька годин, а в остаточному підсумку показали кілька окремих кадрів пошкодженого будинку, іноді навіть зазначалося абсолютно інше місце розташування. Їм говорили про те, що колись вони одержать компенсацію, але не раніше досить невизначеного кінця конфлікту.

«Влада не хвилюється про цих людей», - говорить Анатолій, - «і ніхто не прагне брати на себе відповідальність, щоб допомогти їм». Анатолій відзначає, що найближчим часом місто Лисичанськ буде святкувати «першу річницю свого звільнення від антиурядових сил». «Що святкувати нам?», - він запитує, - «рік поневірянь, розчарування і розпачу?»



## ТЕМАТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ: ЦІНА ЗБЕРЕЖЕННЯ МАЙНА

Не в кожного є друзі або родичі, які доглянули б за полишеною нерухомістю на непідконтрольній уряді території, і багато ВПО вимушені їздити туди регулярно. Кількість таких вимушених поїздок зростає, якщо наказ Плотницького набуде чинності. Можна собі уявити, які це непомірно великі витрати на виконання такого зобов'язання, наприклад, для Ольги\* з Луганська, що проживає на даний момент у селі Кабичівка, біля селища Марківка, на підконтрольній уряді території в Луганській області. Їй, пенсіонерці, що одержує всього лише 1 200 грн. (56 дол. США), потрібно витратити практично усю пенсію на поїздку назад через Росію, щоб перевірити своє майно. З таким мізерним доходом Ольга не може собі дозволити регулярні поїздки. Однак страх втратити своє майно мотивує Ольгу боротися й жертвувати собою, щоб поїхати туди хоча б раз у три місяці.

\*Ім'я змінено з метою захисту опитуваної

## 5.3 ОПЛАТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ ДЕ-ФАКТО ВЛАДІ НА НЕПІДКОНТРОЛЬНІЙ УРЯДУ ТЕРИТОРІЇ

Вимоги стосовно оплати комунальних послуг, заявлені з боку де-факто влади, викликають занепокоєння. ВПО повідомляють про те, що вони одержали вимоги оплати комунальних послуг для їхнього майна, навіть, якщо в ньому ніхто не проживає. ВПО стурбовані тим, що, якщо вони не будуть оплачувати комунальні послуги для полишеного ними майна, є ризик конфіскації такого майна, особливо у випадку з муніципальним житлом на непідконтрольній уряді території.

Проте Стаття 8 Закону України «Про тимчасові заходи» встановлює *«мораторій на нарахування пені за несвоєчасне внесення платежів за житлово-комунальні послуги, нарахувану громадянам України, які проживають у населених пунктах, що зазначені у затвердженому Кабінетом Міністрів України переліку, де проводилася антитерористична*

операція»<sup>70</sup>. Звичайно, у той же час є різниця між тим, які закони ухвалює уряд України відносно непідконтрольної уряду території і тим, що фактично відбувається на підконтрольній уряду території. Опитані ВПО, що повертаються на непідконтрольну уряду територію, відзначили, що вони змогли звернутися до місцевих комунальних служб з документами, що підтверджують їхню відсутність за певний період часу і були звільнені

від оплати за той період.

У нижченаведених випадках описано два різні підходи ВПО до оплати житлово-комунальних послуг на непідконтрольній уряду території, жоден з них не знав про накладення мораторію на штрафи за несвоєчасну оплату за житлово-комунальні послуги на непідконтрольній уряду території.

## ТЕМАТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ: ПОВІСТЬ ПРО ДВА РАХУНКИ

Олександр і Віталій - з міста Луганська, проживають у Кабичівці як ВПО. Обидва прагнуть повернутися, коли настане мир. Кожний з них одержав від де-факто влади на непідконтрольній уряду території вимоги оплатити рахунки з житлово-комунальних послуг для їхнього полишеного майна. Незважаючи на те, що вони обидва боялися втратити своє майно, їх реакції були різними. Віталій вирішив оплачувати, у той час як Олександр відмовився.

Рахунки на оплату комунальних послуг включають опалення, електропостачання, водопостачання й газопостачання. Згідно із законодавством України особи, які тимчасово полишають своє майно, не повинні оплачувати комунальні послуги в період їх відсутності, за умови, що вони заздалегідь повідомляють компетентні органи в належному порядку. На жаль, такі адміністративні процедури в Україні часто ускладнені і забирають багато часу. Страх за безпеку родини, а також у зв'язку з тим, що місцева адміністрація також утекла з міста Луганська внаслідок бойових дій, ні в Олександра, ні в Віталія не було часу ані можливості повідомити про це житлово-комунальні служби.

Нещодавно прийняте законодавство України щодо ВПО також передбачає припинення оплати житлово-комунальних послуг і оренди соціального житла для осіб, переміщених з непідконтрольної уряду території. Однак де-факто влада на непідконтрольній уряду території розглядає житлово-комунальні платежі як значуще джерело доходу для їхнього безгрошового уряду. За словами Олександра і Віталія, де-факто влада відправила до кожного будинку вимогу внести одноразову оплату комунальних послуг за останні шість місяців. Ця вимога супроводжувалася погрозами конфіскації майна тих, хто не внесе оплату.

Сума, зазначена в рахунках, досить суттєва. Сума оплати за шість місяців у Віталія становить 3 500 грн. (158 доларів). Зважаючи на те, що середньомісячна зарплата в Україні становить приблизно 4 000 грн. (180 дол. США)<sup>71</sup>, це величезна сума для кожного. Для ВПО, які виживають за рахунок соціальної допомоги, ця сума може стати непід'ємною.

Так чому Віталій вирішив заплатити, а Олександр відмовляється? Квартира Олександра приватизована. Він є її власником. Тому він почуває себе в більшій безпеці. Інше питання – вартість. Компанія Олександра переїхала до м.Сєверодонецьк, де він працює й знімає кімнату в гуртожитку протягом тижня. Забезпечуючи дружину із двома маленькими дітьми, а також допомагаючи родичам, які надали притулок, Олександр вважає абсурдом оплачувати житлово-комунальні послуги для нерухомості, у якій він не проживає.

З іншого боку, у Віталія соціальне житло в м.Луганськ. Це означає, що він орендує свою квартиру у муніципальних органів влади. Незважаючи на те, що Віталій є орендарем, за роки проживання він особисто витратив значну суму на ремонт квартири. Він не хоче, щоб його інвестиції пішли в нікуди. Більшість його речей все ще знаходиться у квартирі, і він чув чутки про те, що майно деяких неплатників комунальних послуг було пограбовано мародерами.

Він також вважає, що оскільки він є орендарем соціального житла, це робить його більш уразливим у тому, що нові муніципальні органи влади можуть конфіскувати його квартиру. Дані рахунки більші й не повинні оплачуватися ВПО у рамках законодавства України. Однак Віталій вважає, що в нього немає іншого вибору, оскільки він ризикує втратити все, заради чого він колись працював.

70 Верховна Рада України, Закон України « Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», 02 вересня 2014 р. ( Набув чинності 15 жовтня 2014 р.) № 1669, VII <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/annot/en/1669-18>

71 Національний банк України

## 5.4 ВІДСУТНІСТЬ ОФІЦІЙНИХ ПИСЬМОВИХ ДОГОВОРІВ ОРЕНДИ

Орендоване житло – найбільш популярна форма проживання ВПО в Луганській області. Згідно з нещодавнім оцінюванням REACH, проведеного для Кластера укриття, близько 50% ВПО орендують житло в Луганській області. В інших чотирьох областях на сході України ці цифри навіть вище від 52.5 відсотків у Донецькій області до 73.4 відсотків у Запоріжжі. Оренда – найменш стабільний і найбільш уразливий варіант у контексті тривалого переміщення, оскільки вона виснажує заощадження, а відсутність договорів оренди залишає ВПО незахищеними від підвищення цін і виселення. Під час проведення оцінювання REACH було встановлено, що 87.4 відсотка людей, що орендують житло, не мають договорів оренди. У Луганській області близько 65 відсотків ВПО, що орендують житло, оплачували від 250 грн. до 1 000 грн. на місяць, 12.5 відсотки оплачували від 1 000 грн. до 2 000 грн. Навіть за найнижчої орендної плати в розмірі 250 грн., це однаково становить більшу половину допомоги зареєстрованих ВПО працездатного віку.

Як повідомлялося, більшість орендодавців не бажають укладати договори оренди, віддаючи перевагу неформальним домовленостям, оскільки побоюються, що в результаті укладання договору їх доходи від оренди житла будуть підлягати оподаткуванню, будуть накладені штрафи у зв'язку з ухилянням від сплати податків, потрібно буде відкривати двері для проведення перевірок і контролю якості. Орендодавці також висловлювали свої побоювання стосовно того, що не зможуть вчасно виселити орендарів із приміщення за несплату та залишаться з мешканцями, які відмовляються виїжджати і платити. Деякі опитані ВПО розповіли про випадки, коли орендодавець погоджувався прийняти їх лише за умови, що вони не будуть реєструватися як ВПО. Така ситуація робить ВПО-орендарів досить уразливими, і у зв'язку із цим вони вимушені орендувати низькоякісне житло без укладання договору і узгодження умов з ремонтних робіт або зміни вартості оренди, що робить орендарів беззахисними перед проблемою виселення у випадку, якщо вони не змогли вчасно внести оплату. Якщо орендодавець не прагне, щоб орендарі реєструвалися в якості ВПО, це може призвести до того, що орендарі будуть вимушені витрачати свої заощадження і продавати активи з метою оплати житла. Особливу стурбованість викликає ризик виселення у випадку несплати. Закон України про оренду дозволяє орендодавцеві виселити орендаря після закінчення трьох наступних місяців, що не були оплачені, і за пред'явлення рішення суду (Див. Розділ 4.2). Щомісячні державні допомоги для ВПО, призначені для підтримки оплати оренди, часто виплачуються нерегулярно, тому ВПО не завжди можуть вносити орендну плату вчасно.



## 5.5 ВІЙСЬКОВА ОКУПАЦІЯ ЦИВІЛЬНОГО МАЙНА

Згідно із відомостями деяких респондентів, що повідомили про втрату доступу до свого майна в цій місцевості, експропріація власності осіб, що проживають на лінії зіткнення, очевидно відбувається зі стратегічних причин, розквартирування військ і зберігання зброї на підконтрольній уряду території. Які військові підрозділи (тобто регулярні або добровольчі батальйони), чи виникають такі проблеми на непідконтрольній уряду території, повний масштаб проблем залишається невідомим. Експропріація і окупація, як повідомлялося, відбулися відносно житлових будинків, корпоративної нерухомості і приватних сільськогосподарських угідь.

Кількість таких інцидентів, про які повідомляють власники серед цивільних осіб, досить обмежена з низки причин. Сюди відноситься побоювання наслідків, відчуття того, що це необхідно на благо батьківщини, думка про те, що скаржитися безглуздо. У відомих випадках, що відбулися, власники не одержали компенсацію, альтернативне житло або офіційну документацію. Деякі респонденти скаржилися на те, що навіть незважаючи на окупацію їх будинків, від власників усе ще вимагали оплачувати комунальні послуги для нерухомості, якою користувалися солдати.

Мілітаризація також впливає на доступ до майна, навіть якщо воно не було експропрійовано. У селі Золоте-3 повідомлялося про те, що військові оточили одну вулицю в центрі населеного пункту. Незважаючи на те, що нерухомість не була зайнята військовими, вулиця вела до військового табору, а власникам будинків не дозволялося там перебувати, проте вони могли відвідувати свої будинки щодня. Респонденти з деяких сіл повідомляли про випадки крадіжки рухомого майна, такого як меблі, електроприлади і продовольчі товари.

## ТЕМАТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ : КОНФІСКАЦІЯ І ВТРАТА СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ

До конфлікту Анатолій (56 років) був заможним і успішним фермером у м.Попасна. Він орендував 1 500 га пшеничних полів у місцевої ради, і на нього працювали сотні робітників. Конфлікт мав численні наслідки для його земель. Частина його земель на даний момент знаходиться на непідконтрольній уряду території. Ці землі засіяні нерозірваними снарядами і небезпечні для оброблення, частина земель Анатолія занята військовими з метою укріплення оборонних позицій. З первісних 1 500 га він втратив 860 га.

Це призвело до того, що Анатолію довелося звільнити 110 сільськогосподарських робітників. Така втрата роботи дуже сильно позначилася на місцевих громадах і підсилила уразливість родин, які і так борються за виживання в надзвичайно складних умовах уздовж лінії зіткнення.

Більш того Анатолій зазнає труднощів у зв'язку з різким підвищенням орендної плати і податків на його землю. Навіть незважаючи на те, що в нього немає доступу до більшої частини його земель, він все ще зобов'язаний платити податки в Україну. «Я винен 300 000 грн. податків за цю землю», пояснює він, - «це досить значна сума». Це в 200 раз вище мінімальної оплати за землю, і в нас навіть немає доступу до неї через військові укріплення, численні обстріли й у зв'язку з тим, що частина земель перебуває на непідконтрольній уряду території».

Він обмежений умовами договору оренди і не може відмовитися від земель, орендна плата за його земельні ділянки різко виросла, а це дуже негативно позначається на рентабельності його бізнесу. Тяжке становище Анатолія ще більше посилюється ліквідацією місцевого банку, у якому зникли всі його заощадження.

### 5.6 ВІДСУТНІСТЬ ДОСТУПУ ДО ЗАСОБІВ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

На даний момент судова система України не функціонує на непідконтрольній уряду території, нотаріуси більше не можуть там працювати. Це дуже сильно позначається на НЛР правах відносно доступу до правової допомоги і проведенні всіх необхідних процедур для успадкування землі, передачі, продажу, купівлі землі. Ця ситуація також негативно позначається на невирішених земельних спорах на непідконтрольній уряду території в Луганській області. На даний момент на непідконтрольній уряду території немає нотаріусів, що працюють в рамках українського законодавства. Усі документи, оформлені нотаріусом на цій території, вважаються недійсними на території України.

Для здійснення будь-яких правочинів із землею та власністю на непідконтрольній уряду території сторонам необхідно оформляти всю документацію через нотаріуса на підконтрольній уряду території. Підписання будь-яких угод або документів має здійснюватися сторонами повністю під контролем компетентних органів України. Для цього потрібно багато часу, зусиль, витрат, проходження тривалого і складного бюрократичного процесу в подачі заяви на одержання перепустки. Цей процес робить проблематичним розгляд заяв про право на спадщину, оскільки спадкова справа передбачає проведення оцінки нерухомості померлої особи, фізичну перевірку, що включає будь-яке майно, що

успадковується<sup>72</sup>. Однак поправки в певні додаткові нормативно-правові акти до Тимчасових заходів вирішують цю проблему<sup>73</sup>. Якщо останнє місце проживання спадкодавця знаходиться на непідконтрольній уряду території, оформлення спадщини можна розпочати будь-де на підконтрольній уряду території за наявності правовстановлюючих документів на майно.

### 5.7 НЕДОСТАТНЯ ПОІНФОРМОВАНІСТЬ ЩОДО НЛР ПРАВ

Під час бесід і дискусій у фокус-групах з респондентами ВПО, а також з посадовими особами була виявлена недостатня поінформованість щодо НЛР прав і обов'язків у цілому. Посадові особи районного й місцевого рівня мали знання і розуміння системи надання допомоги і процедури реєстрації ВПО. Проте це не означає більш широкого розуміння зв'язку між чинним законодавством України й міжнародною нормативно-правовою базою НЛР прав, викладених у «Принципах Пінейру». Більше того, у зв'язку з тим, що законодавство України щодо ВПО було розроблено дуже швидко в міру розвитку

72 Нотаріальна палата України, Спадщина <http://npu.in.ua/en/for-the-population/documents-required-for-registration/inheritance#Vh5f1mQrJxh>

73 Закон про внесення поправок у деякі нормативно-правові акти України, що надають право успадкування (12 лютого 2015 р.), доступний за посиланням: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (доступний з 28 грудня 2015 р.)

## ТЕМАТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ: ЗАЯВА ПРО ПРАВО НА СПАДЩИНУ

Тетяна – овдовіла пенсіонерка-переселенка з Горлівки, розташованої на непідконтрольній уряді території. На даний момент вона проживає в Харківській області. Коли її чоловік помер, вона вважала, що не зможе розпочати процес передачі його нерухомості, оскільки всі документи залишилися в Горлівці. Усе ще переживаючи втрату чоловіка, Тетяна була нездатна впоратися з горем самотійно без підтримки дочки й пройти всю бюрократичну тяганину, яка передбачала поїздки назад для вирішення питань зі спадщиною.

На щастя, вона звернулася по допомогу до консультанта NRC у Харкові, і він повідомив їй про те, що поправки до Закону про спадщину відповідно до Тимчасових заходів уряду України передбачають розгляд її заяви будь-яким нотаріусом на підконтрольній уряду території. У Тетяни з'явилася можливість звернутися до місцевого нотаріуса за місцем її проживання, таким чином, її заяву про право на спадщину було зареєстровано, вона одержала нові правовстановлюючі документи на її ім'я без стресів і витрат на повернення в Горлівку.

конфлікту, і виникали нові проблеми, воно дещо розрізнене і суперечливе. Постраждале населення мало різне знання і розуміння законів. Частина респондентів, таких як члени Ініціативного комітету Лисичанська (див. тематичне дослідження вище) ретельно вивчила свої права, і вони добре знають, на що вони можуть розраховувати. Проте вони були вражені обмеженим розумінням з боку органів влади, безладною бюрократичною тяганиною, яку вони повинні були пройти, відсутністю будь-якої відповідальності в державній адміністрації.

З іншого боку, було досить багато ВПО, які не були поінформовані щодо своїх прав, вони не знали, куди звертатися за консультацією і як висувати претензії. Протягом бесід стало ясно, що розуміння і доступ до НЛР прав були особливо проблематичними для людей з обмеженими можливостями, таких як: неповнолітні особи без супроводу, особи із психічними й фізичними порушеннями, хворі і люди похилого віку. Незважаючи на те, що в Северодонецьку є центр правової допомоги NRC, а мобільні групи зосереджуються саме на правовій підтримці і консультуванні стосовно НЛР проблем, є ще більша необхідність в одержанні інформації, а поінформованість населення щодо можливості одержання таких послуг обмежена. Інформація про НЛР для ВПО повинна містити рекомендації щодо того, де знайти соціальне житло і як зареєструватися для одержання допомоги.

Враховуючи нехтування правами, зазначеними вище, схоже, що рівень знань серед ключових діячів, таких як військові й орендодавці залишається низьким, але цей факт повинен бути додатково вивчений.

## 5.8 ВІДСУТНІСТЬ КОМПЕНСАЦІЇ АБО РЕСТИТУЦІЇ ПОШКОДЖЕ- НОГО/ЗНИЩЕНОГО МАЙНА

Велика кількість опитаних ВПО повідомила про те, що їх будинок та майно було пошкоджено або зруйновано. Збиток від конфлікту нанесено і на непідконтрольній, і на підконтрольній уряду території. ВПО і особи, що постраждали в результаті конфлікту, особливо ті, хто проживає уздовж лінії зіткнення, були, зокрема, стурбовані тим, коли і як вони зможуть одержати компенсацію їх збитку. Деякі ВПО, опитані на підконтрольній уряду території, спробували подати позови про відшкодування збитків, на що місцева влада відповіла їм, що ті зможуть одержати компенсацію лише після закінчення конфлікту.

Особи, що проживають уздовж лінії зіткнення, не одержали ніякої компенсації або допомоги у відновленні майна. Незважаючи на те, що гроші на відновлення були розподілені серед місцевих органів влади з обласних органів управління через органи центрального державного керування, цих коштів було недостатньо для відновлення приватного житла. Замість цього такі кошти призначалися для ремонту громадських будинків та інфраструктури<sup>74</sup>. Якщо відновлення і ремонти проводилися, то це було завдяки втручанням таких міжнародних організацій, як Норвезька рада у справах біженців (NRC) і Міжнародний комітет червоного хреста (ICRC). Відшкодування збитків у формі проведення ремонтних робіт зі страхових полісів не розглядалося в якості варіанту, оскільки більшість будинків не мали страхового покриття. Навіть за наявності страхових полісів збиток, пов'язаний з конфліктом, не було включено у страхове покриття. Має ще бути проведена всебічна оцінка майнового збитку на підконтрольній і непідконтрольній уряду територіях.



74 Бесіди з ключовими інформаторами-представниками місцевої влади на прифронтовій території

## 5.9 ПОГАШЕННЯ ІПОТЕЧНИХ КРЕДИТІВ НА МАЙНО НА НЕПІДКОНТРОЛЬНІЙ УРЯДУ ТЕРИТОРІЇ

Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» говорить, що будь-яке майно, взяте в іпотеку в зоні проведення антитерористичної операції, тобто на непідконтрольній уряди території, тимчасово захищено на період проведення операції і протягом шести місяців після її припинення від позбавлення права власності, вилучення й продажу кредитором:

*Відповідно до Статті 9 Закону, протягом терміну дії цього Закону щодо нерухомого майна, розташованого на території проведення антитерористичної операції, яке належить громадянам України (у тому числі фізичним особам-підприємцям) або юридичним особам-суб'єктам малого і середнього підприємництва, тимчасово припиняє дію Статті 37 (у частині реалізації права іпотекодержателя на придбання права власності на предмет іпотеки), статті 38 (у частині реалізації права іпотекодержателя на продаж предмета іпотеки), статті 40 (у частині виселення жителів з житлових будинків і приміщень, переданих в іпотеку, стосовно яких є судові рішення про направлення стягнення на такі об'єкти), статей 41, 43-47 (у частині реалізації предмета іпотеки на публічних торгах) Закону України «Про іпотеку»<sup>75</sup>.*

Хоча ця Стаття конкретно не припиняє погашення іпотечного кредиту на майно, розташоване на непідконтрольній уряди території, вона дійсно визнає той факт, що погашення іпотечних кредитів є проблематичним і усуває звичайні ризики із простроченням оплати.

Однак Тимчасові заходи не поширюються на майно, розташоване на підконтрольній уряди території конфлікту (прифронтові громади і «сірі» зони) або майно, яке було раніше пошкоджено або зруйновано до початку конфлікту на території України<sup>76</sup>.

75 Верховна Рада України, Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», 2 вересня 2014 р. (Набув чинності 15 жовтня 2014 р.) № 1669. VII <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/annot/en/1669-18>

76 02 грудня 2015 р. Кабінет Міністрів України виніс Розпорядження 1275-р стосовно внесення поправок у Доповнення 1 і 2 Постанови № 1085 від 7 листопада 2014 р., включити населені пункти, розташовані уздовж лінії зіткнення на підконтрольній уряди території, у список населених пунктів, жителів яких можуть реєструватися в якості ВПО відповідно до Постанови Кабінету Міністрів № 509. 17 грудня 2015 р. Апеляційний суд м. Артемівськ, керуючись Розпорядженням 1275-р, постановив, що банк не може нараховувати пеню за прострочення оплати іпотечного кредиту.

Крім того, Тимчасові заходи не враховують питання необхідності погашення іпотечного кредиту на пошкоджене або зруйноване майно.

Закон України «Про іпотеку» говорить, що «ризик випадкової втрати або пошкодження предмета іпотеки несе іпотекодавець, якщо не обумовлено інше в договорі про іпотечне кредитування». Далі в Законі говориться про те, що іпотекодавець відповідає за страхування предмета іпотеки. Стаття 8 говорить: «Іпотекодавець зобов'язаний застрахувати предмет іпотеки на його повну вартість від ризиків випадкового знищення, випадкового пошкодження або псування»<sup>77</sup>. Ризик втрати предмета іпотеки в цілому лежить на іпотекодержателі та іпотекодавці. Іпотекодавець зобов'язаний інформувати іпотекодержателя про будь-які погрози або зміни стану майна відповідно до Статті 10, яка говорить: «Іпотекодавець має вчасно повідомляти іпотекодержателя про будь-яку загрозу знищення, пошкодження, псування або погіршення стану предмета іпотеки, а також про будь-які обставини, що можуть негативно вплинути на права іпотекодержателя за іпотечним договором». У Статті 17 викладено умови, у рамках яких може бути розірвано договір про іпотечне кредитування. Вони включають: «знищення (втрати) переданого в іпотеку будинку (споруди), якщо іпотекодавець не відновив її. Якщо предметом іпотечного договору є земельна ділянка й розташований на ньому будинок (споруда), у випадку знищення (втрати) будинку (споруди) іпотека земельної ділянки не припиняється». Проте більшість респондентів повідомили, що їх майно не було застраховано на момент одержання іпотеки. Навіть якщо предмет іпотеки застрахований, з'являться питання щодо покриття застрахованих ризиків, пов'язаних з конфліктом на території України.

Деякі респонденти відзначили, що вони прострочили оплату іпотечного кредиту на своє майно, розташоване на непідконтрольній уряди території. Це проблема як для людей, що залишилися на непідконтрольній уряди території, так і для тих, хто виїхав на підконтрольну уряди територію. На непідконтрольній уряди території українські банки припинили свою роботу, виникли питання щодо того, як здійснювати оплату, а також де тепер перебувають правостановлюючі документи на майно, передане в заставу кредиторів в якості додаткової гарантії сплати позики, які зберігалися в банках. Деякі ВПО не можуть собі дозволити продовжувати погашати іпотечний кредит на полишене майно. Погашення іпотечного кредиту на колишньому місці і одночасна оплата оренди додаткового житла – недозволена розкіш для людей з низьким рівнем доходу,

77 ЗУ «Про іпотеку» (прийнятий у 2003, введений у дію 2004е стю 5)

## ТЕМАТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ: ЗРУЙНОВАНА МРІЯ?

Ганна і Данило – молода сімейна пара переселенців з Луганська, безробітні, проживають на даний момент у родичів у Біловодську. За два роки до початку конфлікту вони заплатили внесок за новий багатоквартирний будинок, який будувався в рамках державної житлової програми для молодих людей у Луганську. Це був будинок їх мрії. Протягом першого року вони регулярно робили внески і з нетерпінням очікували початку зведення багатоквартирного будинку.

Приблизно за рік до початку бойових дій будівництво зупинилося. Ганна і Данило чекали на поновлення будівництва. Потім вони почали подавати додаткові запити і виявили, що житлова програма, за якою вони придбали квартиру до початку будівництва, була закрита й зникла. На наступному етапі вони з'ясували, що будівельна компанія не одержала гроші за роботу й у цей момент є банкрутом.

Ганна й Данило, і ще 40 людей, які інвестували у майбутню мрію, розмірковували над своїми наступними кроками, коли почався конфлікт, і вони раптом стали переміщеними особами. Ганна й Данило вклали всі свої заощадження, десь 10 000 дол. США. На даний момент вони – безробітні переселенці, у них є лише побудовані зовнішні стіни квартири, що залишилася на спірній території, де вони не бажають жити до моменту мирного вирішення конфлікту. Схоже, що їхні можливості обмежено, і коли вони розповідали цю історію, в їхніх словах дуже відчувалася безнадійність.

також це швидко вичерпує заощадження та інші ресурси. ВПО турбувало питання відносно того, чи варто продовжувати погашати іпотечний кредит за майно, яке було знищено або серйозно пошкоджено і більше непридатне для проживання. Деякі респонденти повідомили про те, що їх банки тимчасово призупинили погашення іпотечного кредиту на майно, розташоване на непідконтрольній уряду території. Проте деякі досі вважають, що вони повинні платити.



## 5.10 ЗБИТКИ ТА ЗНИЩЕННЯ МІСЦЕВОГО БІЗНЕСУ

У результаті конфлікту низка місцевих підприємств постраждала від фізичних збитків. З метою цього дослідження дослідники відвідали чотири малі і середні підприємства в містах уздовж лінії зіткнення. Усі вони постраждали від прямих попадань під час артилерійського обстрілу, їх інфраструктура, включаючи будинки і устаткування, була серйозно пошкоджена. Два дрібних підприємства, такі як магазин і пекарня, змогли продовжити роботу, незважаючи на пошкодження, і займалися ремонтом. Два більші підприємства, олійноекстракційний завод і завод з переробки бітумів, були змушені звільнити свій персонал і закритися з мінімальними шансами на повторне відкриття. Жодне з чотирьох підприємств не одержало будь-якої допомоги або компенсації від уряду. Місцеві органи влади нарікають на відсутність процедури або бюджетного забезпечення для підтримки бізнесу, що постраждало від конфлікту. Лише в одному з чотирьох підприємств була страховка, але така страховка не покривала збитки, нанесені в результаті конфлікту. Масштаб збитків, нанесених бізнесу, дотепер не встановлений, оскільки не був ще повністю оцінений.



## 5.11 НЕСТАЧА ЗАДОВІЛЬНОГО ЖИТЛА

Відсутність достатнього і задовільного житла – проблема населення України в цілому. Згідно з даними ЄЕК ООН, більшість житлового фонду застаріла, потребує ремонту і реконструкції, десятиліттями інвестиції в житловий фонд були мізерними<sup>78</sup>. Забезпечення соціальним житлом найбільш уразливих категорій населення досить обмежено по всіх регіонах у зв'язку з підвищенням попиту на житло, а також з фінансовою кризою, що обмежили доступність фінансування будівництва. За останні роки величезна кількість будівельних проектів була припинена у зв'язку із швидким ростом витрат (див. тематичне дослідження нижче)<sup>79</sup>.

Ця проблема особливо складна для ВПО. Багато населених пунктів, котрі переживають величезні потоки ВПО у відносно короткий період часу в результаті ескалації конфлікту, були не готові надати задовільне проміжне, тимчасове і більш довгочасне житло. Незважаючи на те, що більшість ВПО орендує приватне житло (61.7 відсотків), а також проживає у родичів і друзів (33 відсотки), тих, у кого не було такої можливості, розселили по готелях (в основному за рахунок власних коштів для більш заможних) у різні колективні центри, гуртожитки, пансіонати й санаторії, надані місцевими органами влади як безкоштовно (13.7 відсотків), так і з орендною платою<sup>80</sup>. Переважна більшість зареєстрованих ВПО одержує державну допомогу (розглянуту вище), спрямовану на часткове покриття витрат на житло, у червні 2014р.<sup>81</sup> уряд запустив україномовний та російськомовний сайт<sup>82</sup> з пошуку доступного житла для ВПО залежно від місцезнаходження.

Багато колективних центрів переповнені і не призначені для проживання взимку. Пансіонати і санаторії – приміщення для літнього періоду, погано опалюються та недостатньо утеплені. Місцеві чиновники повідомили для цього звіту про те, що в них немає

достатньої кількості доступного житла, вони вже розподілили все, що мали. Декілька опитаних вважали, що в чиновників було в наявності житло, але їм не вистачило політичної волі використовувати його, або не було бюджетних коштів для того, щоб зробити такі приміщення придатними для заселення. Під час відвідування деяких колективних центрів для цього дослідження було виявлено суттєві порушення, такі як відсутність окремих туалетів для чоловіків і жінок, туалетні кабінки без дверей і обмежене гаряче водопостачання за графіком. Одна з мешканок повідомила про те, що вони могли приймати душ раз на три дні<sup>83</sup>.

Чимало ВПО скаржилися, що вони не могли зрозуміти, чому за наявності великої кількості полишеної власності на підконтрольній уряду території там не можна було поселити переміщених людей. Місцеві органи влади визнали велику кількість полишеної приватної і муніципальної нерухомості, куди можна було б поселити ВПО, але не було офіційної процедури, згідно із якою вони були б зобов'язані це зробити. Навіть за наявності такої процедури місцеві органи влади вважали, що судові процеси щодо придбання такої власності для муніципального користування можуть тривати роками<sup>84</sup>. Спроби придбання полишеної приватної власності є типовою НЛР проблемою. Проте має бути сильніша політична воля у використанні комунальної власності.

78 UNECE (2013) Цит. док. с. 13

79 Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй (2015) Соціальне житло в регіоні ЕЭК ООН: моделі, тенденції й труднощі.

80 REACH/Кластер укріття (серпень 2015 р.) цит. док.

81 OSCE (серпень 2014 р.) Тематична доповідь: Внутрішнє переміщення в Україні <http://www.osce.org/ukraine-smm/122620?download=true>

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

83 Дискусії у фокус-групах та індивідуальні бесіди в колективних центрах у м.Северодонецьк

84 Індивідуальні бесіди у м.Северодонецьк та м.Попасна

# ВИСНОВКИ

Вищевикладені проблеми і перепони у реалізації НЛР прав ВПО і населення, яке постраждало в результаті конфлікту в Східній Україні, свідчать про наявність прогалин у доступі зацікавлених осіб до інформації про НЛР права і сфери застосування чинних правових норм. Також вони виявляють прогалини у низці термінових міжсекторальних питань укриття і НЛР прав – договори оренди, облік ґендерних і вікових факторів, підготовка до зими, потреби в проміжному житлі, які мають вирішуватися в першу чергу задля уникнення погіршення ситуації з НЛР правами населення, яке постраждало в результаті конфлікту на території України.

## Відсутність задовільного житла

І урядові джерела, і опитані ВПО відзначили відсутність достатнього задовільного житла. Є проблема нестачі тимчасового, а також довгочасного або постійного житла. Навіть за наявності будь-якого тимчасового або перехідного житла для ВПО, багато з них переповнені, мають погані умови проживання або призначені для проживання лише в літній період. Оренда ускладнюється небажанням орендодавців здавати в оренду приміщення для ВПО, оскільки вони побоюються, що не зможуть їх виселити після закінчення терміну дії договору або матимуть проблему необхідності оплати додаткових податків на прибуток.

Є можливість розглянути варіант використання покинутої муніципальної власності як житла для ВПО. Існують також можливості мотивації і введення пільг для орендодавців, що бажають здавати в оренду житло для ВПО. У довгостроковій перспективі житлові питання можна було б обговорити в контексті постійної місцевої інтеграції як довгострокового рішення, якщо поточна конфліктна ситуація затягнеться. Враховуючи хронічну проблематичну ситуацію з житлом в Україні в цілому, є можливість через державно-приватне партнерство і шляхом єдиного підходу розв'язати питання з потребами всього населення і певні житлові потреби ВПО.

## Непослідовне застосування законодавства щодо ВПО

Швидке й розрізнене прийняття законів про ВПО створило значні прогалини в законодавстві і плутанину як серед державних службовців, так і серед ВПО. Проблема недостатньої законодавчої узгодженості може бути вирішена шляхом реалізації єдиної політики щодо ВПО, яка буде поєднувати і спрощувати існуючі закони про ВПО, а також усувати будь-які недоліки. Спрощення і раціоналізація системи сформують платформу для впровадження більш ефективних шляхів поширення інформації про НЛР права і послуг з розміщення тих, хто цього потребує.

## Ризик виселення з орендованого житла

Орендоване житло є найбільш популярним варіантом вирішення житлових проблем серед ВПО. Однак це досить нестабільний і ризикований варіант. Основною проблемою оренди житла для ВПО є відсутність офіційних письмових договорів між орендодавцем і орендарем. Страх і упереджене відношення орендодавців до офіційної оренди нерухомості зареєстрованими ВПО, а також нестача доступного житла призводять до того, що ВПО мають проблему доступу до благ або забезпечення укриттям. Є варіанти вирішення цієї дилеми і забезпечення гарантій володіння житлом шляхом мотивації, надання пільг для орендодавців та приймаючих громад, які здають житло для ВПО.

## Страх втрати власності на непідконтрольній уряді території

Люди, що втекли з непідконтрольної уряду території, можуть стояти перед невизначеністю відносно майбутнього їхнього майна, якщо вони не повернуться на непідконтрольну уряду територію. Будь-які проблеми, що пов'язані з використанням землі, придбанням і успадкуванням майна на непідконтрольній уряду території, спричиняють значні витрати і зусилля для проїзду на підконтрольну уряду територію для оформлення документів у рамках законодавства України. Доступ і здатність до пересування з непідконтрольної уряду

території – ключові фактори, що впливають на НЛР права, при цьому спрощення обмежень на поїздки розширить можливості переміщеного й постраждалого від конфлікту населення в реалізації їх прав. Підвищення інформованості про НЛР права серед органів влади на підконтрольній уряду території і де-факто влади на непідконтрольній уряду території також сформують основи для участі у захисті і поліпшенні стану НЛР прав на місцях.

### Окупація та експропріація власності

Серед осіб, що проживають уздовж лінії фронту, є докази військової експропріації та окупації власності. Це в основному жінки і люди похилого віку, які все ще проживають у небезпечних умовах. Це обумовлено тим, що в них немає інших варіантів окрім як залишатися в своїх власних будинках і виживати за рахунок власного господарства, підтримки друзів і родичів. Багато хто з них набув додаткову проблему прийняття ВПО з іншої сторони лінії зіткнення, коли їх родини були територіально розділені у зв'язку з конфліктом. Їхні конкретні обставини та особливі потреби мають враховуватися шляхом додаткової підтримки і надання доступу до благ.

### Невизначеність процедур реституції й компенсації

Після представлення законодавства щодо реституції і компенсації пошкодженого і знищеного майна виникли певні питання і делікатні моменти. Масштаб потреб і витрат не усвідомлюються повною мірою. Поточний законопроект обмежується офіційно зареєстрованими ВПО. Всебічний огляд власності на непідконтрольній і підконтрольній уряду територіях дозволить прояснити ситуацію, а дотримання «Керівних принципів щодо питань про переміщення осіб всередині країни», включаючи «Принципи Пінейру», у законодавстві дозволить розширити право реституції на всіх осіб, чиє майно було пошкоджено або знищено в результаті конфлікту.

### Іпотечні банки і страхові компанії

На території конфлікту є багато майна, яке було придбано за державними і приватними програмами іпотечного кредитування. Люди в цілому не проінформовані про тимчасові заходи, прийняті урядом, відносно захисту прав іпотекодержателів майна, розташованого на непідконтрольній уряду території, у випадку прострочення оплати. Деякі респонденти навіть вносили оплату за майно, розташоване на непідконтрольній уряду території. Багато хто не знав, що вони повинні були робити, але відзначили погашення іпотечного кредиту як додатковий тягар.

Незважаючи на те, що більшість майна, яке постраждало внаслідок конфлікту (приватне житло і комерційні приміщення) не застраховано, немає можливості вимагати компенсації навіть на те майно, яке було застраховано. Нові підприємства, що працюють уздовж лінії зіткнення, зазнають труднощів з одержанням страховки, оскільки страховики переглянули ризики, що виникають у зв'язку з конфліктом. Дані питання викликають серйозну стурбованість НЛР правами і наслідками у низці супутніх питань, таких як заборгованість ВПО, стратегії виживання, місцевий економічний розвиток і зайнятість на території конфлікту.

У зв'язку із закінченням другого року конфлікту уряду й гуманітарним організаціям потрібно вивчити й розпланувати заходи реагування з урахуванням можливих сценаріїв розвитку. Залежно від траєкторії розвитку конфлікту, Україна може зіштовхнутися із тривалою ситуацією переміщення, початком масових добровільних повернень або будь-чого подібного. Незалежно від результату конфлікту, уряду й гуманітарним організаціям необхідно розробити послідовну довгострокову політику і підхід, що забезпечують зміцнення НЛР прав з одночасним вирішенням питань компенсації й реституції майна.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Уряду України

1. Переглянути усі закони, що стосуються ВПО, з метою гармонізації чинних законів і законопроектів та створити спрощені механізми для їх імплементації.
2. Усі вимушено переміщені особи з територій, що постраждали внаслідок конфлікту, повинні мати змогу зареєструватися як ВПО та отримувати вигоди від компенсацій згідно з визначенням ВПО в українському законодавстві з цього питання та відповідно до Керівних принципів з питання про переміщення осіб усередині країни.
3. Розширити застосування Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», які призупиняють виплату іпотечного кредиту заставникам з підконтрольної українському уряду території чи громад уздовж лінії зіткнення, чи за іпотеку, пошкоджену або знищену в результаті конфлікту.
4. З огляду на дефіцит відповідного житла для ВПО слід виявити, картографувати та застосувати невикористану комунальну власність для надання ВПО тимчасового та постійного житла.
5. Визнати, що орендарі неохоче винаймають житло ВПО через можливі наслідки для їхніх податків, встановити податкові пільги та створити програми стимулювання для орендодавців, які надають в оренду помешкання для ВПО.
6. Створити систему пільг чи субсидій, які підтримуватимуть приймаючі родини, що надають послуги для розміщення ВПО.
7. Спростити процедури перетину між підконтрольною українському уряду та непідконтрольною українському уряду територіями для цивільних осіб, відкрити нові контрольно-пропускні пункти та привести накази, що регулюють рух цивільних осіб та товарів, у відповідність до Конституції та законами України, а також міжнародного права<sup>85</sup>.
8. Переконатися, що підрозділи Збройних сил України знають про свої зобов'язання поважати НЛР права цивільного населення згідно із нормами міжнародного права. Особливо це стосується поваги до тих, хто проживає близько до лінії зіткнення.



### Для де-факто влади Луганської області

9. Призупинити іпотечні виплати на сильно пошкоджену чи знищену під час конфлікту власність.
10. Уможливити продовження гуманітарних операцій на непідконтрольній українському уряду території, щоб надавати базову гуманітарну допомогу громадам, постраждалим внаслідок конфлікту.
11. Дозволити людям, які виїхали з непідконтрольної українському уряду території звернутися та отримати можливість призупинити комунальні платежі на час їхньої відсутності.
12. Призупинити іпотечні виплати на власність, що була сильно пошкоджена або зруйнована під час конфлікту.

85 OCHA, Ukraine Humanitarian Bulletin, Issue 3, 1-31 October, 2015, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian\\_bulletin\\_ukraine\\_-\\_issue\\_03.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin_ukraine_-_issue_03.pdf)



### Агенціям ООН, міжнародним неурядовим організаціям та іншим гуманітарним агенціям

13. Визнати необхідність кращого розуміння міри пошкодження, знищення, окупації та експропріації власності і впливу, який має на найбільш уразливі групи, провести оцінку НЛР прав на непідконтрольній українському уряду території. Це повинно включати і оцінку будь-яких наслідків рішення де-факто влади про конфіскацію власності, що пустувала упродовж 45 днів.
14. Провести подальше дослідження конкретних проблем з НЛР прав, які переживають переміщені жінки, що становлять 63 відсотки ВПО73, а також ситуації, з якою мали справу старші та більш соціально уразливі люди, котрі залишилися на лінії зіткнення.
15. Визнавши можливість, що переміщення може затягнутися, звернутися до українського уряду з метою розвитку політики довготривалих рішень, що враховуватиме наміри ВПО та населення, постраждалого в результаті конфлікту, та підтримає їхні НЛР права згідно з міжнародним правом.
16. Визнавши потребу де-факто влади краще розуміти та діяти відповідно до їхніх зобов'язань стосовно НЛР прав, окреслених міжнародним правом, за можливості працювати з де-факто владою над освітою ключових осіб, які приймають рішення, та виконавців стосовно стандартів, які слід застосовувати.
17. Відзначивши потребу покращити безпеку перебування ВПО, які мешкають в орендованому житлі, почати працювати з Урядом України, щоб вивчити такі варіанти дій, як відміна податку на прибуток для орендодавців, які здають приміщення ВПО.

## БІБЛІОГРАФІЯ

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](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.

УРЯД УКРАЇНИ (2004) Закон України «Про іпотеку», <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.

ЗАКОН УКРАЇНИ « ПРО ІПОТЕКУ» (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.

«СХІД-SOS» (2015) «Сірі зони» і забуті поселення», Київ



