

## ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

### **Внутреннее перемещение вследствие конфликта в Украине: повышенная незащищенность пострадавшего населения и факторы напряженности в общинах**



Опубликовано Специальной мониторинговой миссией ОБСЕ в Украине

© Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине 2016

Все права защищены. Использование и копирование содержания этой публикации разрешено исключительно в некоммерческих целях при условии обязательной ссылки на Специальную мониторинговую миссию ОБСЕ в Украине.

Текст на английском, украинском и русском языках доступен по ссылке <http://www.osce.org/ukraine-smm>

## Содержание

1. Краткое содержание .....	4
2. Общая информация .....	5
3. Методология .....	6
4. Взаимоотношения между ВПЛ и принимающими общинами.....	8
5. Внутреннее перемещение и поляризация как факторы, влияющие на социальную сплоченность и единство семьи.....	9
5.1. Дети, перемещенные внутри страны без сопровождения родителей или лиц, которые их заменяют .....	9
5.2. Возглавляемые женщинами домохозяйства .....	11
5.3. Люди преклонного возраста.....	11
6. Проблематичность реализации долгосрочных решений: интеграция, реинтеграция и возвращение .....	12
6.1. Доступ к надлежащему жилью .....	12
6.1.1. Центры компактного проживания .....	12
6.1.2. Проблематичность поиска жилья в частном жилом фонде.....	13
6.1.3. Выделение земельных участков.....	14
6.2. Экономическая ситуация и доступ к трудоустройству .....	15
6.2.1. Несоответствие квалификации.....	15
6.2.2. Проблемы при трудоустройстве .....	16
6.2.3. Повышенный риск торговли людьми, в том числе эксплуатации труда .....	16
6.3. Доступ к социальной защите .....	17
6.3.1. Приостановка выплаты пенсий в неподконтрольных правительству районах и перемещение социальных служб .....	17
6.3.2. Проблемы с регистрацией ВПЛ и получением гуманитарной помощи.....	18
6.4. Участие в местных выборах .....	19
6.5. Проблемы безопасности, препятствующие безопасному и долгосрочному возвращению ВПЛ домой.....	20
7. Ограничение свободы передвижения как обстоятельство, отягощающее положение перемещенного населения .....	22
8. Особые проблемы, касающиеся перемещенных лиц крымскотатарского происхождения.....	24
8.1. Взаимоотношения между крымскими татарами и принимающими общинами ...	24
8.2. Проблемы, связанные с языком, культурой и религией.....	25
8.3. Проблемы с возвращением.....	26
9. Заключительные наблюдения.....	26

## 1. Краткое содержание

В августе 2014 года Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине (СММ)<sup>1</sup> опубликовала свой первый тематический отчет о внутреннем перемещении в Украине<sup>2</sup>. На тот момент негативное отношение к внутренне перемещенным лицам (ВПЛ) со стороны некоторых принимающих общин было признано вопросом, вызывающим беспокойство. Теперь, когда с начала конфликта в Украине и вокруг нее прошло два года, вопросы, аналогичные тем, что были подняты в 2014 году, остаются не менее актуальными. Ситуация также осложнилась новыми вызовами. Для оценки влияния продолжающегося конфликта и долгосрочного перемещения на ВПЛ и на их взаимоотношения с принимающими общинами наблюдатели СММ пообщались с более 1600 ВПЛ и членами принимающих общин по всей Украине.

Хотя представленные результаты опроса не дают полной и всесторонней оценки ситуации с ВПЛ в Украине, СММ установила, что многие ВПЛ продолжают сталкиваться с серьезными трудностями и страдают от продолжительного внутреннего перемещения. Однако стоит заметить, что проблемные вопросы, которые стоят перед перемещенными лицами в районах, неподконтрольных правительству, могут быть несколько иного характера, чем проблемы ВПЛ в подконтрольных правительству районах. Следует также отметить, что, не имея доступа к определенным данным в неподконтрольных правительству районах, СММ не могла провести комплексный сравнительный анализ ситуации.

Принимающие общины и ВПЛ часто сталкиваются с совершенно разными проблемами, но, учитывая глубокую взаимозависимость их положения, в отчете рассматриваются обе эти группы. ВПЛ, однако, столкнулись с конкретными проблемами защиты, которые повышают уровень их уязвимости. Эти проблемы, в частности, связаны с необходимостью выживать, обеспечивать физическую безопасность, а также с наличием средств к существованию и ограниченной свободой передвижения в результате внутреннего перемещения.

Как ВПЛ, так и принимающие общины выразили мнение, что внутреннее перемещение и поляризация позиций людей в результате конфликта в большей степени влияют на сплоченность общества и единство семьи.

Общие проблемы, с которыми сталкиваются принимающие общины и перемещенные лица, такие как безработица и ограниченные возможности обеспечения жильем, были определены как основные факторы, которые потенциально могут повысить уровень напряженности в обществе и привести к повторным вынужденным перемещениям.

Еще одним возможным источником напряженности во взаимоотношениях между лицами, пострадавшими в результате конфликта, а также барьером для их интеграции в будущем является разное восприятие действий государства в сфере удовлетворения конкретных потребностей ВПЛ в части неравного доступа к гражданским и политическим правам, а также социально-экономическим возможностям.

Кроме того, респонденты назвали ряд рисков в области безопасности, которые мешают их безопасному возвращению домой, а именно: военные действия, наличие мин и неразорвавшихся боеприпасов, присутствие вооруженных формирований в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, сообщения о нарушениях прав человека по

---

<sup>1</sup> В соответствии со своим мандатом СММ продолжает осуществлять мониторинг ситуации с ВПЛ, включая перемещенных крымских татар. См. [Решение Постоянного совета ОБСЕ № 1117](#).

<sup>2</sup> «Внутренне перемещенные лица в Украине», СММ ОБСЕ, 12 августа 2014 г., <http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/246201?download=true>.

отношению к жителям неподконтрольных правительству районов, а также отсутствие верховенства права и ответственности за нарушение прав человека.

Ограничение свободы передвижения гражданских лиц через линию соприкосновения усиливает влияние вышеупомянутых проблем и рисков, связанных с безопасностью и защитой, на людей, живущих в охваченных конфликтом районах Донбасса, в том числе на доступ ВПЛ к системе здравоохранения, социальным выплатам и возможностям получить официальные личные документы.

У внутренне перемещенных крымских татар возникают дополнительные трудности, связанные с желанием сохранить и использовать родной язык, культуру и религию.

На основе полученных данных СММ пытается показать негативные последствия конфликта в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, а также влияние нынешней ситуации в Крыму на различные группы гражданского населения на территории Украины. Кроме того, СММ подчеркивает необходимость принятия соответствующих мер для восстановления взаимного доверия в общинах, снижения рисков, связанных с внутренним перемещением, и содействия принятию долгосрочных решений.

## 2. Общая информация

Конфликт в Украине и вокруг нее заставил тысячи людей покинуть свои дома и искать убежища в других местах<sup>3</sup>. Значительное количество людей вынуждено было переехать в другие области Украины или выехать за границу по двум основным причинам. Во-первых, аннексия Автономной Республики Крым и города Севастополя (Крым) вынуждала людей, включая крымских татар, оставить Крымский полуостров. Во-вторых, «провозглашение независимости» членами «Донецкой Народной Республики» («ДНР») и «Луганской Народной Республики» («ЛНР») и активизация военных действий на востоке Украины в середине 2014 года привели к тому, что количество переселенцев резко возросло. Имеющиеся данные по численности ВПЛ остаются противоречивыми. Согласно данным Министерства социальной политики Украины, по состоянию на 4 апреля 2016 г. количество официально зарегистрированных ВПЛ превысило 1,76 млн человек. Многие переехали в неподконтрольные правительству районы, в то время как некоторые люди продолжают жить как вынужденные переселенцы в районах, неподконтрольных правительству, и регулярно пересекают линию соприкосновения<sup>4</sup>. Тысячи людей также искали убежища в соседних странах<sup>5</sup>.

Можно выделить ряд проблемных вопросов и вызовов, которые являются общими для многих переселенцев, однако ситуация каждого отдельного ВПЛ предопределяется

---

<sup>3</sup>В соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны, изложенными в Приложении к отчету Представителя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций от 11 февраля 1998 г. (E/CN.4/1998/53/Add.2), (G. A. Res. 60/L. 1, 132, U. N. Doc. A/60/L. 1) (Руководящие принципы ООН о перемещении лиц внутри страны), «ВПЛ — это лица или группы лиц, которых заставили или которые были вынуждены покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или с целью избежания последствий военного конфликта, ситуаций общего насилия, нарушений прав человека, природных или антропогенных бедствий, и которые не пересекали международно признанных границ государства».

<sup>4</sup> Согласно Плану гуманитарного реагирования (ПГУ) для Украины, в неподконтрольных правительству районах постоянно проживают от 800 000 до 1 млн ВПЛ, в то время как другие ВПЛ часто пересекают линию столкновения в обоих направлениях. По разным причинам некоторые перемещенные лица не зарегистрированы как ВПЛ. Учитывая это, точно оценить количество ВПЛ достаточно сложно.

<sup>5</sup> «Положение беженцев из Украины в Российской Федерации», УВКБ ООН, Москва, сентябрь 2015 г., <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1299/UNHCR%20UKRAINE%20Operational%20Update%202024DEC15.pdf>

конкретными личными обстоятельствами. Факторы, заставляющие людей покидать свои дома и влияющие на их решение вернуться домой или остаться на постоянное проживание в другом месте, довольно разнообразны и индивидуальны. Поспешный отъезд был обусловлен совокупностью экономических и политических мотивов. Для ВПЛ из Крыма одной из главных причин выезда с полуострова было бегство от преследований, в то время как большинство людей, которые уезжали из Донбасса, думали, в первую очередь, о безопасности своей жизни и здоровья.

На выбор нового места жительства влияли такие факторы, как наличие экономических возможностей и более безопасного жилья, а также родственные и личные связи<sup>6</sup>. Многие ВПЛ смогли покинуть зону конфликта и поселиться в новом месте благодаря поддержке родственников или на собственные сбережения. Позже, когда пребывание ВПЛ в новом месте затянулось, а возможностей найти новые источники дохода не осталось, их сбережения были исчерпаны и они остались без средств к существованию.

Собеседники неоднократно призывали к миру. Люди на востоке Украины акцентировали внимание на необходимости установления мира: по обе стороны линии соприкосновения они отмечали, что единственное, что имеет значение, — это прекращение конфликта.

### 3. Методология

Этот отчет базируется на результатах обсуждений в фокус-группах и индивидуальных бесед с пострадавшими от конфликта, которые живут на Донбассе и в других регионах Украины. Методология проведения обсуждений в фокус-группах была разработана совместно с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)<sup>7</sup>. Перед проведением оценки результатов обсуждений сотрудники СММ прошли соответствующую подготовку при поддержке УВКБ и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)<sup>8</sup>.

Обсуждения в фокус-группах и индивидуальные беседы проводились в период с августа по ноябрь 2015 года в 19 областях Украины: Черновицкой, Винницкой, Хмельницкой, Днепропетровской, Запорожской, Ивано-Франковской, Закарпатской, Харьковской, Полтавской, Херсонской, Николаевской, Черкасской, Черниговской, Житомирской, Киевской, Львовской, Одесской, Донецкой и Луганской.

Более 1652 собеседников приняли участие в 161 беседе в фокус-группах и 39 индивидуальных беседах. В целом в опросе приняли участие 1419 ВПЛ и 233 представителя принимающих общин. Из опрошенных ВПЛ 69% составили женщины и девочки (982 человека) и 31% — мужчины и мальчики (437 человек), что подтверждает данные о том, что среди ВПЛ значительно преобладают женщины<sup>9</sup>.

---

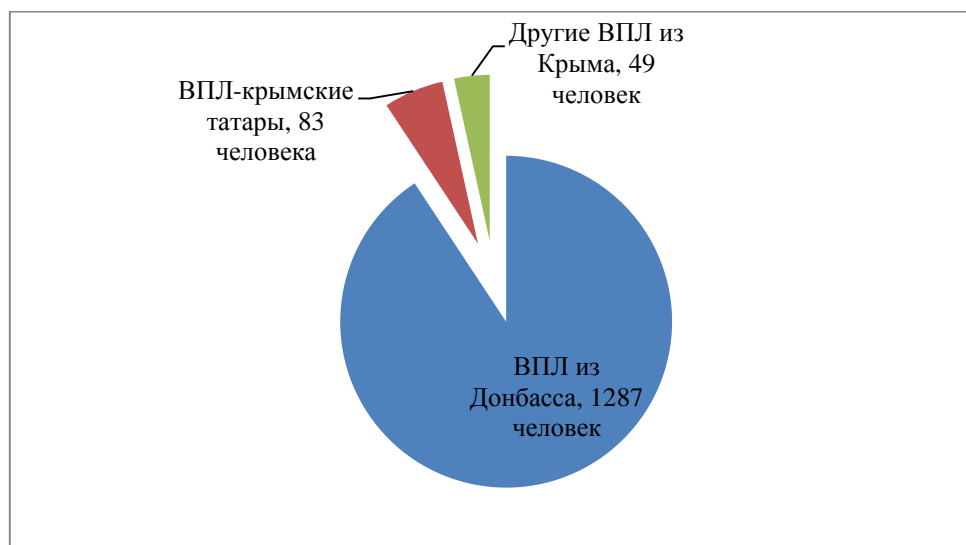
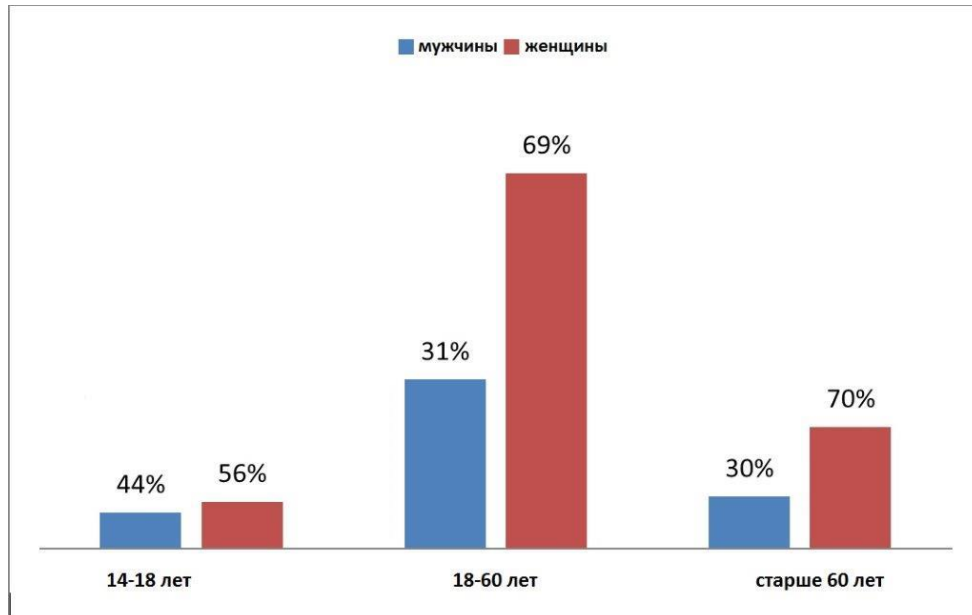
<sup>6</sup> См. также «Оценку потребностей в жилье и непродовольственных товарах», август 2015 г. (Оценка REACH), [http://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/reach\\_ukr\\_report\\_shelter\\_and\\_nfi\\_assessment\\_august2015.pdf](http://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/reach_ukr_report_shelter_and_nfi_assessment_august2015.pdf).

<sup>7</sup> 18 июля 2014 г. обе организации подписали Рабочее соглашение с целью содействия координации на местах, регулярному обмену информацией и укреплению потенциала для решения вопросов ВПЛ, что стало продолжением сотрудничества между СММ и УВКБ, благодаря которой СММ опубликовала свой первый тематический отчет о внутренне перемещенных лицах в 2014 г.

<sup>8</sup> Пятьдесят один человек из числа наблюдателей и переводчиков СММ прошли обучение по эффективному использованию обсуждений в фокус-группах как инструмента сбора информации. Наблюдатели СММ также ознакомились с Памяткой по мерам защиты «Решение вопросов, связанных с перемещением и защитой перемещенных групп населения и сообществ, которые пострадали в течение всего цикла конфликта: методика совместных действий» (документ, разработанный совместно ОБСЕ и УВКБ ООН) <http://www.osce.org/ru/secretariat/125252?download=true>.

<sup>9</sup> По данным «ООН-Женщины» (7 октября 2015 г.), в целом около 65% ВПЛ составляют женщины и дети («ООН освещает гендерные и гуманитарные вопросы, связанные с конфликтом в восточной Украине» <http://eca.unwomen.org/en/news/stories/2015/10/ukraine-un-tackles-gender-and-humanitarian-impacts>).

По возрастному признаку распределение ВПЛ было таким: 10% — в возрасте от 14 до 18 лет (44% мужского пола и 56% женского пола), 68% — от 18 до 60 лет (31% мужчин и 69% женщин) и 22% — 60 лет или старше (30% мужчин и 70% женщин). Из опрошенных ВПЛ 1287 человек (91%) были выходцами из Восточной Украины, 132 человека (9%) — из Крыма и 83 человека (5,8%) — крымскими татарами. Количество участников обсуждений в фокус-группах составляло от 4 до 30 человек.



СММ общалась с ВПЛ, принимающими семьями, представителями принимающих общин, а также представителями местных органов власти, таких как облгосадминистрации, областными, городскими и сельскими советами, сотрудниками департаментов социальной защиты населения и Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям. Наблюдатели СММ общались с ВПЛ, проживающими в помещениях частного жилищного фонда и центрах компактного проживания, расположенных в сельской местности, городах и пригородных зонах как в подконтрольных, так и неподконтрольных правительству районах<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Однако в неподконтрольных правительству районах (особенно в тех, которые подконтрольны «ЛНР») некоторые беседы не состоялись из соображений безопасности и проблем с доступом в эти районы.

#### 4. Взаимоотношения между ВПЛ и принимающими общинами

Поскольку ситуация с безопасностью оставалась нестабильной и ВПЛ в основном не могли вернуться домой, их взаимоотношения с принимающими общинами стали неотъемлемой составляющей их новой жизни. Как сообщалось в тематическом отчете СММ 2014 года «Внутренне перемещенные лица в Украине», институты гражданского общества (ИГО), такие как неправительственные организации (НПО) и церкви, приняли на себя основную ответственность за оказание гуманитарной помощи ВПЛ. Вынужденные переселенцы подтвердили, что эта поддержка была длительной, и привели множество примеров, как принимающие общины постоянно им помогают, обеспечивая их бесплатным жильем, едой, одеждой и детскими игрушками. Почти во всех местах, за редкими исключениями, родители сообщали, что их детей принимали радушно. Люди, которые были вынуждены покинуть свои дома, спасаясь от обстрелов в районах, непосредственно пораженных вооруженным конфликтом, просто убежали из одного села в другое в пределах зоны конфликта. Они сообщали СММ, что чувствовали по отношению к себе солидарность и понимание. Со временем ресурсы принимающих общин начали исчерпываться и на смену проявлениям солидарности и поддержки по отношению к ВПЛ пришло чувство бессилия, разочарования или равнодушия. На протяжении периода, который рассматривается в отчете, ВПЛ сообщили, что заметили эту перемену в отношении к себе, и почувствовали, что местные общины воспринимают их как обузу.

Ухудшение социально-экономической ситуации в стране и выделение ограниченного объема помощи раненым и демобилизованным военнослужащим часто воспринималось ВПЛ и принимающими общинами как причина того, что ВПЛ выделяется теперь меньше ресурсов. Изменение отношения к ВПЛ в принимающих общинах стало заметным после нескольких волн переселения с Донбасса из-за активизации боевых действий. По словам ВПЛ, им нередко приходилось выслушивать грубые и обидные слова в свой адрес прямо на улице, в общественном транспорте, на рынке. В частности к мужчинам призывного и более зрелого возраста отношение местных общин было хуже: эти ВПЛ часто сталкивались с проявлениями возмущения со стороны местных жителей, чьи родственники в то время служили в зоне конфликта или только что вернулись оттуда.

Многие ВПЛ сообщили, что они не хотят «афишировать» свой статус, предпочитая «слиться» с основной массой и «не выделяться». Одна студентка крымско-татарского происхождения отметила, что «именно волокита с оформлением документов заставила ее почувствовать себя ВПЛ». Некоторые ВПЛ считают нецелесообразным рассказывать о том, что они пережили в ходе конфликта, как жили до переезда или в каких условиях живут сейчас, поскольку принимающие общины, по их мнению, их не поймут.

В тех случаях, когда перемещенные лица вместе с местным населением были вовлечены в волонтерскую работу, ВПЛ сообщали о более положительном отношении к себе. СММ общалась с ВПЛ, которые начали собственные инициативы или присоединились к уже существующим с целью оказания помощи тем, кто пытается интегрироваться путем активного участия в жизни общины, а также с людьми, которые, объединив свои знания и силы, создали НПО.

По мнению ВПЛ и принимающих общин, женщины лучше сотрудничали с местным населением и им было легче устанавливать социальные связи. Ввиду того, что в обществе, по утверждениям участников обсуждений в фокус-группах (ОФГ),

---



существует общий стереотип того, что «мужчины должны воевать», местные общины не всегда благосклонно относились к мужчинам-переселенцам.

И ВПЛ, и местные жители считают, что женщины и дети способны играть важную роль в процессе интеграции ВПЛ и способствовать созданию атмосферы доверия. На роли женщин в процессе миротворчества также делали акцент многие собеседники. Представители львовской общественной организации «Центр «Женские перспективы» отметили, что женщины-ВПЛ играют важнейшую роль в налаживании диалога с принимающими общинами. В неподконтрольной правительством Макеевке (Донецкая область) женщины обратились к членам «ДНР» с просьбой не рыть окопы рядом с жилым районом. В результате, члены «ДНР», как сообщили собеседники, переместились в другой район, где уровень угрозы гражданскому населению был ниже.

## **5. Внутреннее перемещение и поляризация как факторы, влияющие на социальную сплоченность и единство семьи**

Внутреннее перемещение привело к возникновению разобщенности между членами многих семей из-за разрыва личных, социальных и культурных связей, а также прекращения общения между ними<sup>11</sup>. Особенно пострадали от этого дети, которые перемещаются без сопровождения родителей или лиц, которые заменяют их, а также возглавляемые женщинами домохозяйства и пожилые люди. Поляризация позиций людей под влиянием конфликта оказала негативное воздействие на социальную сплоченность и единство семей как среди ВПЛ, так и принимающих общин. Однако расставание с членами семьи и друзьями, а также ограниченный доступ к сетям социальной поддержки, вызванные внутренним перемещением, делают ВПЛ особо уязвимыми. Многие перемещенные лица, ощущая себя оторванными от своих привычных общин, одновременно с этим испытывают чувство нестабильности, обусловленное жизнью в новых местах в условиях продолжительной неопределенности.

В случае возвращения домой многие ВПЛ из Донбасса опасаются столкнуться со сложностями реинтеграции и поиска общего языка с теми людьми, которые не выезжали из зоны конфликта. Они боятся, что те, кто остался на Донбассе, могут воспринимать вернувшихся ВПЛ как предателей, убежавших от сложностей и трудностей конфликта. Один собеседник в неподконтрольном правительству районе рассказал о том, что он перестал поддерживать контакты с бывшими друзьями, после того как они выехали в подконтрольные правительству районы. Еще один мужчина рассказал о том, что его тесть угрожал убить собственную дочь, так как она вслед за мужем уехала в подконтрольные правительству районы.

### **5.1. Дети, перемещенные внутри страны без сопровождения родителей или лиц, которые их заменяют**

Обеспечение наилучших интересов ребенка — это основополагающий фактор, который должен систематически учитываться при принятии решений и действий,

---

<sup>11</sup>Право на уважение семейной жизни закреплено в универсальных и региональных международно-правовых документах, а право на единство семьи является неотъемлемой частью права на семейную жизнь. [Всеобщая декларация прав человека Организации Объединенных Наций](#), Европейская конвенция по правам человека вступила в силу для Украины 11 сентября 1997 г., [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_UKR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf), [Руководящие принципы ООН в отношении перемещения лиц внутри страны](#).

оказывающих непосредственное влияние на детей<sup>12</sup>. В условиях внутреннего перемещения дети, которые перемещаются без сопровождения родителей или лиц, которые их заменяют, требуют особого внимания ввиду особого характера рисков, с которыми они могут столкнуться<sup>13</sup>. Некоторые ВПЛ жаловались на то, что дети-переселенцы не могли самостоятельно подать заявление о взятии на учет ВПЛ<sup>14</sup> и, следовательно, зачастую не могли получать помощь от государства. Несовершеннолетние дети, которые выехали из неподконтрольных правительству районов в сопровождении родственников, не являющимися родителями или законными опекунами, могут быть зарегистрированы в качестве ВПЛ только через различные государственные органы опеки и попечительства<sup>15</sup>. Согласно действующему законодательству родители могут нотариально заверить заявление на имя других лиц на получение целевой адресной денежной помощи, предназначенной детям, которые перемещаются без сопровождения родителей или лиц, которые их заменяют<sup>16</sup>. Однако в районах, которые не контролируются правительством, отсутствует возможность воспользоваться услугами украинских нотариусов<sup>17</sup>.

Конфликт на Донбассе продолжает оказывать влияние на детей, которые перемещаются без сопровождения родителей или лиц, которые их заменяют. Например, когда один из родителей, который финансово обеспечивает ребенка и проживает в неподконтрольных правительству районах, не имеет финансовых средств или просто перестает перечислять деньги на ребенка, то последний остается без финансовой поддержки родителя и возможности принудительного взыскания таких платежей.

---

<sup>12</sup> Сравнение со статьей 3 Конвенции о правах ребенка, Генеральная Ассамблея ООН, 20 ноября 1989 г., Сборник международных договоров ООН (*Treaty Series*), том 1577, стр. 3, которая вступила в силу для Украины 27 сентября 1991 г.

<sup>13</sup> «Межведомственные руководящие принципы в отношении детей, которые перемещаются без сопровождения родителей или лиц, которые их заменяют» <http://www.unhcr.org/4098b3172.html>. Широкий спектр международных, региональных и национальных правовых инструментов определяет, что все дети имеют право на защиту и заботу. Для детей, которые перемещаются без сопровождения родителей или лиц, которые их замещают, особое значение имеют такие права: право на имя, удостоверение личности и регистрацию своего рождения; право на физическую и правовую защиту; право быть вместе со своими родителями; право иметь источник основных средств к существованию; право на попечение и помощь, необходимую для их развития в их возрасте; право участвовать в принятии решений относительно своего будущего.

<sup>14</sup> Согласно Постановлению Кабинета Министров Украины «Об учете внутренне перемещенных лиц» от 1 октября 2014 г. №509 (Постановление №509), только совершеннолетние ВПЛ или их законные представители имеют право обращаться с заявлением на получение статуса ВПЛ. СММ отмечает, что, согласно недавним изменениям к Закону Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» от 20 октября 2014 г. №1706-VII (далее — «Закон о ВПЛ»), дети, в том числе прибывшие без сопровождения родителей или законных представителей, теперь, в целом, имеют четко определенное право быть зарегистрированными как ВПЛ.

<sup>15</sup> Закон о ВПЛ (с изменениями) позволяет лицам, достигшим 14 лет, лично подавать заявление о взятии на учет внутренне перемещенного лица независимо от того, сопровождаются ли они родителями или родственниками. Что касается лиц, не достигших 14 лет (малолетних), Закон о ВПЛ, как и ранее, в целом, предусматривает, что заявление о взятии на учет ВПЛ от имени малолетнего ребенка должны подавать его родители или законные представители, но также позволяет родственникам, с которыми проживает малолетний ребенок, подавать соответствующее заявление с привлечением органов опеки и попечительства в других случаях.

<sup>16</sup> Пункт 32 Постановления Кабинета Министров Украины «О предоставлении ежемесячной адресной помощи внутренне перемещенным лицам для покрытия расходов на проживание, в том числе на оплату жилищно-коммунальных услуг» от 12 октября 2014 г. №505 (Постановление №505).

<sup>17</sup> См. пункт 5.2.1 Тематического отчета СММ ОБСЕ «Доступ к правосудию в контексте конфликта в Украине», декабрь 2015 г., <http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/212321?download=true>. Согласно приказу Министерства юстиции Украины «О неотложных мерах относительно защиты прав граждан на территории проведения антитеррористической операции» от 17 июня 2014 г. №953/5, доступ пользователей ко всем государственным реестрам, в том числе к Единому реестру доверенностей, в отдельных районах Донецкой и Луганской областей был приостановлен до окончания АТО.

Разлука с семьей также повлияла на учеников школ и студентов ВУЗов, которые переехали в подконтрольные правительству районы, в то время как их родители остались на территории, которая не контролируется Украиной. Пытаясь прожить без поддержки родных, эти молодые люди имеют больший риск стать жертвами разных видов насилия<sup>18</sup>.

## **5.2. Возглавляемые женщинами домохозяйства**

В результате конфликта в Украине многие женщины как среди ВПЛ, так и в принимающих общинах были вынуждены возглавить домохозяйства. Многие из них потеряли мужей в результате боевых действий в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины. Тысячи женщин вместе с детьми, покинув свои дома, переехали в другие места, однако их мужья остались дома. В новых местах проживания у многих из них нет друзей и знакомых, источников дохода, средств для приобретения или аренды жилья, а также отсутствуют возможности трудоустройства и профессионального развития<sup>19</sup>.

В с. Новая Гребля Винницкой области мужья большинства женщин из числа крымских татар несут службу в зоне конфликта или остались в Крыму, что значительно повлияло на их семейную жизнь. Внутреннее перемещение также стало причиной многих случаев официального расторжения брака или отдельного проживания семейной пары по решению суда.

## **5.3. Люди преклонного возраста**

Отрыв от семьи и друзей повысил уровень уязвимости людей преклонного возраста, которые в большей степени зависят от помощи других людей. На всей территории страны ВПЛ преклонного возраста рассказали о том, насколько сильно они скучают по своим домам и хотят как можно быстрее вернуться туда. Они поддерживают регулярную связь, в основном по телефону, с членами своей семьи и друзьями в родных местах. Некоторые ВПЛ преклонного возраста взяли на себя обязанность опекать и заботиться о детях и подростках, которые остались с ними, в то время как их родители проживают в другом месте. Несмотря на то, что пожилые люди относятся к группе риска ввиду более частых проблем со здоровьем и имеют ограниченную мобильность, они все-таки взяли на себя ответственность за своих внуков. Люди преклонного возраста с ограниченной мобильностью, которые зависят от гуманитарной помощи, вынуждены преодолевать дополнительные трудности для ее получения, так как она не всегда доставляется им домой. Инвалидность или ограниченная мобильность не позволили многим из них покинуть зону конфликта вместе с остальными членами своей семьи. ВПЛ, чьи пожилые родственники не смогли переехать с ними, очень беспокоились об их здоровье и бытовых условиях, а также подвергали себя дополнительным рискам, навещая и ухаживая за ними. Во время таких поездок они вынуждены долго стоять в очередях на контрольных пунктах въезда-выезда, которые окружены минными полями, а также посещать районы в непосредственной близости от зоны боевых действий, которые часто обстреливаются.

---

<sup>18</sup> Не получая достаточно денег и поддержки от своей семьи, молодые люди вынуждены самостоятельно искать средства на личные расходы. Для них это увеличивает риск стать жертвой тех или иных проявлений насилия, особенно если они будут причастны к деятельности преступных группировок, незаконному обороту наркотиков или проституции.

<sup>19</sup> См. также пункт 6.2 «Экономическая ситуация и доступ к трудоустройству».

## **6. Проблематичность реализации долгосрочных решений: интеграция, реинтеграция и возвращение**

Общины, которые принимают ВПЛ, сталкиваются с проблемами сокращения рабочих мест в ключевых отраслях экономики вследствие конфликта и повышения цен на аренду недвижимости в результате наплыва ВПЛ. Принимающие общины полагают, что ВПЛ, получающие социальную помощь от государства, негативно повлияли на их собственное положение и создали им конкуренцию. Очень часто и ВПЛ, и члены принимающих общин сталкиваются с аналогичными вызовами и проблемами, которые требуют решения. Однако, учитывая конкретные проблемы защиты, ВПЛ являются более уязвимыми, что во многом обуславливает их взаимоотношения с принимающими общинами. Повышение стоимости проживания, а также отсутствие доступа к надлежащему жилью, работе и социальным выплатам еще больше усугубляет ситуацию, что в некоторых случаях может привести ко вторичному перемещению внутри страны, а в других случаях — вызвать рост напряженности. Указанные проблемы также делают перспективу интеграции ВПЛ и реализации долгосрочных решений достаточно проблематичной<sup>20</sup>.

### **6.1. Доступ к надлежащему жилью**

Доступ к жилью для ВПЛ остается серьезной проблемой в условиях продолжительного внутреннего перемещения<sup>21</sup>. Практически все опрошенные ВПЛ отметили отсутствие жилья надлежащего уровня по доступной цене. Многие ВПЛ остались без крыши над головой, так как их дома и квартиры получили серьезные повреждения. Не имея возможности вернуться домой, многие из них продолжают жить в местах временного проживания или в центрах для ВПЛ.

#### **6.1.1. Центры компактного проживания<sup>22</sup>**

В условиях затянувшегося внутреннего перемещения центры компактного проживания для ВПЛ постепенно утрачивают статус «временного» жилья и все больше истощают свои ресурсы. Некоторые ВПЛ не могут позволить арендовать жилье, находящееся в частной собственности, и продолжают оставаться в таких центрах<sup>23</sup>. Довольно часто для проживания ВПЛ выделялись здания и учреждения, предназначенные для других целей (например, учреждения для бездомных людей, дома престарелых, летние лагеря отдыха и пр.). Отсутствие медицинской помощи, неудовлетворительные условия проживания и изоляция – это основные проблемы, с которыми сталкиваются ВПЛ, проживающие в помещениях общего пользования. Во многих центрах компактного проживания людям грозит выселение, а из некоторых – уже пришлось выселиться. Многие из таких центров находятся далеко от городов и, соответственно, далеко от учреждений здравоохранения и образования, а также мест потенциального трудоустройства.

---

<sup>20</sup> Похожие вызовы описываются в «Результатах общей оценки УВКБ», апрель-июнь 2015 г.

<sup>21</sup> Право ВПЛ на безопасное и надлежащее жилье гарантируется Руководящими принципами ООН в отношении перемещения лиц внутри страны (принцип 18), Конституцией Украины от 28 июня 1996 г. (статьи 47-48) и Законом о ВПЛ (статья 9(1)). См. также Отчет Норвежского совета по делам беженцев «Права на жилье, землю и собственность перемещенных и пострадавших от конфликта общин на востоке Украины: резюме», ноябрь 2015 г. [https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/\\_russian\\_full.pdf](https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/_russian_full.pdf)

<sup>22</sup> В неподконтрольных правительству районах СММ не смогла получить достаточную информацию для проведения сравнительного анализа и оценки ситуации в этих районах.

<sup>23</sup> По данным Оперативного информационного бюллетеня относительно Украины УВКБ ООН, 20 января-9 февраля 2016 г., примерно 14 000 перемещенных лиц живут в около 300 центрах компактного проживания, расположенных по всей территории страны в неподконтрольных правительству районах.

Люди преклонного возраста и инвалиды, размещенные в центрах компактного проживания, остаются самой уязвимой группой, страдающей от ограниченного доступа к услугам системы здравоохранения. В одном из санаториев, разместивших ВПЛ, на работу взяли медсестру, которая также являлась вынужденной переселенкой, для ухода за около 200 ВПЛ, включая прикованных к постели больных. Отсутствие автобусов, оборудованных трапами и платформами для инвалидных колясок людей с ограниченными физическими возможностями, на маршрутах общественного транспорта, которые соединяют центры компактного проживания с близлежащими городами — это еще один негативный фактор.

Вынужденные переселенцы из некоторых учреждений для ВПЛ сообщили об ухудшении взаимоотношений с администрацией данных учреждений и местными жителями. Принимающая община подконтрольного правительству курортного города Святогорск (Донецкая область) выразила свою обеспокоенность количеством ВПЛ, которое в данный момент вдвое превышает численность местного населения. Конфликт негативно повлиял на летний туризм: местные жители получили меньший доход или вообще ничего не заработали на туризме. По их мнению, они оказались в худшей ситуации, чем ВПЛ. Некоторые учреждения не получили финансовых средств для компенсации расходов на проживание ВПЛ, что, в определенных случаях, повлекло за собой накопление долгов, а также вынужденную необходимость уволить сотрудников или отправить их в отпуск за свой счет.

Достаточно большое количество вынужденных переселенцев отметили, что чувствуют себя людьми «второго сорта», при этом некоторые называли свою ситуацию «бесперспективной» и «безнадежной». Некоторые внутренне перемещенные женщины с детьми, испытывающие нехватку финансовых средств и недостаточную поддержку со стороны родственников, жаловались на то, что ощущают себя «загнанными в угол». Обязанность заботиться о малолетних детях усложняет поиск работы для женщин, возглавляющих домохозяйства. Координатор центра компактного проживания в Донецке рассказал о том, что некоторые матери-переселенки начали употреблять алкоголь. Наблюдатели СММ стали свидетелями того, как мальчик-подросток вынужден проживать со своими двумя бабушками в одной комнате. Однако в некоторых других местах, расположенных в больших городах или недалеко от них, где отсутствуют проблемы с доставкой и получением гуманитарной помощи, ВПЛ заявили, что условия проживания они считают вполне приемлемыми.

### **6.1.2. Проблематичность поиска жилья в частном жилом фонде**

Респонденты во всех областях отметили, что арендная плата и коммунальные платежи резко выросли с момента начала конфликта, что значительно усложняет поиск приемлемого и финансово доступного жилья как для ВПЛ, так и для членов принимающих общин, а также приводит к повышению напряженности во взаимоотношениях между этими двумя группами. По мнению членов принимающих общин, именно наплыв ВПЛ привел к повышению цен на аренду жилья и повышению спроса на доступное жилье среди потенциальных арендаторов<sup>24</sup>.

Многие ВПЛ рассказали о нежелании собственников недвижимости сдавать им в аренду свое жилье. Другие отмечали, что некоторые владельцы квартир требовали оплаты аренды на год вперед, опасаясь, что ВПЛ не смогут регулярно оплачивать арендуемое жилье. Также ВПЛ приводили примеры случаев, когда собственники недвижимости расторгали уже заключенные с ними договора аренды, узнав, что их

---

<sup>24</sup> Кроме того, некоторые ВПЛ отказались поселяться в сельской местности из-за удаленности сел от населенных пунктов, где можно найти работу и иметь доступ к образованию и медицинскому обслуживанию надлежащего уровня.

жильцы — ВПЛ. Также сообщалось о случаях, когда владельцы жилья отказывались от подписания договора аренды, чтобы избежать лишних проблем с налоговой отчетностью<sup>25</sup>. По словам ВПЛ, отсутствие договора аренды порождает чувство неуверенности в завтрашнем дне. По мнению некоторых ВПЛ, отказ собственников жилья от подписания договора аренды, а также регистрации ВПЛ по адресу фактического проживания является препятствием для получения субсидии на оплату жилищно-коммунальных услуг<sup>26</sup>. Довольно большое количество ВПЛ отметили, что они платят более высокую арендную плату по сравнению с другими арендаторами.

### 6.1.3. Выделение земельных участков

ВПЛ имеют законное право на получение земельного участка по месту фактического на данный момент проживания из земель государственной и коммунальной собственности<sup>27</sup>. Во Львовской области была начата реализация гражданских инициатив по выделению земельных участков ВПЛ. На момент публикации данного отчета земельные участки также уже были выделены бывшим участникам антитеррористической операции<sup>28</sup>, что спровоцировало всплеск напряженности во взаимоотношениях между принимающими общинами, организациями гражданского общества, участникам боевых действий и ВПЛ.

Глава сельского совета с. Вороцев (Львовская область) рассказал СММ, что земельные участки были выделены 24 семьям ВПЛ, а также добавил, что некоторые местные жители выступили против этого. Сельский совет также занимался выделением земельных участков участникам боевых действий. По словам собеседника, между ВПЛ и участниками боевых действий не возникало каких-либо конфликтов при распределении земельных участков. Однако члены общественной организации «Общественное движение переселенцев Донбасса» рассказали, что они обращались в сельский совет с просьбой поменять выделенные ВПЛ земельные участки на другие на территории села. Это было вызвано тем, что выделенные им участки были якобы непригодны для строительства. Представители этой же организации отметили, что сельская власть также выдвинула некоторые условия, которых не было в первоначальном соглашении. Согласно полученным сообщениям, некоторые люди опасались, что ВПЛ создадут отдельное поселение и, возможно, поставят под угрозу мир и порядок территориальной общины.

---

<sup>25</sup> Сдача в аренду имущества подразумевает налоговые обязательства для владельцев квартир. В связи с этим хозяева не желают сдавать свои квартиры в аренду ВПЛ, опасаясь, что последние укажут адрес, по которому они проживают, в официальных документах о взятии на учет ВПЛ, в результате чего собственникам жилья, возможно, придется уплатить дополнительные налоги.

<sup>26</sup> Постановление Кабинета Министров Украины «Об упрощении порядка предоставления населению субсидий для возмещения расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг, приобретение сжиженного газа, твердого и жидкого печного бытового топлива» от 21 октября 1995 г. №848 позволяет арендаторам, которые фактически проживают в жилом помещении на основании договора аренды жилья, при определенных условиях получать субсидию на оплату жилищно-коммунальных услуг.

<sup>27</sup> Согласно статьям 11(8) 11(9) Закона о ВПЛ местные государственные администрации и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают в соответствии с действующим законодательством Украины получение ВПЛ права на земельный участок по месту фактического на данный момент проживания из земель государственной или коммунальной собственности.

<sup>28</sup> Участники антитеррористической операции (АТО), в соответствии с Указом Президента Украины «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 13 апреля 2014 года «О неотложных мерах относительно преодоления террористической угрозы и сохранения территориальной целостности Украины» от 14 апреля 2014 г. №405/2014, которые являются участниками боевых действий согласно статьи 6 Закона Украины «О статусе ветеранов войны, гарантии их социальной защиты» от 22 октября 1993 г. №3551-ХІІ (далее — «Закон о статусе и гарантиях»), имеют право на выделение земельных участков в первоочередном порядке в соответствии с пунктом 14 части первой статьи 12 Закона о статусе и гарантиях.

## **6.2. Экономическая ситуация и доступ к трудоустройству**

ВПЛ, принимавшие участие в обсуждениях и беседах, отметили, что социально-экономическая незащищенность является основной проблемой, которая создает условия полной неопределенности и вынуждает многих ВПЛ к повторному внутреннему перемещению или даже возвращению домой. В условиях застоя на рынке труда наплыв безработных ВПЛ может восприниматься членами принимающей общины как потенциальная угроза. Некоторые ВПЛ вернулись в свои родные города и села из-за отсутствия жилья или возможностей для трудоустройства. Как стало известно, ввиду отсутствия других возможностей трудоустройства мужчины отправлялись на военную службу, чтобы иметь хоть какой-нибудь источник дохода. Многие ВПЛ считают отсутствие экономических ресурсов причиной, из-за которой они не чувствуют себя полноценными и равноправными членами местного сообщества.

Найти работу в новых местах проживания было особенно сложно для одиноких матерей и женщин среднего возраста. Одинокая мать, проживающая в Ивано-Франковске с четырьмя детьми, один из которых — инвалид, рассказала, что при такой высокой стоимости жизни она едва сводит концы с концами и поэтому, невзирая на отсутствие безопасности, планирует вернуться на Донбасс. Во многих местах, особенно в селах, наблюдается нехватка мест в дошкольных учреждениях. Далеко не все ВПЛ и местные жители могут устроить своих детей в детский сад. Однако для многих женщин наличие для ребенка места в дошкольном образовательном учреждении является непременным условием для трудоустройства<sup>29</sup>.

По мнению некоторых ВПЛ, внутреннее перемещение иногда способствует укреплению традиционных гендерных ролей. Женщины-ВПЛ из числа крымских татар из с. Новая Гребля рассказали, что они занимаются преимущественно домашними делами и не имеют времени искать работу.

### **6.2.1. Несоответствие квалификации**

Большое количество ВПЛ с Донбасса, которые у себя дома работали в тяжелой или горнодобывающей промышленности, переселились в сельскохозяйственные районы, где необходимы другие профессиональные навыки. Некоторые ВПЛ не смогли найти соответствующую своей квалификации работу в новых местах проживания. Много ВПЛ соглашались на работу с меньшей оплатой труда или на более низкие должности, чем занимаемые ими на прежнем месте работы.

В ряде случаев ВПЛ отказывались от предложенной работы, если она не соответствовала их квалификации и профессиональному опыту или их ожиданиям по оплате труда. Также были случаи, когда переселенцы с высшим образованием и большим опытом профессиональной деятельности отказывались от низкооплачиваемой работы. В результате, случаи отказа переселенцев от предлагаемой работы воспринимались членами принимающих сообществ как свидетельство того, что ВПЛ не хотят работать и предпочитают жить на пособия от государства.

---

<sup>29</sup> Многие ВПЛ жаловались на трудности с получением места для ребенка в детском саду, особенно те, кто переселился на более поздней стадии конфликта. Также люди сообщали, что в сельской местности вообще практически нет детских садов. В то же время немало ВПЛ в различных областях подтвердили, что их детей приняли в детский сад в приоритетном порядке, что вызвало волну возмущения среди членов принимающей общины, которые стояли в очереди на устройство ребенка в дошкольное заведение в течение нескольких лет.

### **6.2.2. Проблемы при трудоустройстве**

Некоторые ВПЛ полагали, что низкий уровень оплаты труда объясняется их статусом переселенцев. Они утверждали, что работодатели не всегда изъявляли желание принимать их на работу и тратить средства на обучение переселенцев, которые, скорее всего, не задержаться долго. Был принят ряд нормативно-правовых актов, предоставлявших определенные льготы тем работодателям, которые брали на работу переселенцев, но сами ВПЛ заявляли, что эти меры не всегда эффективны<sup>30</sup>. Некоторые переселенцы рассказывали, что им отказали в приеме на работу из-за того, что они приехали с Донбасса. Например, один переселенец утверждал, что потенциальный работодатель отказал ему после того, как увидел его справку о статусе переселенца, в которой было указано, что он приехал с Донбасса. Еще один переселенец утверждал, что за одну и ту же работу он получал зарплату на 40% меньше, чем его коллеги из местного сообщества. Общественная организация «Крым SOS» выиграла дело переселенца с Крыма, который получал меньшую зарплату и имел худшие условия труда, чем другие работники в том месте, где он работал. После того, как он поднял этот вопрос перед работодателем, его уволили. В соответствии с решением суда истец получил компенсацию и его восстановили на работе на тех же условиях и с такой же зарплатой, что и у остальных работников.

### **6.2.3. Повышенный риск торговли людьми, в том числе эксплуатации труда**

Отсутствие гарантий трудоустройства, непостоянная занятость, низкие зарплаты и задержки с оплатой труда увеличивают риск того, что мужчины и женщины могут стать жертвами торговли людьми<sup>31</sup>. Повышается вероятность того, что ВПЛ будут работать на неофициальной работе без социальной защиты, что особенно касается женщин, которые составляют большинство среди лиц трудоспособного возраста. При таких условиях возрастает риск того, что женщины могут стать жертвами преступных группировок, причастных к торговле людьми. В одном неподконтрольном правительству селе Донецкой области, где до начала конфликта большинство населения работало на шахтах и железной дороге, около 300 переселенцев вернулись домой в сентябре 2015 года. После возвращения работы у них не было, и они остались безработными. В июле 2015 года в прокуратуре Львовской области наблюдателям СММ сообщили, что во Львовской области выявлено шесть случаев торговли людьми, в связи с чем были возбуждены уголовные дела. Пять жертв были переселенками с Донбасса, а одна — с Крыма. В неподконтрольных «ДНР» населенных пунктах, таких как Амвросиевка и Харцызск, наблюдателям СММ сообщили о случаях эксплуатации

---

<sup>30</sup> Ряд мер по содействию занятости ВПЛ был внедрен Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины по усилению социальной защиты внутренне перемещенных лиц» от 5 марта 2015 г. № 245-VIII. В частности, эти меры включают компенсацию расходов (возмещение) на установленную оплату труда для работодателей, трудоустраивающих ВПЛ на условиях краткосрочных трудовых договоров, при условии соблюдения и других требований. Такая компенсация оплаты труда ВПЛ введена 25 сентября 2015 г. Постановлением Кабинета Министров Украины «О порядке осуществления мер по содействию занятости, возврату денежных средств, направленных на финансирование таких мер, в случае нарушения гарантий занятости для внутренне перемещенных лиц» от 8 сентября 2015 г. № 696.

<sup>31</sup> Международная организация по миграции (МОМ) зафиксировала девять случаев торговли (или попыток торговли) ВПЛ в 2015 г. МОМ также оказала помощь трем лицам, пострадавшим от принудительного труда и подвергшихся пыткам в неподконтрольных правительству районах, МОМ «Торговля людьми в Украине – анализ ситуации за 2015 г.» [http://stoptrafficking.org/sites/default/files/mom/documents/CT\\_situation%20analysis%20DEC%202015%20UKR\\_0.pdf](http://stoptrafficking.org/sites/default/files/mom/documents/CT_situation%20analysis%20DEC%202015%20UKR_0.pdf)



труда. Несколько мужчин в возрасте от 20 до 30 лет рассказали, что они выполняли тяжелую физическую работу, за которую их работодатели им недоплачивали.

### **6.3. Доступ к социальной защите**

ВПЛ имеют такое же право на социальную защиту, как и другие граждане Украины<sup>32</sup>. Во многих случаях прекращение социальных выплат в неподконтрольных правительству районах<sup>33</sup> способствовала первичному внутреннему перемещению с Донбасса. Однако перемещение делает ВПЛ более уязвимыми, и государственные органы несут ответственность за активную поддержку перемещенных лиц в реализации их прав<sup>34</sup>.

#### **6.3.1. Приостановка выплаты пенсий в неподконтрольных правительству районах и перемещение социальных служб**

Приостановка выплаты пенсий лицам, которые проживают в неподконтрольных правительству районах, имела для них отрицательные последствия и особо негативно повлияла на пожилых людей и возглавляемых домохозяйства женщин, которые остались с ограниченными средствами для существования или совсем без них. Более того, перемещение государственных социальных служб привело к тому, что доступ к ним все больше усложнялся, что отрицательно повлияло на тех людей, которые зависели от работы этих учреждений<sup>35</sup>. Приюты для жертв сексуального или гендерно-мотивированного насилия и некоторые специализированные медицинские службы были закрыты в Луганске, вследствие чего много людей осталось без доступа к специализированной помощи. Женщины-переселенки в Северодонецке (Луганская область) подчеркнули, что они переехали в неподконтрольные правительству районы из-за наличия там социальных служб. В связи с этим переселенки и активисты движения за права женщин из общественных организаций особенно отметили актуальность проблем домашнего насилия. По данным общественной организации «Центр «Женские перспективы», находящейся во Львове, женщины-жертвы из семей ВПЛ, часть которых уже сталкивалась с домашним насилием у себя дома, стали еще более уязвимыми к подобным случаям. Они не сообщают о таких случаях в полицию и службы защиты, так как у них нет другого жилья и другого выбора, кроме как продолжать жить вместе с партнером, который подвергает их насилию.

---

<sup>32</sup> Статьи 21, 24 и 46 Конституции Украины от 28 июня 1996 г.; статьи 2, 7 и 14 Закона Украины о ВПЛ и принципы 1, 2 и 19 из Руководящих принципов ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

<sup>33</sup> Согласно Временному порядку финансирования бюджетных учреждений, осуществлению социальных выплат населению и предоставлении финансовой поддержки отдельным предприятиям и организациям Донецкой и Луганской областей, утвержденному Постановлением Кабинета Министров Украины от 7 ноября 2014 г. № 595 (Постановление № 595), все бюджетные выплаты, включая пенсии, жителям населенных пунктов Донецкой и Луганской областей, на территории которых органы государственной власти Украины не выполняют своих полномочий, были приостановлены. 16 октября 2015 г. Высший административный суд Украины в деле № К/800/19418/15 признал эти положения Постановления № 595 недействительными, но на сегодняшний день это судебное решение остается невыполненным. СММ отмечает, что пункт 8 Комплекса мер по выполнению Минских соглашений предусматривает «определение модальностей полного восстановления социально-экономических связей, включая социальные переводы, такие как выплата пенсии и иные выплаты (поступления и доходы, своевременная оплата всех коммунальных счетов, возобновление налогообложения в рамках правового поля Украины)».

<sup>34</sup> Статьи 21, 22, 24 и 46 Конституции Украины от 28 июня 1996 г.; статьи 2, 7 и 14 Закона Украины о ВПЛ и принципы 1, 2, 3, 4 и 19 из Руководящих принципов ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

<sup>35</sup> См. Тематический отчет СММ ОБСЕ «Наблюдения в отношении бывших бюджетных учреждений в Донецкой и Луганской областях», <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/151771?download=true>

### 6.3.2. Проблемы с регистрацией ВПЛ и получением гуманитарной помощи

Зарегистрированные перемещенные лица получают справку о взятии на учет ВПЛ, выданную органами государственной власти<sup>36</sup>. Получение такой справки является предварительным условием для получения пенсий, социальной помощи, льгот<sup>37</sup> и других выплат, предназначенных для поддержки ВПЛ<sup>38</sup>. Многие ВПЛ сообщали, что процесс регистрации является сложным и обременительным. Многие ВПЛ отмечали, что из-за недостатка информации о правах ВПЛ, а также из-за отсутствия единого учреждения для комплексного предоставления помощи они не могут в полном объеме воспользоваться своими правами. Во всех областях ВПЛ одинаково жаловались на то, что они вынуждены раз в полгода проходить перерегистрацию, чтобы продолжить получать социальное пособие<sup>39</sup>.

Иногда местные жители считали несправедливостью тот факт, что переселенцам предоставляют социальные пособия и гуманитарную помощь. В некоторых населенных пунктах опрашиваемые полагали, что помощь, которая обычно выплачивалась другим группам населения (например, пострадавшим от Чернобыльской аварии), сократилась, чтобы больше бюджетных средств можно было выделить переселенцам.

Хотя многие местные жители с пониманием относились к проблемам переселенцев, несколько ВПЛ рассказали, что из-за получаемых ими пособий они сталкивались со случаями недовольства со стороны членов местных общин. Несколько ВПЛ также обвинялись в том, что, продолжая проживать в неподконтрольных правительству районах, одновременно используют свой статус переселенца для получения финансовой помощи<sup>40</sup>. В Харькове местные жители рассказали СММ, что они сталкиваются с проявлениями дискриминации, поскольку ВПЛ пользуются услугами

<sup>36</sup> Статья 4 Закона о ВПЛ.

<sup>37</sup> Пункт 1 Постановления Кабинета Министров Украины «Об осуществлении социальных выплат внутренне перемещенным лицам» от 5 ноября 2014 г. № 637 и пункт 8 Постановления № 595.

<sup>38</sup> Украинское законодательство предусматривает следующие виды денежной помощи, которые непосредственно связаны с внутренним перемещением: (а) ежемесячная адресная помощь для покрытия расходов на проживание, включая оплату жилищно-коммунальных услуг в размере 442 гривны на каждого работоспособного члена семьи и 884 гривны для пенсионеров и детей, но в любом случае не более 2400 гривен на семью (Постановление № 505); и (б) одноразовое денежное пособие, сумма которого определяется в индивидуальном порядке и выплачивается из средств, поступивших от физических и юридических лиц (Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении порядка использования средств, поступивших от физических и юридических лиц для предоставления одноразовой денежной помощи пострадавшим лицам и внутренне перемещенным лицам» от 1 октября 2014 г. № 535).

<sup>39</sup> Недавними изменениями к Закону о ВПЛ, внесенными Законом Украины «О внесении изменений к некоторым законам Украины касательно усиления гарантий соблюдения прав и свобод внутренне перемещенных лиц» от 24 декабря 2015 г. № 921-VIII, была упрощена процедура взятия на учет ВПЛ. Согласно этим изменениям, срок действия справок о взятии на учет не будет ограничиваться шестью месяцами – такие справки будут выдаваться на неограниченный срок. Однако на практике, подтверждаемой наблюдениями СММ, органы государственной власти все еще используют Постановление № 509, которое не соответствует положениям Закона о ВПЛ в последней редакции.

<sup>40</sup> СММ обращает внимание на то, что в соответствии с Письмом Министерства социальной политики Украины от 16 февраля 2016 г. «Об усилении контроля в отношении учета внутренне перемещенных лиц» (далее — «Письмо»), местные структурные подразделения по вопросам социальной защиты получили инструкции относительно приостановки социальных выплат зарегистрированным ВПЛ на основе информации, полученной от Министерства внутренних дел, Национальной полиции, Службы безопасности Украины, Государственной пограничной службы или других органов государственной власти. Согласно Письму, социальные выплаты должны быть приостановлены до подтверждения адреса проживания ВПЛ Государственной миграционной службой или лично перемещенными лицами. СММ получила данные, что вследствие массовых проверок учетного статуса ВПЛ, проводившихся во всех областях Украины, как указано в Письме, социальные выплаты были приостановлены сотням тысяч ВПЛ на неопределенное время.

бесплатно или в особом порядке, например, в некоторых местных учреждениях есть отдельные очереди для ВПЛ. Некоторые респонденты с принимающих общин считали несправедливым, что незарегистрированные ВПЛ, которые являются самозанятыми лицами, не платят местных налогов, таких как налог на собственность, транспортный налог и взносы в фонд социального страхования, при этом они одновременно получают помощь от местных организаций. И ВПЛ, и представители принимающих общин высказали мнение, что государственная помощь должна предоставляться всем гражданам, которые в ней нуждаются, а не только перемещенным лицам.

ВПЛ сообщали о недостаточно понятном принципе распределения помощи от гуманитарных организаций. ВПЛ в западных и центральных областях Украины высказали мнение, что гуманитарную помощь получают только ВПЛ в восточных областях Украины. Однако женщина-ВПЛ в Станице Луганской считала, что ВПЛ, живущие рядом с линией соприкосновения, получают пособие в меньшем размере, чем те, кто живет дальше от этой линии. По мнению ВПЛ в Чернигове, гуманитарные организации пренебрегают проблемами, возникающими в их области, поскольку переселенцев там значительно меньше в сравнении с другими областями.

Наконец, документы, «выданные» «учреждениями» «ДНР» и «ЛНР» на Донбассе, а также фактическими органами власти Крыма, не признаются органами государственной власти Украины, а потому отсутствие свидетельства о рождении и некоторых других документов<sup>41</sup> ограничивает доступ переселенцев к системам социального обеспечения, образования<sup>42</sup> и здравоохранения. Отсутствие свидетельства о смерти значительно усложняет реализацию права на распоряжение, наследование и возврат утраченного имущества. Согласно украинскому законодательству, для юридического установления фактов, которые были засвидетельствованы документами, выданными в неподконтрольных правительству районах, необходимо соответствующее судебное решение, получение которого, по мнению переселенцев, является длительным и сложным процессом<sup>43</sup>. Респонденты-ВПЛ с Донбасса и Крыма сообщали о проблемах с признанием документов, выданных в неподконтрольных правительству районах, вследствие чего переселенцы не могли в полном объеме реализовать свои права. ВПЛ из Крыма сообщали преимущественно о трудностях с получением украинских свидетельств о рождении детей, родившихся в Крыму.

#### **6.4. Участие в местных выборах**

В соответствии с международными стандартами ВПЛ должны иметь право голоса и участия в общественно-политической жизни страны<sup>44</sup>. У ВПЛ не было возможности

---

<sup>41</sup> См. Раздел 5.2.1 «Доступ к правосудию в контексте конфликта в Украине», СММ, декабрь 2015 г., <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/212316?download=true>.

<sup>42</sup> Во время обсуждений в фокус-группах многие ВПЛ с Донбасса и Крыма поделились своей обеспокоенностью по поводу дальнейшего образования и непризнания дипломов и свидетельств, выданных в неподконтрольных правительству районах.

<sup>43</sup> 24 февраля 2016 г. вступили в силу изменения к Гражданскому процессуальному кодексу Украины, которые должны ускорить и упростить производство в делах по установлению фактов рождения и/или смерти в неподконтрольных правительству районах. В частности, в соответствии с этими изменениями, теперь любое уполномоченное лицо сможет обратиться в любой суд, расположенный в неподконтрольных правительству районах, с заявлением об установлении факта рождения в неподконтрольных правительству районах. Также и родственник умершего лица или их представители смогут подать заявление об установлении факта смерти в неподконтрольных правительству районах. Такие дела рассматриваются незамедлительно с момента получения соответствующего заявления судом. Решение по таким делам подлежит немедленному исполнению.

<sup>44</sup> См. статью 21 Всеобщей декларации прав человека, Генеральная Ассамблея ООН, 10 декабря 1948 г., 217А (III), U.N. Doc A/810 в 71 (1948); статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, Генеральная Ассамблея ООН, 16 декабря 1966 г., G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp.

проголосовать на местных выборах, которые проводились в Украине в октябре и ноябре 2015 года<sup>45</sup>. Согласно украинскому законодательству, условием участия в местных выборах является регистрация места жительства<sup>46</sup>, поэтому для участия в голосовании перемещенные лица, временно проживающие в принимающих общинах, должны были пройти перерегистрацию. Смена регистрации места жительства могла бы привести к потере статуса ВПЛ и соответствующего социального пособия<sup>47</sup>.

Респонденты во время опроса, проведенного СММ, усматривали в этом нарушение своих основных прав и препятствие для установления конструктивных взаимоотношений с принимающими общинами. Во многих местах перемещенные лица считали, что должны иметь право голоса на местных выборах для равноправного участия в жизни местных общин. Они полагали, что в противном случае политические партии не будут мотивированы принимать ко вниманию их мнение и защищать их права. Один мужчина-ВПЛ выразил свое разочарование такой ситуацией, заявив, что «когда речь идет об оплате счетов, мобилизации и налогах, нас считают гражданами Украины, но когда доходит до голосования в населенном пункте, где мы живем, то нас лишают наших прав».

### **6.5. Проблемы безопасности, препятствующие безопасному и долгосрочному возвращению ВПЛ домой**

СММ отметила, что в качестве факторов, препятствующих безопасному и надежному возвращению ВПЛ домой, рассматриваются боевые действия, известные случаи нарушений прав человека в неподконтрольных правительству районах и ограничений доступа к правосудию. Нестабильная ситуация в сфере безопасности, наличие вооруженных формирований, страх преследования, поврежденная инфраструктура и разрушенные дома наряду с ограниченным доступом к недвижимому имуществу в охваченных конфликтом районах препятствуют возвращению ВПЛ. Несколько

---

(No. 16) в 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, которая вступила в силу в отношении Украины 23 марта 1976 г.; принцип 22 Руководящих принципов ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны; пункт 9 Рекомендации (2006) 6 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам в отношении внутренне перемещенных лиц.

<sup>45</sup> Местные выборы проводились 25 октября и 15 ноября 2015 г. во всех областях Украины, за исключением Автономной Республики Крым и отдельных районов Донецкой и Луганской областей, и 29 ноября 2015 г. в Мариуполе и Красноармейске (Донецкая область). См. Закон Украины «Об особенностях проведения голосования на очередных выборах депутатов Красноармейского городского совета, Красноармейского городского головы (Донецкая область) и депутатов Мариупольского городского совета, Мариупольского городского головы (Донецкая область)» от 10 ноября 2015 г. № 775-VIII. См. Рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ в Итоговом отчете Миссии по наблюдению за выборами по результатам местных выборов в Украине от 25 октября 2015 г. («Государственные органы должны принять меры для обеспечения равного избирательного права и предоставить право голосовать на местных выборах различным группам граждан, в том числе ВПЛ при условии проживания в соответствующей местности определенного срока»), <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/223811>. Кроме того, предусмотренное Минскими соглашениями голосование на местных выборах на Донбассе может вызвать определенные трудности у ВПЛ.

<sup>46</sup> Граждане, которые принадлежат к соответствующим территориальным общинам, что подтверждается их зарегистрированным местом жительства в паспорте или временном свидетельстве гражданина Украины, имеют право голоса на местных выборах (статья 3 Закона Украины «О местных выборах» от 15 июля 2015 г. № 595-VIII).

<sup>47</sup> Несмотря на отсутствие четко сформулированного положения касательно утраты статуса ВПЛ, в соответствии со статье 4 Закона о ВПЛ в редакции 2015 г., которая действовала на момент проведения местных выборов основанием для постановки на учет ВПЛ было наличие регистрации места жительства на территории, пострадавшей в результате вооруженного конфликта или в связи с возникновением других обстоятельств. Таким образом, изменение регистрации места жительства могла бы привести к потере переселенцами этого необходимого места регистрации, вследствие чего они могли бы потерять статус ВПЛ и соответствующие ему социальные выплаты.

опрошенных выразили обеспокоенность наличием мин и неразорвавшихся боеприпасов. По их мнению, это является серьезным препятствием для возвращения.

Независимо от возраста и пола, среди главных причин внутреннего перемещения респонденты называли продолжающиеся боевые действия, обстрелы и всеобщее состояние незащищенности<sup>48</sup>. Кроме того, из-за боевых действий в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины была разрушена инфраструктура, вследствие чего тысячи людей остались без доступа к питьевой воде, электричеству и отоплению<sup>49</sup>. Переселенка с Донбасса, проживающая в Черкасской области, вспоминала случай, когда несмотря на интенсивный обстрел люди легли посреди дороги, чтобы помешать автоцистернам уехать без распределения питьевой воды среди местных жителей.

Многие ВПЛ с Донбасса выразили озабоченность наличием в их родных местах вооруженных формирований. Женщины особенно отмечали угрозы и риски безопасности, увеличение количества вооруженных лиц в жилых районах, а также отсутствие механизмов защиты. В подконтрольном правительству Мангуше (Донецкая область) опрошенные жители были обеспокоены присутствием в селе вооруженных солдат, вследствие чего родители не могли позволить детям ходить в школу без сопровождения. В таких условиях возрастает риск гендерно-мотивированного насилия. О своем случае наблюдателям СММ рассказала одна девочка-подросток из подконтрольных «ЛНР» районов. Когда она шла со своей матерью вдоль дороги, рядом остановилась машина с вооруженными людьми, которые попытались затолкнуть девочку в машину, но ее мать смогла убедить их отпустить ребенка.

Во время обсуждений и бесед выходцы с Донбасса высказывали свои опасения, что после возвращения в неподконтрольные правительству районы они могут подвергнуться преследованию из-за своих политических взглядов, участия в проукраинских митингах или просто за свое желание переселиться в подконтрольные правительству районы. Как угрозу для собственной безопасности в случае возвращения многие ВПЛ упоминали случаи похищения, незаконного задержания, принудительного труда и расправы без суда и следствия.

Другие<sup>50</sup> отмечали отсутствие свободы слова и случаи преследования религиозных групп, кроме Украинской православной церкви (УПЦ), в районах, неподконтрольных правительству. Миссия получила несколько заявлений от ВПЛ, в которых они заявляют о случаях захвата храмов Свидетелей Иеговы, похищений, незаконных арестов и избиения или пыток членов их религиозной общины в неподконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей. Пастор из протестантских общин в Черновцах утверждал, что в подконтрольных «ДНР» районах членов его

---

<sup>48</sup> Несколько ВПЛ были обеспокоены отсутствием защиты от артиллерийских и минометных обстрелов во время ожидания в очередях за гуманитарной помощью. У других переселенцев возникали проблемы со здоровьем, включая затрудненное дыхание, вызванное взрывами ракет. Много людей жили в условиях непрерывных обстрелов и постоянного страха за свою жизнь и безопасность своих детей. Некоторые становились свидетелями обстрелов детских садов, больниц и школ, результатом чего были разбитые окна и повреждения от осколков. Другие вспоминали обстрелы автостанций и железнодорожных станций, вследствие чего гибли люди. По данным Управления Верховного комиссара ООН по вопросам прав человека (УВКПЧ), с середины апреля 2014 г. почти 2000 гражданских лиц погибло во время боевых действий в Украине, таким образом, приблизительное количество жертв с начала конфликта составляет 30 903, из которых 9371 погибших и 21 532 раненых (эти данные включают как гражданских лиц, так и солдат Вооруженных сил Украины, а также членов вооруженных формирований). См. [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine\\_14th\\_HRMMU\\_Report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_14th_HRMMU_Report.pdf).

<sup>49</sup> См. Тематический отчет СММ ОБСЕ «Доступ к воде в охваченных конфликтом районах Донецкой и Луганской областей», сентябрь 2015 г. <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/183181?download=true>.

<sup>50</sup> Участники обсуждений в фокус-группах упоминали только некоторые религиозные группы, но это не означает, что только указанные ранее группы могли подвергаться преследованиям.

церкви преследовали и казнили<sup>51</sup>. Пастор одной протестантской общины в одном из подконтрольных «ДНР» районов, который переселился в Днепропетровскую область, сообщил, что члены «ДНР» захватили помещение их общины, после чего многие представители этой религиозной общины уехали оттуда. Он боялся возвращаться, поскольку за его задержание члены «ДНР» предлагали вознаграждение.

Несколько мальчиков из числа ВПЛ в Херсоне рассказали СММ, что члены «ДНР» привлекали их одноклассников (в возрасте 16-17 лет) к рытью окопов, что усиливало их беспокойство по поводу возвращения. Несколько девочек-подростков сообщили о случаях похищения и незаконного задержания родственников и знакомых. Одна пожилая женщина рассказала СММ о трех семьях, члены которых открыто заявляли о своих проукраинских взглядах, за что их якобы расстреляли.

Одна переселенка в подконтрольном «ЛНР» Молодогвардейске (Луганская область) рассказала СММ, что ее брат и муж являются членами «ЛНР», поэтому она не будет ощущать себя в безопасности, если вернется в подконтрольные правительству районы. Она также переживала из-за того, что ее младшего сына мобилизуют в украинскую армию, если она вернется в подконтрольные правительству районы.

Наконец, многие ВПЛ с Донбасса были обеспокоены тем, что в их отсутствие их дома могли быть заняты другими лицами, разграблены или разрушены<sup>52</sup>. Один переселенец сказал, что в доме на его дачном участке живут вооруженные лица. Еще одному переселенцу позвонил его сосед и спросил, не собирается ли он возвращаться, а если да, то когда, так как соседу приказали сообщить, пустует ли квартира.

ВПЛ также жаловались, что они продолжают получать счета на оплату коммунальных услуг с их покинутых мест проживания в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, а также выразили обеспокоенность в связи с накоплением больших долгов.

## **7. Ограничение свободы передвижения как обстоятельство, отягощающее положение перемещенного населения**

СММ отметила, что свобода передвижения через линию соприкосновения остается одной из серьезных проблем защиты гражданского населения, включая ВПЛ, в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины, и несет существенную угрозу физической безопасности лиц, оказавшихся заложниками вооруженного конфликта<sup>53</sup>. Ввиду ограниченного количества контрольных пунктов въезда-выезда для пересечения линии соприкосновения люди вынуждены ездить на большие расстояния и ждать в длинных очередях<sup>54</sup>. Контрольные пункты въезда-выезда могут

---

<sup>51</sup> Мониторинговая миссия ООН по правам человека в Украине продолжает сообщать о нарушениях свободы вероисповедания, включая нарушения в отношении малых христианских деноминаций на территориях, находящихся под контролем вооруженных формирований:

[http://www.un.org.ua/images/stories/12th\\_ONCHR\\_report\\_on\\_Ukraine\\_EN.pdf](http://www.un.org.ua/images/stories/12th_ONCHR_report_on_Ukraine_EN.pdf). См. также отчет Центра Гражданских Свобод и Международного партнерства за права человека, «Когда Бог становится оружием. Преследования за религиозные убеждения во время военного конфликта на востоке Украины», апрель 2015 г., который можно загрузить по ссылке [http://iphonline.org/wp-content/uploads/2015/07/when\\_god\\_becomes\\_the\\_weapon\\_may2015.pdf](http://iphonline.org/wp-content/uploads/2015/07/when_god_becomes_the_weapon_may2015.pdf)

<sup>52</sup> По данным отчета Норвежского совета по делам беженцев «Права на жилье, землю и собственность перемещенных и пострадавших от конфликта сообществ на Востоке Украины», январь 2016 г., «структуры» «ЛНР» издали приказ, согласно которому, если объект собственности пустует в течение 45 дней, то он подлежит конфискации.

<sup>53</sup> См. Тематический отчет СММ ОБСЕ «Защита мирного населения и свобода передвижения в Донецкой и Луганской областях», <http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/157021?download=true>

<sup>54</sup> По сведениям Офиса ООН по координации гуманитарных вопросов (ОСНА), в марте 2016 г. Государственная пограничная служба зафиксировала около 96 000 человек, прошедших через КПВВ «Станица Луганская». В среднем 8000 человек желали перейти через КПВВ «Зайцево» в день, что

закрываются почти без предупреждения, а потому люди пересекают линию соприкосновения в неразрешенных местах, подвергая себя опасности подрыва на минах и неразорвавшихся боеприпасах.

Многие ВПЛ поселились далеко от линии соприкосновения, однако немало было и тех, кто решил остаться ближе к родным местам. Для них ограничение свободы передвижения и необходимость получать пропуска составляют существенную трудность, что отражается на их повседневной жизни. Меры, предусмотренные во Временном порядке осуществления контроля за перемещением лиц, транспортных средств и грузовиков вдоль линии соприкосновения в пределах Донецкой и Луганской областей (далее — «Временный порядок»), повлияли на свободу передвижения ВПЛ с Донбасса, которые поселились в разных областях Украины и иногда на короткое время ездили в родные места, чтобы оценить насколько безопасной является ситуация, проверить свое имущество, помочь родственникам или забрать личные вещи.

Ограничение свободы передвижения повлияло на единство семей из-за того, что были ограничены связи между родственниками, живущими по разные стороны от линии соприкосновения, что значительно усложнило примирение, а также безопасное и добровольное возвращение. В значительной степени эти факторы повлияли на пожилых людей. Переселенцы пожилого возраста сообщали о проблемах, с которыми они сталкивались при использовании информационных технологий для получения разрешений в режиме онлайн из-за отсутствия доступа до сети Интернет или из-за недостатка навыков. Они также жаловались, что приходится долго ждать на контрольных пунктах въезда-выезда, что особенно невыносимо в жару и морозы. Зимой пересекать линию соприкосновения очень опасно, особенно для пожилых людей с ограниченными физическими возможностями и людей с ограниченной мобильностью.

Мины и неразорвавшиеся боеприпасы представляют еще одну угрозу для ВПЛ, которые ездят домой и возвращаются в места своего перемещения. Несколько перемещенных лиц рассказали, что не ощущают себя в безопасности на контрольных пунктах въезда-выезда, которые могут стать мишенью для обстрелов. Переселенка из с. Кременная (Луганская область), живущая рядом с линией соприкосновения, вспоминала о случае с одной из ее знакомых, у которой ночью случился диабетический приступ. Машина скорой помощи не смогла попасть к больной, поскольку ночью контрольные пункты въезда-выезда были закрыты.

ВПЛ с Крыма сказали, что для них возвращаться домой тяжело и опасно. Крымские татарки, проживающие в центре компактного проживания в Киевской области, сообщили, что их мужья, оставшиеся в Крыму, не пересекают административную границу (АГ) из-за страха, что больше не смогут вернуться. Они также рассказали, что теперь значительно труднее пересекать АГ из-за приостановки движения общественного транспорта и из-за блокады движения и грузов через АГ, которую инициировали активисты 20 сентября 2015 года<sup>55</sup>.

---

значительно превышает прогнозируемую дневную пропускную способность в 5500 человек. Бюллетень по гуманитарным вопросам, Украина, выпуск 9, 1 – 30 апреля 2016 г.

[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian\\_bulletin\\_ukraine\\_-\\_issue\\_09\\_eng%20%281%29.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin_ukraine_-_issue_09_eng%20%281%29.pdf)

<sup>55</sup> Активисты прекратили блокировать контрольные пункты въезда-выезда вблизи административной границы после того, как 17 января 2016 г. вступило в силу Постановление Кабинета Министров о запрете товарооборота с Автономной Республикой Крым.

## **8. Особые проблемы, касающиеся перемещенных лиц крымскотатарского происхождения**

Органы государственной власти Украины не ведут статистику перемещенных лиц по их этнической принадлежности или по признаку принадлежности к коренным народам. Из личных соображений многие ВПЛ, включая крымских татар, не регистрируются официально в этом статусе, что усложняет составление статистических данных<sup>56</sup>. Точное количество крымских татар-переселенцев, переехавших в подконтрольные правительству районы, остается неизвестным<sup>57</sup>. Большинство из них устроились в жилых помещениях частного жилищного фонда преимущественно в западных и центральных областях Украины. К другим специфическим проблемам, с которыми приходится сталкиваться ВПЛ крымскотатарского происхождения, можно отнести проблемы, связанные с их языком, культурой и религией.

### **8.1. Взаимоотношения между крымскими татарами и принимающими общинами**

Взаимоотношения между переселенцами крымскотатарского происхождения и принимающими общинами обычно оцениваются очень положительно как самими переселенцами, так и представителями принимающих общин во Львовской, Черновицкой и Киевской областях. Крымских татар часто воспринимают сквозь призму их истории и депортации с Крымского полуострова в 1944 г. Оказавшись в сложных условиях вследствие перемещения, они пользуются расположением за свою политическую лояльность и благодаря сопротивлению, которое они оказывают крымским событиям. Члены принимающих общин воспринимают крымских татар как очень открытых людей, готовых делать свой вклад в культурную жизнь общины и другими способами способствовать ее развитию. Опрошенные члены местных общин часто одобрительно отзывались об активной жизненной позиции и финансовой независимости крымских татар.

У крымских татар другая религия, культура, язык и традиции. Несмотря на общее положительное отношение к крымским татарам-переселенцам, были сообщения о нескольких случаях напряженных отношений с членами принимающих общин. В селе Новая Гребля в Винницкой области около 150 крымских татар поселились в общежитии, арендованном у сельского совета. В сентябре 2015 г. глава сельского совета сообщил СММ, что договор на аренду жилья для ВПЛ не был продлен. Он также категорически отрицал факты любых напряженных взаимоотношений с членами общины на почве культурных или религиозных различий. Однако местные жители рассказали СММ, что они не знают к какой «ветви» ислама относятся крымскотатарские переселенцы. Это приводило к увеличению непонимания и недоверия. Женщины ходили с покрытой головой и большую часть времени оставались в общежитии. Мужчины участвовали в боевых действиях, возвращаясь из зоны конфликта во время ротации. Крымскотатарские женщины говорили, что они мало общаются с местными женщинами, кроме кратких моментов общения в

---

<sup>56</sup> Несколько крымских татар объяснили, что они не хотят, чтоб в их паспортах ставил отметку с их новым адресом. Другие не хотели сообщать свои личные данные, если не будет гарантий, что эти данные не будут переданы в другие инстанции.

<sup>57</sup> Во время парламентских слушаний была названа официальная цифра в 21 636 человек по состоянию на 23 декабря 2015 г., <http://ru.krymr.com/content/news/27558534.html>. По словам Мустафы Джемилева, лидера крымскотатарского народа, численность переселенцев с Крыма с марта 2014 г. составляет приблизительно 35 000 человек, большинство из которых происходят из крымскотатарской общины <http://www.unian.ua/society/1213359-djemilev-chiselnist-pereselentsiv-z-okupovanogo-krimu-stanovit-35-tisyach-osib.html>.



магазинах во время покупок. Они полагали, что сельские жители считают их необразованными, хотя среди них есть врачи и медсестры.

ВПЛ вспоминали несколько инцидентов между сельскими жителями и крымскотатарскими переселенцами в 2015 г., из которых, по крайней мере, два закончились физическим насилием и ранениями. По словам главы сельского совета Новой Гребли, такие инциденты произошли из-за «нескольких радикально настроенных религиозных ВПЛ», которые, на его взгляд, сеяли панику и страх среди сельских жителей. Местные жители рассказали СММ, что они считают, что крымские татары живут изолированно по своей воле, но при этом они думают, что крымские татары положительно влияют на экономическое развитие села.

## **8.2. Проблемы, связанные с языком, культурой и религией.**

Почти все опрошенные крымскотатарские переселенцы выразили наблюдателям СММ свою обеспокоенность по поводу языка. По их словам, дома они разговаривают преимущественно на родном языке. Поскольку большое количество этих ВПЛ разбросано по разным областям Украины, в школах недостаточно крымскотатарских детей для того, чтобы выделить отдельные классы с обучением на крымскотатарском языке<sup>58</sup>.

Общественная организация «Крым SOS» проявила инициативу касательно основания Крымского Дома во Львове. В декабре 2015 г. Львовский городской совет утвердил выделение помещений для культурного центра «Крымский Дом». В Дрогобыче (Львовская область) горсовет предоставил крымским татарам бесплатные помещения для культурного и религиозного центра. Крымскотатарский переселенец отметил важность этого события, благодаря которому при непрекращающейся поддержке со стороны фонда Каритас его община смогла получить помещение для молитв, основать культурный центр и организовать выставку в городском музее. Департамент социальной защиты в Дрогобыче также помог крымскотатарским переселенцам провести информационно-ознакомительные мероприятия, посвященные их культуре.

Перемещенные крымские татары сообщали, что в том районе, куда их переселили, не хватает места для мусульманских захоронений, что составляет серьезную проблему религиозного характера. Одна крымскотатарская переселенка, поселившаяся в Киеве, рассказала СММ о трудностях, с которыми она столкнулась, когда ей пришлось похоронить отца (в Киеве), так как в Киевской области было только одно мусульманское кладбище. В декабре 2015 г. Львовский горсовет выделил на одно из городских кладбищ дополнительный участок земли под захоронения в соответствии с мусульманскими традициями.

Почти все опрошенные крымские татары сообщали СММ, что они молятся главным образом дома, однако они знают про существование мечетей в их районе перемещения. Крымская татарка из центра компактного проживания в Литках (Киевская область) сказала, что поездка в ближайшую мечеть занимает приблизительно три часа, да и транспорт туда не всегда ходит. Во Львове, благодаря открытию нового Исламского Центра в июне 2015 г., община получила достаточно большое помещение для молитв.

---

<sup>58</sup> В соответствии с «Порядком разделения классов на группы при изучении отдельных предметов в общеобразовательных учебных заведениях», утвержденным Приказом Министерства образования и науки Украины от 20 февраля 2002 г. № 128, при изучении языка национального меньшинства, например, крымскотатарского, количество учеников должно быть не менее восьми учеников в группе при двух группах на класс.

Рассеянные по всей Украине крымские татары выразили свою озабоченность недостатком общественных связей в районе их перемещения, а также из-за невозможности посетить родственников в Крыму для участия в семейных праздниках.

### **8.3. Проблемы с возвращением**

По словам многих ВПЛ с Крыма, причиной их бегства и нежелания возвращаться был страх преследования со стороны фактической власти в Крыму за их политические взгляды, в частности за высказывание своего мнения, отличающегося от мнения властей. Почти все опрошенные крымские татары покинули Крымский полуостров из-за опасений политического преследования и дискриминации, а именно в отношении права на свободу, личную неприкосновенность и свободу вероисповедания. В качестве примеров нарушений, которые препятствуют их возвращению домой, они приводили случаи серьезных нарушений прав человека, таких как неспособность расследования случаев исчезновения, похищений и незаконного задержания в Крыму.

Люди выразили озабоченность тем, что в их домах могут проводиться обыски с целью обнаружения «экстремистской» религиозной литературы, и они опасаются преследований со стороны фактических органов власти в Крыму за владение книгами исламской тематики. Другие респонденты сказали, что из-за обысков домов они испытывают «беспокойство и унижение». Крымскотатарские женщины сообщили, что во время обысков им не дают даже времени, чтобы прикрыть голову. Одна крымскотатарская женщина, поселившаяся в Киеве, жена активиста и члена Меджлиса, так описала обыск в их доме: «Утром 16 сентября 2014 г. пять или шесть вооруженных мужчин вошли в наш дом и спросили, где мы храним запрещенную литературу, оружие и наркотики. Они искали везде, даже среди детских игрушек, но ничего не нашли, и я думаю, что их целью было запугать нас».

## **9. Заключительные наблюдения**

На основании информации, которую наблюдатели СММ собрали во время разговоров с ВПЛ и представителями принимающих общин по всей Украине, СММ обнаружила целый ряд проблем, требующих особого внимания и принятия мер со стороны всех заинтересованных сторон.

- В первую очередь все ВПЛ должны иметь равный доступ к своим гражданским и политическим правам.
- Также необходимо обеспечить одинаковое отношение к переселенцам в части доступа к жилью, трудоустройству и социальной защите.
- Необходимо принять меры для восстановления единства семей и социальной сплоченности, возродить доверие внутри общин и искоренить предвзятое отношение к ВПЛ. Все эти меры будут способствовать их безопасному возвращению, успешной реинтеграции и примирению.
- Ограничения свободы передвижения гражданских лиц не должны чрезмерно влиять на перемещенных лиц, пересекающих линию соприкосновения, или препятствовать их безопасному возвращению.

Любые меры, направленные на улучшение положения ВПЛ, должны быть полезными как для самих ВПЛ, так и для местных общин во избежание возникновения напряженности внутри общин. Следует учредить дополнительные инициативы для расширения доступа переселенцев к социально-экономическим возможностям с целью улучшения их способности к самообеспечению и сведения к минимуму их зависимости от помощи со стороны государства.

ВПЛ также должны иметь доступ к четкой информации о процедуре регистрации ВПЛ, льготах и законодательных изменениях в отношении переселенцев. Что касается крымских татар, то государство на всех уровнях должно надлежащим образом реагировать на их особые проблемы, связанные с сохранением и использованием их языка, культуры и религии. И наконец, международное сообщество должно предоставить помощь и оказать поддержку органам власти Украины в поиске решений проблем, освещенных в данном отчете.