

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

СВОДНЫЙ ОТЧЁТ - Ноябрь 2015

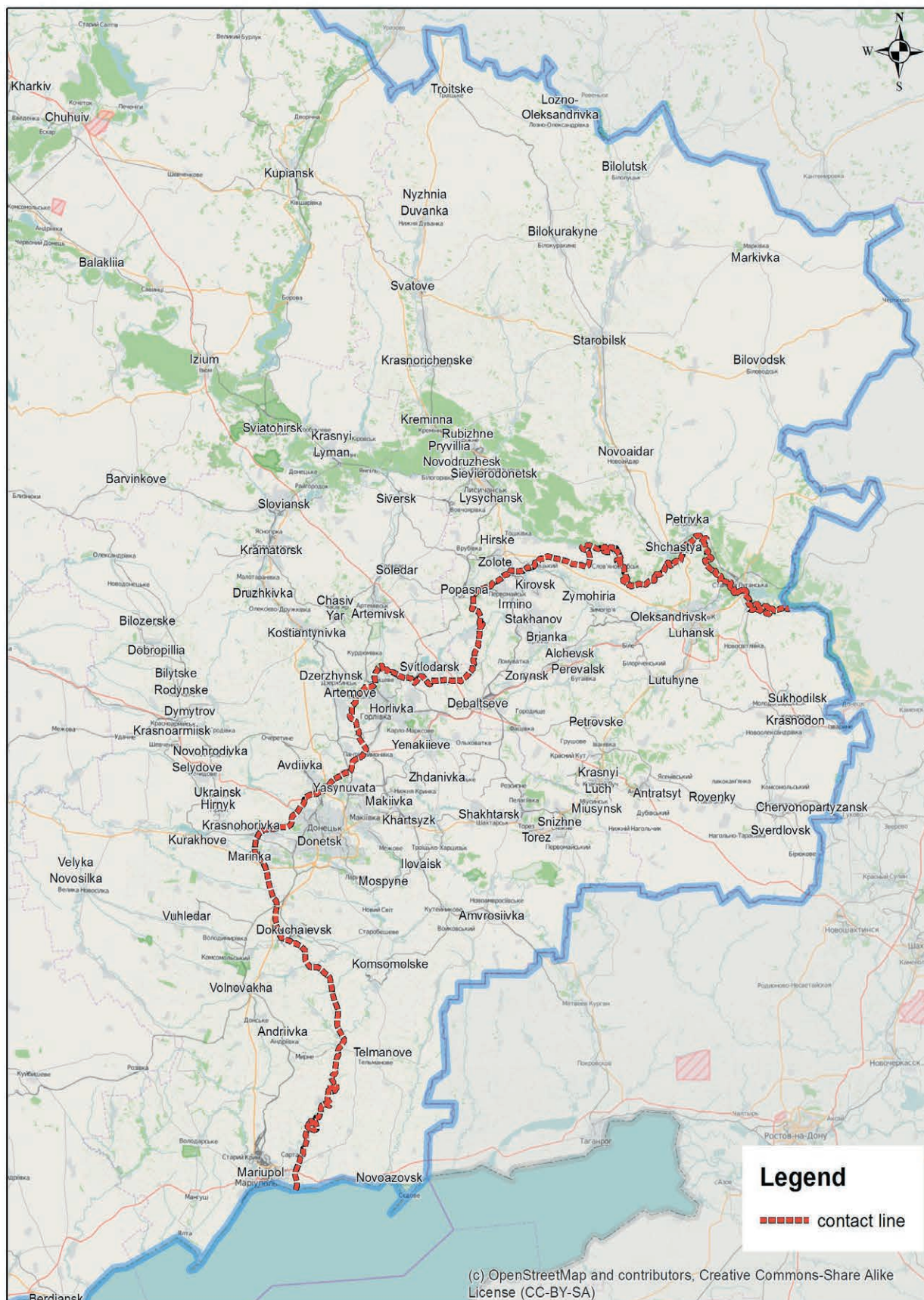
**NRC**

NORWEGIAN  
REFUGEE COUNCIL





КАРТА ВОСТОЧНОЙ УКРАИНЫ С ВЫДЕЛЕННЫМИ ГРАНИЦАМИ ЛУГАНСКОЙ И ДОНЕЦКОЙ ОБЛАСТЕЙ



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

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

СВОДНЫЙ ОТЧЁТ - Ноябрь 2015

---



# ВСТУПЛЕНИЕ

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

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

## ГУМАНИТАРНЫЙ КОНТЕКСТ

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

Конфликт и перемещение в Украине в непропорционально большей степени затронули женщин, которые составляют 63% вынужден-

ных переселенцев.<sup>3</sup> Во многих семьях вынужденных переселенцев женщины являются главой семьи, а также несут большую нагрузку, нежели мужчины (сoma was deleted) в роли ответственных за детей, больных и пожилых людей. Большинство жителей поселений вдоль линии разграничения составляют женщины и пожилые люди, которые рискуют остаться в небезопасных условиях, поскольку они не могут позволить себе оставить свои дома и источники существования.

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

1 Официальный сайт Министерства социальной политики Украины, [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)

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

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





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

Пожилая женщина ЗОЛОТОЕ-3 – подконтрольное правительству, Луганская обл.

# ПРОБЛЕМЫ

## ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ЖИЛЬЯ, ИМУЩЕСТВА И ЗЕМЛИ (НЛР) ДЛЯ ВПЛ НА ТЕРРИТОРИЯХ, КОНТРОЛИРУЕМЫХ И НЕ КОНТРОЛИРУЕМЫХ УКРАИНСКИМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ, А ТАКЖЕ В ОБЩИНАХ НА ЛИНИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ

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

### Противоречие законодательных и политических основ

С начала конфликта были приняты новые законодательные акты в форме законов, временных приказов и резолюций Кабинета министров, часто очень быстро, с целью разрешения вопросов ВПЛ и связанных с конфликтом ситуаций. Следовательно, правовая база касательно ВПЛ и вопросов их НЛР прав носит сложный характер и имеет пробелы в сфере распространения и применения. Не все законы были ратифицированы и ряд из них остается в форме законопроектов. Хотя большинство из необходимых положений, касательно ВПЛ<sup>4</sup> присутствуют в законодательстве Украины, некоторые противоречат ранее принятым решениям, которые все еще широко применяются. Продолжение применения ограниченного определения ВПЛ (см. ниже) является одним из примеров этого.

### Ограниченное определение ВПЛ

Несмотря на то, что украинское законодательство в отношении ВПЛ (ЗУ «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц») определяет ВПЛ, как лицо, вынужденное покинуть свой дом в результате конфликта, интерпретация украинских нормативных актов на практике территориально ограничивает определение ВПЛ до круга лиц, которые переехали из неподконтрольной правительству территории на территорию, подконтрольную правительству. Лица, покинувшие свои дома на контролируемой

правительством территории, следовательно, не имеют права зарегистрироваться в качестве ВПЛ. Это согласуется с определением ВПЛ, как изложено в международном праве: Руководящие принципы по вопросу о перемещении<sup>5</sup> определяют ВПЛ как лиц, вынужденных покинуть свои дома и не пересекавших международно признанных государственных границ.<sup>6</sup>

Аналогичное ограничение существует в проекте закона № 2167,<sup>7</sup> который был разработан для того, чтобы создать правовую базу, при помощи которой смогут быть созданы компенсационные процессы и процедуры. Он также ограничен в диапазоне, поскольку его положения относятся к зарегистрированным ВПЛ, но не распространяются на всех внутренне перемещенных лиц (как описано выше) в противоречии с международным правом.<sup>8</sup>

### Отсутствие достаточного и удовлетворительного жилья

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

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

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

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

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

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





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

Пенсионер-переселенец - КАБЫЧИВКА



### **Страх потери собственности в зонах, пострадавших от конфликта**

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

Для вынужденных переселенцев, которые оставили залоговое имущество, существует неопределенность в продолжении ипотечных выплат. На неподконтролируемой украинским правительством территории украинские банки прекратили свою работу. Большинство опрошенных ВПЛ не были осведомлены о положениях Закона Украины «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции» обеспечения прав заложников недвижимой собственности, находящейся на неподконтролируемой украинским правительством территории, в случае задерж-

ки платежей. Тем не менее, Закон Украины «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции» не предусматривают приостановления погашений для объектов, расположенных на контролируемой правительством территории или в поселениях на линии разграничения или таких, которые были повреждены или разрушены в ходе военных действий.

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

### **Военная оккупация гражданского имущества и минное заражение сельхозугодий**

Экспроприация собственности в поселениях на линии разграничения предположительно происходит на контролируемой правительством территории согласно сведениям некоторых респондентов, сообщивших об утрате доступа к своему имуществу в этой местности. Экспроприация и оккупации, как сообщалось, произошли

в отношении жилых домов, бизнес-недвижимости и частных сельскохозяйственных угодий. Масштаб экспроприаций не ясен полностью, однако, компенсация, альтернативное жильё или официальная документация не была предоставлена владельцам в приведенных случаях. Жители поселений на линии разграничения также сообщили о грабежах и повреждении их имущества, к тому же они обязаны продолжать выплаты по счетам за коммунальные услуги и ипотечные выплаты. До сих пор неизвестны масштабы экспроприаций на неконтролируемой правительством территории.

Кроме того, наличие мин и неразорвавшихся боеприпасов (УХО) в районах, прилегающих к линии соприкосновения, представляет собой значительный риск для гражданских лиц.<sup>9</sup> По предположениям Минного подразделения, по крайней мере 30000 га земли в восточной Украине могут быть заражены.<sup>10</sup> Влияние этой опасности прогнозируемо увеличится при возделывании сельхозугодий весной следующего года. Наличие мин и неразорвавшихся боеприпасов в сельскохозяйственных районах также повлияет на перспективы возврата, на непосредственный доступ к недвижимому имуществу.

### Отсутствие гарантий временного владения жильем для вынужденных переселенцев в арендованном жилье

Более половины ВПЛ в восточной Украине живут в арендованном жилье.<sup>11</sup> Поскольку перемещение продолжается, такой вариант является наиболее нестабильным: арендные платежи истощают капитал, сбережения и активы ВПЛ. В Луганской области приблизительно шестьдесят пять процентов ВПЛ из числа тех, кто арендуют жилье, платят от 250 до 1000 ГРН в месяц. Даже по самым скромным расчетам эта сумма составляет более половины ежемесячного пособия ВПЛ.

В целом по региону 87.4% ВПЛ арендуют жилье без заключения договора аренды, что делает их уязвимыми к росту цен и выселению.<sup>12</sup> Как сообщалось, большинство арендодателей не желают заключать договоры аренды, предпочи-

тая неформальные договоренности, т.к. опасаются, что в результате заключения договора их доходы от аренды жилья будут подлежать налогообложению, приведет к наказанию за уклонение от уплаты налогов. Арендодатели также высказывают свои опасения относительно того, что не смогут своевременно выселить арендаторов из помещения за неуплату и останутся с невносящими оплату поселенцами.

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

### Ограниченный доступ к юридическим услугам

Доступ к юридическим услугам является проблематичным как для тех, кто проживает на контролируемой правительством территории, так и для ВПЛ, которым необходимо произвести операции с покинутым имуществом. Отсутствие функционирующих украинских судов и нотариальных услуг на неконтролируемой украинским правительством территории означает, что любое действие по смене и регистрации прав собственности (т.е. продажа, покупка, аренда, оспаривание, наследование) для признания законным должно быть совершено при участии обеих сторон на контролируемой правительством территории. Это влечет за собой значительный расход времени, средств, усилий и согласования продолжительной и сложной бюрократической процедуры для получения разрешения на пересечение линии разграничения.<sup>13</sup>

9 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)

10 Там же.

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

12 На основе выборки из 2573 домохозяйств

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



# ВЫВОД

Поскольку период конфликта близится к концу своего второго года, правительство и гуманитарные организации должны планировать свои ответы с учетом целого ряда возможных будущих сценариев. В зависимости от развития конфликта, ВПЛ и затронутые конфликтом общины в восточной Украине могут столкнуться с ситуацией пролонгированного перемещения, началом масштабных добровольных возвращений либо определенного комплексного варианта. Следующие рекомендации направлены на укрепление прав НЛР перемещенных и пострадавших от конфликта лиц для основополагающих долговременных решений:

## РЕКОМЕНДАЦИИ

### Правительству Украины

1. Провести обзор всех законов, касающихся вынужденных переселенцев, с целью приведения в соответствие действующих законодательных актов и законопроектов и установить упрощенные механизмы их реализации.
2. Лицам, вынужденно перемещенным из пострадавших от конфликта районов на контролируемой и неконтролируемой правительством территориях, должно быть разрешено регистрироваться в качестве вынужденных переселенцев и получать компенсации в соответствии с определением ВПЛ по законодательству Украины о ВПЛ и в соответствии с международными Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны.
3. Расширить применение Закона Украины «О временных мерах на период проведения антитеррористической операции» относительно приостановления выплат ипотечного кредита для закладчиков на контролируемой правительством территории и в прифронтовых поселениях либо в отношении объектов, которые были повреждены или разрушены в результате конфликта.
4. Принимая во внимание тот факт, что существует дефицит надлежащего жилья для вынужденных переселенцев, должны быть предприняты усилия для выявления, составления карты и эксплуатации ранее неиспользуемой муниципальной собственности в качестве временного и постоянного жилья для ВПЛ.
5. Признавая факт того, что арендодатели неохотно сдают в аренду жилье ВПЛ из-за налоговых последствий, установить налоговые льготы и программы стимулирования для арендодателей, которые сдают в аренду жилье ВПЛ.
6. Установить систему льгот или субсидий для принимающих семей, которые оказывают услуги размещения для ВПЛ.
7. Упростить для гражданского населения процедуры пересечения границы между контролируемой и неконтролируемой правительством территориями, открыть новые пропускные пункты и выдать распоряжения, регулирующие перемещение гражданского населения и товаров в соответствии с Конституцией и законами Украины, а также международным правом.<sup>14</sup>
8. Удостовериться в том, что подразделения Вооруженных сил Украины осведомлены о своих обязанностях в соответствии с международным правом уважать НЛР права гражданских лиц, особенно в поселениях в непосредственной близости от линии разграничения.
9. Обеспечить приостановление ипотечных выплат по объектам собственности, которые были серьезно повреждены или разрушены во время конфликта.

14 УКГВ, Украинский гуманитарный бюллетень, выпуск 3, 1-31 октября 2015 года, [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian\\_bulletin\\_ukraine\\_-\\_issue\\_03.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin_ukraine_-_issue_03.pdf)

## Де-факто властям в Луганской области

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

## Агентствам ООН, международным НПО и другим гуманитарным организациям

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

«Владелец квартиры в Лисичанске не позволил нам зарегистрироваться беженцами, так что мы не имели права ни на какие социальные выплаты. Многие арендодатели в Лисичанске боятся, что они могут столкнуться с налогами или юридическими вопросами, или что арендаторы не съедут или не будут платить, если они зарегистрированы. Через несколько месяцев мы пытались зарегистрироваться в качестве вынужденных переселенцев, однако власти не позволили нам. Они сказали, что мы из района Попасной, который является правительственной зоной, но мы из той ее части, которая в настоящее время контролируется другой стороной».

Незарегистрированная переселенная женщина - НОВОТОШКОВСКОЕ



# БЛАГОДАРНОСТЬ

Исследование проведено Саймоном Харрисом.

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

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

И наконец, NRC выражает свою благодарность всем перемещенным и пострадавшим от конфликта лицам и семьям, которые согласились принять участие в фокус-группах и опросах, поделились своими личными историями и опытом для этого исследования.

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

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





ОТКРЫТ