

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

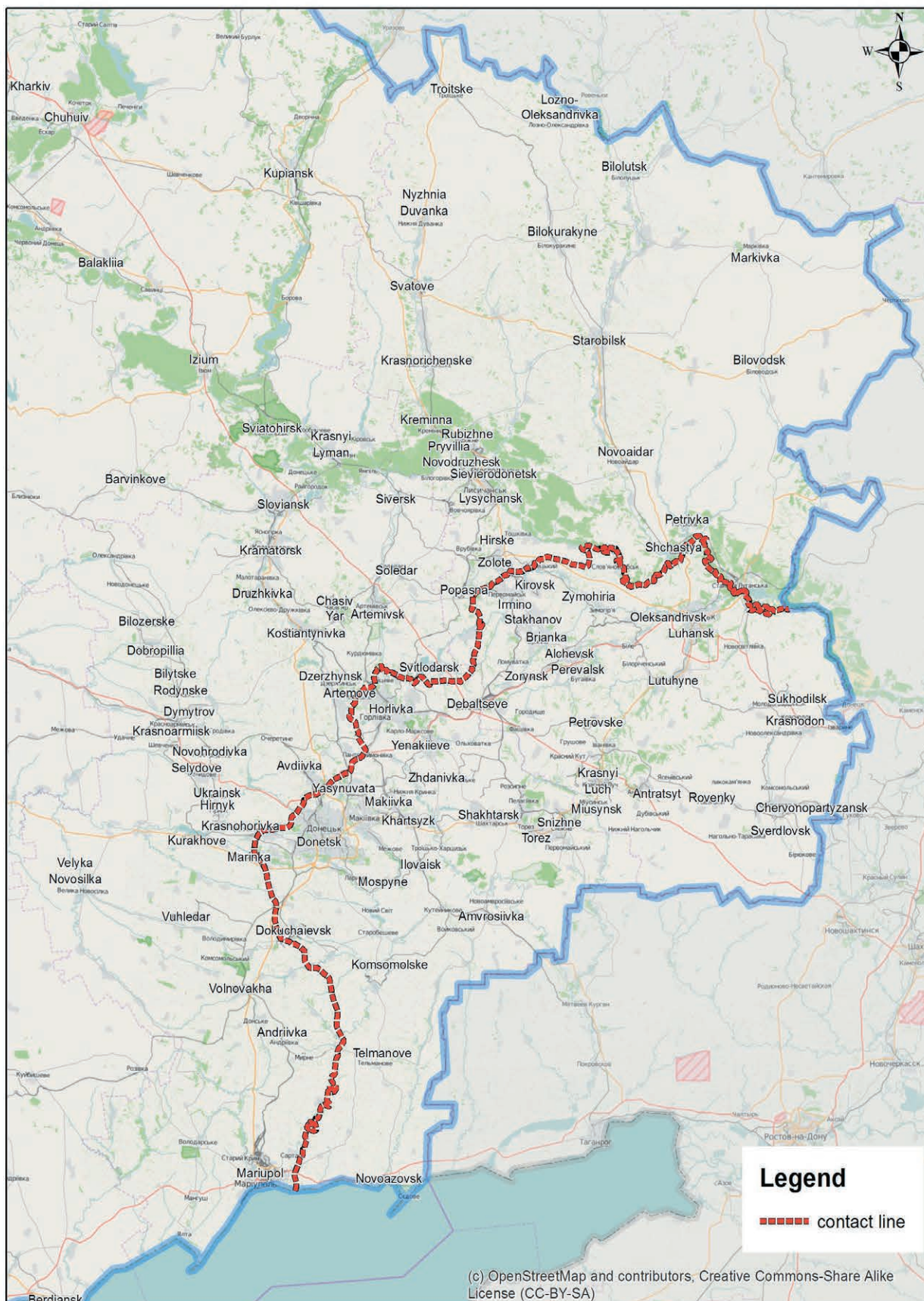
РЕЗЮМЕ - Листопад 2015

NRC

NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL



Карта східної України з акцентом на Луганську та донецьку області



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

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

РЕЗЮМЕ - Листопад 2015



NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL

ПЕРЕДМОВА

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

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

ГУМАНІТАРНИЙ КОНТЕКСТ

Станом на листопад 2015 року приблизно 4 мільйони людей постраждали від конфлікту на сході України. Серед них – 2,7 мільйони людей на непідконтрольній українському уряду території та ще 800 тисяч, що живуть у зонах лінії розмежування. Згідно з даними Міністерства соціальної політики в підконтрольних уряду територіях станом на листопад 2015 року проживало більш ніж 1,5 мільйони зареєстрованих ВПО¹. Проте через урядові обмеження на визначення ВПО справжня кількість поняття ВПО невідома.²

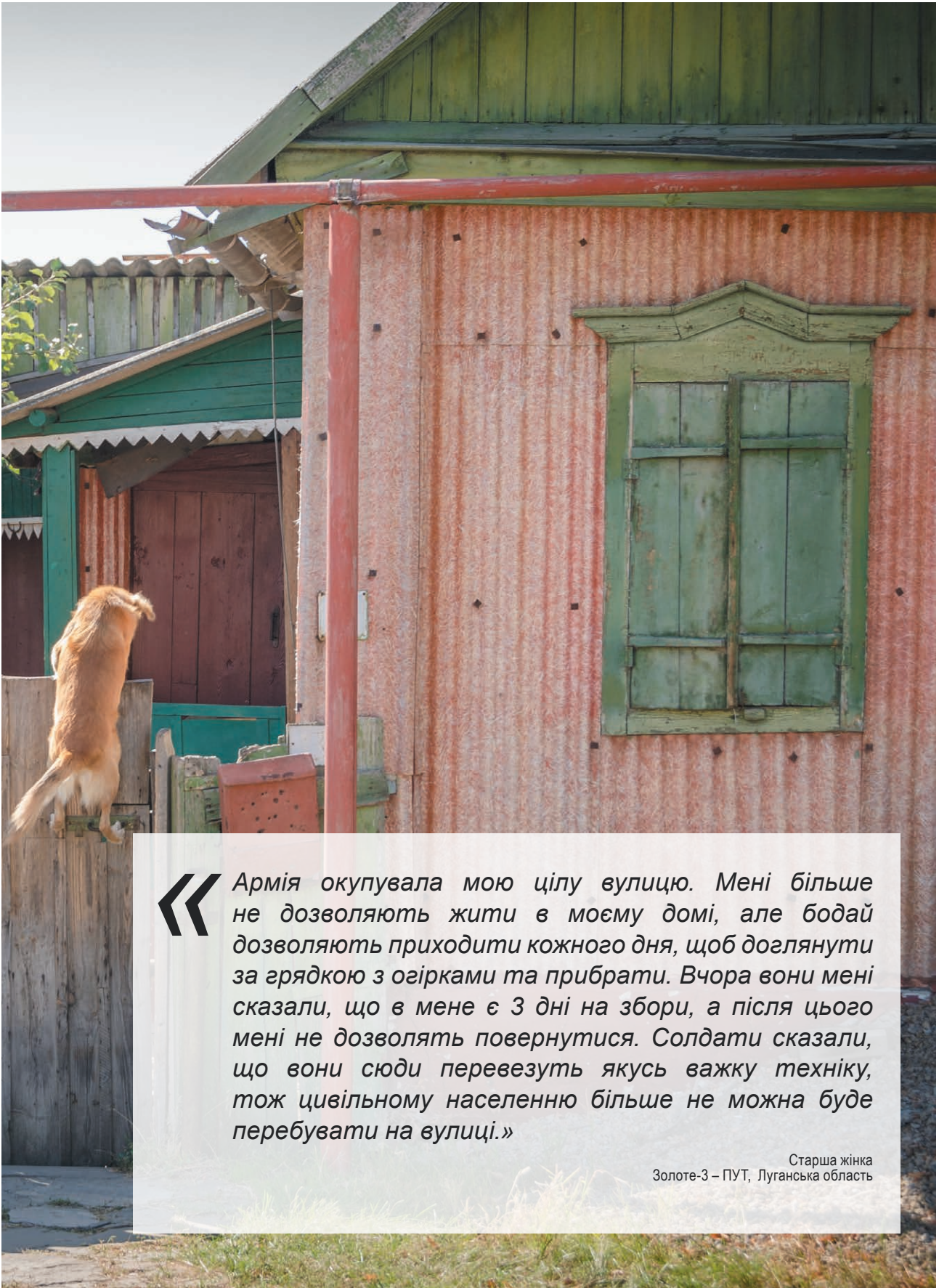
Конфлікт та вимушене переселення особливо вплинули на жінок в Україні – вони становлять 63 відсотків ВПО.³ Багато сімей ВПО очолюють жінки, і вони несуть значно більшу відповідальність, аніж чоловіки, доглядаючи за дітьми, хворими та літніми. Більшість мешканців на лінії розмежування – це жінки та старші люди, які ризикують залишитися у небезпечних середовищах, оскільки не можуть дозволити собі покинути свої домівки чи засоби до існування.

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

1 Офіційний сайт Міністерства соціальної політики, 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

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>



« Армія окупувала мою цілу вулицю. Мені більше не дозволяють жити в моєму домі, але бодай дозволяють приходити кожного дня, щоб доглянути за грядкою з огірками та прибрати. Вчора вони мені сказали, що в мене є 3 дні на збори, а після цього мені не дозволять повернутися. Солдати сказали, що вони сюди перевезуть якусь важку техніку, тож цивільному населенню більше не можна буде перебувати на вулиці.»

Старша жінка
Золоте-3 – ПУТ, Луганська область

ПРОБЛЕМИ

ЖИТЛОВІ, ЗЕМЕЛЬНІ ТА МАЙНОВІ (НЛР) ВИКЛИКИ ДЛЯ ВПО НА ПІДКОНТРОЛЬНИХ УКРАЇНСЬКОМУ УРЯДУ ТЕРИТОРІЯХ, НЕПІДКОНТРОЛЬНИХ УКРАЇНСЬКОМУ УРЯДУ ТЕРИТОРІЯХ ТА У ГРОМАДАХ НА ЛІНІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ

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

Суперечливі регуляції та правові рамки

З часу початку конфлікту було втілено нове законодавство – закони, тимчасові накази та рішення Кабінету Міністрів. Часто це відбувалося дуже швидко як реакція на ситуації, що виникали у зв'язку з ВПО та конфліктом. Як наслідок, правові рамки, що стосуються цілої низки питань, пов'язаних з ВПО та їх НЛР правами, складні та мають прогалини в обсязі та застосуванні. Не всі закони було ратифіковано, і низка продовжує існувати у формі проектів. Хоча більшість потрібних положень вже існують в українському законодавстві, що стосується ВПО⁴, деякі суперечать попередньо прийнятим рішенням, які і далі широко застосовуються. Як приклад, тут можемо навести продовження використання вузького визначення ВПО (див. далі).

Вузьке визначення ВПО

Хоча Закон України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» визначає ВПО як будь-яку особу, котра була змушена покинути домівку в результаті конфлікту, на практиці інтерпретація українських регуляцій географічно обмежує визначення ВПО до людей, які переїхали з непідконтрольної українському уряду території до підконтрольної українському уряду території. Люди, які покинули свої домівки в межах підконтрольної українському уряду території не мають права зареєструватися як ВПО. Це не відповідає дефініції ВПО, окресленій нормами міжнародного права:

згідно з Керівними принципами з питання переміщення осіб всередині країни⁵ ВПО – усі, хто були вимушені покинути свої домівки, але не перетнули міжнародно визнаних державних кордонів.⁶

Схожі обмеження існують у законопроекті № 2167,⁷ розробленому для створення правової основи для створення компенсаційних процесів та процедур. Він також обмежений у своєму обсязі, оскільки стосується лише зареєстрованих ВПО, але не покриває усіх внутрішньо переміщених осіб (з причин, пояснених вище), що суперечить міжнародному праву.⁸

Брак житла в достатній кількості та в адекватному стані

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

4 Закон про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (Закон про ВПО) (прийнятий 20 жовтня 2014 / набув чинності 22 листопада 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 чув, що ЛНР видала наказ, згідно з яким, якщо ти не повернешся та не “зареєструєш” свою власність, існує ризик її втрати. Я - пенсіонер, і поїздка туди та назад з Луганська коштує більше, ніж моя пенсія за місяць. Я не можу дозволити собі цю подорож, але я й не можу дозволити собі втратити мою власність, оскільки планую повернутися, коли настане мир.»

Пенсіонер ВПО - Кабичівка



Страх втрати власності в територіях, уражених конфліктом

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

ВПО, які покинули житло в іпотеці, живуть у непевності стосовно можливості продовження іпотечних виплат. Українські банки перестали функціонувати на непідконтрольній українському уряду території. Більшість опитаних ВПО не знали про положення Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», стосовно забезпечення прав осіб, житло яких знаходиться в іпотеці, що розташоване на непідконтрольній українському уряду території, у випадку затримки платежів. Проте вказаний Закон

не передбачає призупинення погашень для об'єктів, розташованих на непідконтрольній українському уряду території та в громадах на лінії зіткнення, чи об'єктів, пошкоджених або знищених під час попередніх воєнних дій.

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

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

Як стверджують деякі респонденти, які скаржилися на втрату доступу до своєї власності в зонах, непідконтрольних українському уряду, у громадах на лінії розмежування відбувається експропріація майна. Про випадки експропріації та окупації повідомляли і у випадку житлових будівель, і підприємницької нерухомості, і приватних сільськогосподарських угідь. Важко чітко зрозуміти обсяги експропріації, проте у випадках, про які йшла мова, власникам не було запропоновано компенсації, альтернативного

помешкання чи офіційних документів. Люди із громад на лінії розмежування також повідомляють про грабунк та нанесення шкоди майну, а також про те, що їх зобов'язують сплачувати вартість комунальних послуг та іпотечних виплат за їхні окуповані помешкання. Обсяги експропріації на непідконтрольній українському уряду території на разі не відомі.

Крім того, наявність мін та недетонованих боєприпасів у зонах, прилеглих до лінії зіткнення, становлять суттєву загрозу для цивільного населення. Підрозділ протидії мінам припускає, що принаймні 30 000 гектарів землі на сході⁹ України можуть бути забрудненими.¹⁰ Очікується, що вплив цієї небезпеки збільшиться, коли землю почнуть обробляти наступної весни. Наявність мін та недетонованих боєприпасів у сільгосп.угіддях також вплине на можливість повернення, оскільки обмежить доступ до власності.

Брак гарантій на перебування у винайнятому житлі для ВПО

Більше половини ВПО в східній Україні проживають у винайнятому житлі.¹¹ Оскільки переселення продовжує тривати, цей варіант є найменш вигідним – плата за оренду вичерпує капітал ВПО, їхні заощадження та активи. У Луганській області приблизно 65 відсотків ВПО, які винаймають житло, платили від 250 до 1000 грн за місяць. Навіть найнижча сума становить більше, ніж половину місячної допомоги ВПО.

84,7 відсотки ВПО, які винаймають житло у регіоні, не мають договору оренди,¹² що робить їх уразливими до зростання цін та можливості виселення. Повідомляється, що більшість орендодавців неохоче укладають офіційні договори, надаючи перевагу неформальним домовленостям, оскільки вони бояться формалізації, яка спричинить оподаткування їхніх доходів від оренди, призведе до штрафів за уникнення сплати податків. Повідомляється також, що орендодавці стурбовані ризиком, що вони не зможуть змусити своїх орендарів виїхати, і будуть змушені вирішувати проблеми з виселенням осіб, які незаконно займають приміщення та які не сплачують орендної плати.

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

10 Там само

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

12 Дані на підставі опитування 2 573 господарств.

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

Відсутність доступу до юридичних послуг

Для тих, хто проживає на непідконтрольній українському уряду території, а також для ВПО з непідконтрольної українському уряду території, які тепер мусять вирішувати справи, пов'язані з власністю, котру вони там залишили, доступ до юридичних послуг є проблематичним. Відсутність чинних українських судів та нотаріальних послуг означає, що будь-які транзакції або вимоги до реєстрації, що стосуються власності (наприклад, продаж, купівля, винаймання, суперечки та успадкування) повинні бути укладені обома сторонами на підконтрольній українському уряду території, щоб вони були визнані укладеними на законних підставах. А це означає значні затрати часу, зусиль та коштів та довготривалі і складні бюрократичні процеси подання на отримання перепустки для перетину лінії розмежування.¹³

13 Цей процес може також ускладнити отримання спадщини, оскільки підтвердження заповіту вимагає оцінки маєтку померлої людини, що зазвичай означає і реальний огляд усієї внесеної в заповіт власності. Проте, зміни до деяких законодавчих актів вирішують цю проблему: якщо останнє місце проживання спадкодавця в непідконтрольній українському уряду території, справу про спадщину можна ініціювати будь-де на підконтрольній території за умови наявності опису нерухомості. Нотаріальна Палата України, успадкування <http://npu.in.ua/en/for-the-population/documents-required-for-registration/inheritance/#.Vh5f1mQrJxh>

ВИСНОВКИ

Оскільки конфлікт добігає кінця другого року, уряд та гуманітарні організації повинні планувати свої дії із врахуванням цілої низки різних сценаріїв розвитку ситуації. Залежно від траєкторії конфлікту ВПО та громади, що постраждали від конфлікту на сході України, можуть і далі мати до діла тривале переміщення, початок масштабних добровільних повернень чи комбінацію обох варіантів. Наступні рекомендації спрямовані на зміцнення прав на житло, власність і землю переміщеного та постраждалого від конфлікту населення та підтримання довготривалих рішень.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Уряду України

1. Переглянути усі закони, що стосуються ВПО, з метою гармонізації чинних законів та законопроектів та створити спрощені механізми для їх імплементації.
2. Усі вимушено переміщені з територій, що постраждали від конфлікту, повинні мати змогу зареєструватися як ВПО та отримувати вигоди від компенсацій згідно з визначенням ВПО в українському законодавстві з цього питання та відповідно до Керівних принципів з питання про переміщення осіб усередині країни.
3. Розширити застосування Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», які призупиняють виплату іпотечного кредиту заставникам з підконтрольної українському уряду території чи громад уздовж лінії зіткнення, чи за іпотеку, пошкоджену або знищену в результаті конфлікту.
4. З огляду на дефіцит відповідного житла для ВПО слід виявити, картографувати та застосувати невикористану комунальну власність для надання ВПО тимчасового та постійного житла.
5. Визнати, що орендарі неохоче винаймають житло ВПО через можливі наслідки для їхніх податків, встановити податкові пільги та створити програми стимулювання для орендодавців, які надають в оренду помешкання для ВПО.
6. Створити систему пільг чи субсидій, які підтримуватимуть приймаючі родини, що надають послуги для розміщення ВПО.
7. Спростити процедури перетину між підконтрольною українському уряду та непідконтрольною українському уряду територіями для цивільних осіб, відкрити нові контрольно-пропускні пункти та привести накази, що регулюють рух цивільних осіб та товарів у відповідність до Конституції та законами України, а також міжнародного права.¹⁴
8. Переконатися, що підрозділи Збройних сил України знають про свої зобов'язання поважати НЛР права цивільного населення згідно із нормами міжнародного права. Особливо це стосується поваги до тих, хто проживає близько до лінії зіткнення.
9. Призупинити іпотечні виплати на сильно пошкоджену чи знищену під час конфлікту власність.

Для де-факто влади Луганської області

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

¹⁴ OCHA, Ukraine Humanitarian Bulletin, Issue 3, 1-31 October, 2015, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin_ukraine_-_issue_03.pdf

Агенціям ООН, міжнародним неурядовим організаціям та іншим гуманітарним агенціям

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

¹⁵ OCHA, Ukraine Humanitarian Bulletin, Issue 3, 1-31 October, 2015, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin_ukraine_-_issue_03.pdf

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

Незареєстрована переміщена жінка - Новотошківське



ПОДЯКА

Дослідження провів Саймон Харріс.

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

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

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

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

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



ОТКРЫТ