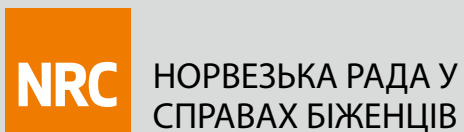


Вирішення питань обмеження житлових, земельних та майнових прав внутрішньо переміщених та постраждалих від збройного конфлікту осіб на Сході України: кроки до реституції / компенсації



Вступ

У своїй затяжній стадії збройний конфлікт на Сході України торкнувся території площею 7 000 квадратних кілометрів, на якій понад 17 000 домівок було пошкоджено або зруйновано. Конфлікт супроводжувався переміщенням 1,6 млн осіб, у зв'язку з чим існує необхідність створення належної процедури реституції і компенсації за втрату майнових прав, вартості, можливості використання і/або доступу до житла, землі і майна, що була викликана бойовими діями на Сході України.

Незважаючи на наявність декількох нормативних актів, які передбачають право на компенсацію за пошкоджене/зруйноване житло, у законодавстві України є також значні прогалини щодо механізму його реалізації. Проблема компенсації на національному рівні виглядає наступним чином: незважаючи на те, що ст. 86 Кодексу цивільного захисту України надає право на компенсацію за певних умов, у державному бюджеті України відсутній механізм виділення таких коштів. Указані правові прогалини в сукупності з фінансовим тягарем процедури судового захисту прав, який для більшості людей просто є невідомим, не дозволяють багатьом потерпілим особам вимагати відшкодування збитків за допомогою формальних процедур.

Що стосується реституції, то в частинах Донецької та Луганської областей, контрольованих українським урядом, вона застосовується лише частково у зв'язку з непослідовною і фрагментарною державною підтримкою; у неконтрольованих урядом областях (ОРДЛО) питання реституції власності навіть не підіймається.

Представниками законодавчої та судової гілок влади було здійснено певні спроби запропонувати ефективні рішення проблем, пов'язаних з внутрішнім переміщенням при затяжному конфлікті: було розроблено проекти законів «Про відшкодування збитків за зруйноване (знищене) або пошкоджене приватне житло особам, приватне житло або приватні домогосподарства яких були пошкоджені (зруйновані) під час проведення антитерористичної операції» (реєстраційний № 4301) і «Про надання житлової допомоги громадянам України, житло яких було зруйноване (знищене) або пошкоджене внаслідок збройної агресії держави-агресора» (реєстраційний № 6472); було прийнято кілька позитивних судових рішень («справа Макогон» і «справа Петрової»).

Проте всі вжиті заходи є недостатніми для зміни напрямку державної політики на захист прав на



Photo credit: NRC

житло, землю і майно (ЖЗМ) фізичних осіб. Ситуація, що склалася, не лише ускладнює повсякденне життя тисяч людей, які втратили свої домівки у зв'язку із конфліктом на Сході України, але також і не відповідає міжнародним стандартам, закріпленим у Європейській конвенції про права людини та в Керівних принципах з внутрішнього переміщення і Принципах Пінейро.

Рішення проблем реституції і компенсації можуть бути взяті з досвіду інших країн, що зіштовхнулись з аналогічними проблемами. Механізми масового відшкодування через адміністративні процедури, відсутність взаємозв'язку між правом на відшкодування та отриманням статусу ВПО, покладення тягарю доказування на уряд є ключовими елементами, необхідними для належного вирішення питань реституції/компенсації.

З метою привернення уваги осіб, відповідальних за прийняття рішень на національному та регіональному рівнях, на необхідність виконання ними власних обов'язків відповідно до міжнародних стандартів та з метою забезпечення більш повного дотримання урядом України міжнародного права і гуманітарного права щодо питань реституції/компенсації, Норвезька рада у справах біженців зібрала разом відповідальних осіб Міністерства з питань тимчасово окупава-

них територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Верховної Ради України і судової гілки влади, для обміну міжнародним досвідом і передовими методами реституції і компенсації з досвіду інших країн на Міжнародній Дискусії «Вирішення питань обмеження житлових, земельних та майнових прав внутрішньо переміщених та постраждалих від збройного конфлікту людей на Сході України: кроки до реституції/компенсації», проведеної 26 вересня 2017 року в м. Києві.

Директор Центру моніторингу внутрішнього переміщення Александра Білак, Директор Представництва Норвезької ради у справах біженців в Україні Крістофер Мейлі, експерт з ЖЗМ прав у балканських країнах Массімо Моратті, фахівець Норвезької ради у справах біженців в Колумбії Ефраїн Круз, фахівець Норвезької ради у справах біженців в М'янмі Хосе Арраїза та представники місцевого громадянського суспільства обговорили проблеми житлових, земельних та майнових прав переміщених осіб в Україні з ключовими особами, відповідальними за прийняття рішень. У даній публікації зібрані тези, що були представлені в їх промовах¹.

¹ Повний текст промов наявний в авторській версії

ЗМІСТ

Вступне слово

Крістофер Мейлі,

директор Представництва Норвезької ради у справах біженців в Україні

7

Захист прав на житло, землю та майно людей, постраждалих від конфлікту в східній Україні: законодавчі ініціативи, подані до ВРУ

Олег Недава,

народний депутат Верховної Ради України

9

Вимушене переміщення як глобальний тренд і загроза: шляхи подолання, внески відповідних структур

Александра Білак,

директор Центру моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC)

11

Міжнародний досвід з відшкодування/компенсації за втрату житлових, земельних та майнових прав у Балканах

Массімо Моратті,

експерт з ЖЗМ прав в балканських країнах

15

Розвиток у сфері захисту житлових, земельних та майнових прав внутрішньо переміщених та постраждалих від збройного конфлікту людей у східній Україні: прогрес за 2014-2017 рр.

Ірина Олейникова,

голова департаменту Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства

20

Олеся Цибулько,

радник Міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України

21

Судова практика щодо захисту прав на житло, землю та майно ВПО та осіб, що постраждали від конфлікту

Людмила Соломаха,
суддя Апеляційного суду Донецької області

23

Судові рішення в інтересах осіб, постраждалих від конфлікту на Донбасі, як «домашнє завдання» для Верховної Ради України

Михайло Дяденко,
міжфракційне об'єднання ВРУ "Сприяння захисту прав та соціальній реабілітації учасників АТО»

27

Підходи Технічної робочої групи з питань житла, землі, майна (ТРГ ЖЗМ) до механізму вирішення питань оцінки/реституції/компенсації

Олена Луканюк,
координатор Технічної робочої групи з ЖЗМ

29

Актуальні потреби ВПО у захисті житлових, земельних та майнових прав vs поточний стан справ

Руслан Калінін,
Асоціація ВПО

31

Досвід Колумбії в питаннях реституції/компенсації

Ефраїн Круз,
фахівець Норвезької ради у справах біженців в Колумбії

34

Досвід М'янми в питаннях реституції/компенсації

Хосе Арраїза,
фахівець Норвезької ради у справах біженців в М'янмі

37

Вступне слово

Крістофер Мейлі,

директор Представництва Норвезької ради у справах біженців в Україні

Ми маємо невелику спільноту, яка зростає, працюючи над правами на житло, землю і майно. Я хотів би привітати вас сьогодні вранці на нашій дискусії. Головна мета сьогоднішнього заходу – допомогти знайти найбільш придатні рішення проблем, що стосуються прав на житло, землю і майно для людей, постраждалих від конфлікту, у першу чергу на Сході України. З 2014 року Норвезька рада у справах біженців працює в Україні з метою надання допомоги в захисті цивільного населення, яке постраждало в результаті конфлікту. Завдяки своїй діяльності NRC добре розуміє численні проблеми внутрішньо переміщених осіб, що стосуються житла та землі, втрати домівок уздовж лінії зіткнення, а також громад, які приймають переміщених осіб. І зараз, на четвертому році нашої діяльності, ми спостерігаємо погіршення фінансового стану постраждалих осіб, що призводить до зниження рівня життя населення. Саме тому вирішення питань, що стосуються житла, землі і майна, є ключовим елементом підтримки цих людей, які прагнуть стабільності. NRC разом з іншими партнерами в Україні уважно стежить за спробами уряду і парламента забезпечити захист прав власності громадян, а особливо найбільш уразливих категорій населення, з метою з'ясувати, чи відповідають ці заходи гуманітарним принципам і нормам міжнародного права. Норвезька рада у справах біженців намагається якомога більше допомогти в розробці таких ініціатив. Сьогодні ми почуємо досвід інших країн, і ми побачимо, наскільки міжнародні рішення можуть бути застосовані до ситуації в Україні. NRC уважно стежить за проблемами земельних та житлових прав і робить свій внесок до захисту таких прав. Тому метою сьогоднішньої дискусії є обмін передовим досвідом та аналіз уроків інших країн, задля створення відповідних заходів тут, в Україні.

Photo credit: NRC



Я хотів би виокремити деякі особливості української ситуації, що є важливими в контексті захисту прав на землю і житло. По-перше, відсутність механізмів реституції і компенсації для людей, будинки яких було пошкоджено або зруйновано. По-друге, окупація будинків військовослужбовцями без чіткого механізму правової кваліфікації. По-третє, реєстрація угод, предметом яких є нерухоме майно, процедура успадкування та режим нерухомості на території, що не контролюється урядом. По-четверте, доступ до житлових приміщень для переміщених осіб. І останнє – можливість отримати житлові кредити та позики.

NRC працює над розробкою і наданням рекомендацій для України в цьому контексті задля розгляду їх українською владою, будь-то уряд чи парламент. Можна виокремити три основні рекомендації:

- 1) Необхідно розробити процедуру реституції і компенсації за втрату майнових прав, вартості, можливості використання і/або доступу до житла, землі і майна, що була викликана бойовими діями на Сході України, і встановленими Законом України «Про боротьбу з тероризмом»;**

- 2) **Необхідно створити спеціальну комісію, яка повинна бути уповноважена надавати як офіційну оцінку розміру завданих збитків, так і фактично реалізовувати механізми реституції або компенсації за кошти державного бюджету України;**
- 3) **Існує необхідність у комплексній програмі реабілітації для осіб, яким була завдана шкода, у тому числі фізичного або психічного характеру, емоційних страждань, економічних втрат або істотного погіршення їх прав у результаті конфлікту на Сході України згідно із стандартами основних Принципів та керівні принципів ООН, що стосуються прав на відшкодування і репарацію.**

Необхідно підкреслити, що будь-який прогрес у даному випадку вимагає спільних зусиль. Жодна організація не зможе зробити все, що необхідно, самотійно. Прогрес можливий, коли ми працюємо

разом, можливо, понаднормово, разом з урядом, з парламентом, із судовою системою, громадянським суспільством, звичайно ж, з населенням, що постраждало від конфлікту; і також з міжнародними організаціями та партнерами. У зв'язку з цим, я хотів би особливо подякувати Європейському Союзу, а також Управлінню Верховного комісара ООН у справах біженців в Україні, які підтримували нас і є сильними партнерами NRC в сфері захисту. Вони є важливими партнерами не тільки тому, що фінансують NRC, а й тому, що працюють над вирішенням широкого кола таких проблем як тут, в Україні (разом з урядом, регіональною владою), так і на міжнародному рівні. Вони прямо підтримують цей захід сьогодні, і ми є вдячними за таку співпрацю.

Я бажаю вам всім плідного дня, і я з нетерпінням чекаю зустрічі з вами під час заходу.

Дякую за участь!

Захист прав на житло, землю та майно людей, постраждалих від конфлікту в східній Україні: законодавчі ініціативи, подані до ВРУ

Олег Недава,

народний депутат Верховної Ради України

Почнемо з того, що пройшло три з половиною роки з моменту перших вибухів на Сході України, перших втрат людьми своєї власності, перших втрат людських життів. Це момент великої катастрофи для України. Перш за все хочу подякувати волонтерам, які відреагували на біль мешканців Донецької і Луганської областей. Я хотів би подякувати, звичайно, міжнародним організаціям за те, що вони допомогли нам, що протягнули нам руку допомоги на самому початку конфлікту. Українська держава не була готова до таких викликів, та ми як і раніше відчуваємо нестачу спеціального законодавства та процедур, які могли б вирішити проблеми, з якими зіштовхуються люди. Протягом трьох років ми намагаємося зробити щось з цього приводу, ліквідувати проблеми і прогалини в нашому законодавстві. У нашому парламенті і уряді забагато демагогії з цього питання. Є багато політичних кроків, інсинуацій та маніпуляцій. Багато людей, політиків, говорять багато, проте нічого не роблять.

Коли у 2009 році була велика по-вінь у західній Україні вся Україна об'єднала зусилля, щоб допомогти людям ліквідувати наслідки цієї по-вені. **У нас були урядові нормативно-правові акти щодо компенсації шкоди, яку люди зазнали внаслідок повені 2009 року. І наразі першим кроком уряду має бути внесення поправок до вказаних нормативно-правових актів відповідно до потреб людей у Донецькій і Луганській областях, які втратили свою власність.** Але це не було зроблено, тому що уряд говорить, що сьогодні ми не знаємо кількість людей, які втратили свою власність, ми не знаємо, як їх підрахувати, ми не можемо оцінити втрати людей. Є багато інших питань, і Україна не має грошей!

Але сьогодні ми втрачаємо головне, що нам необхідно: турботу про людей, турботу про населення Укра-

їни. Я вважаю, що сьогодні порушуються конституційні права. І тепер ми повинні робити все, щоб люди відчували себе сильними, захищеними, з надією, що держава забезпечить можливість знову жити хорошим життям. Два роки тому ми працювали над законопроектом № 4301 про державну компенсацію за втрачене майно. Я покажу вам цей законопроект сьогодні, в цих папках міститься більше 40 тисяч



Photo credit: NRC

підписів на його підтримку. У зв'язку з політичною ситуацією, яка впливає на рішення, спрямовані на допомогу людям в отриманні компенсації, була відсутність політичної волі для прийняття цього закону. Головною причиною була вимога визначити державу-агресора, яка повинна компенсувати всі втрати, з якими стикаються люди. Але такої практики в світі немає. І мені повідомили, що ця практика ще не розроблена на міжнародному рівні, її не існує. Проте, по-перше, **держава повинна виконувати свої конституційні зобов'язання і захищати інтереси народу, і тільки потім вирішувати питання, кого звинувачувати у необхідності здійснення компенсацій, будь-то держава-агресор або хтось інший.**

Але ми не хотіли чекати, поки уряд змінить цей підзаконний акт. І разом з моїми колегами ми пропрацювали ще один законопроект № 6472; ми майже знайшли найкраще рішення всіх цих питань, включаючи існуючі політичні проблеми. Тому ми сподіваємося, що цей закон буде прийнятий. Щоб прийняти його, ми повинні мати підтримку в країні і на міжнародному рівні. Ми відчуваємо цю підтримку. Ми вже отримали деяку підтримку по іншому законопроекті № 4550 щодо доступного житла для ВПО. Ми відчули велику взаємодію великої кількості людей і організацій, готових почати спільну роботу щодо вирішення проблем, які переживають ВПО, принаймні, у деякій мірі. Ми робимо це крок за кроком. Спочатку був законопроект № 4301, потім № 6472, № 4550 (даний законопроект було ухвалено в якості Закону № 1954). Минулого тижня ми прийняли постанову № 140, у якій передбачається механізм для ВПО і ветеранів АТО отримання фінансування на доступне житла.

Наприклад, у Донецькій області зареєстровано 500 тисяч ВПО. І ніхто не знає, скільки з них необхідно забезпечити житлом. Щоб дізнатися цю інформацію, Міністерству регіонального розвитку необхідно спільно з Міністерством тимчасово окупованих територій та місцевими адміністраціями проаналізувати масштаб проблеми. Цього не було зроблено. Але ви повинні розуміти, що в Донецькій області не так багато вільних квартир, які будуть використовуватися в рамках програм кредитування 50/50 згідно з Постановою № 140. Тому нам потрібно будувати, але ви знаєте, що таке будівництво, навіть за підтримки Донецької обласної адміністрації на чолі з Жебрівським, який заявив про готовність надати підтримку, і сказав, що сума з державного бюджету буде подвоєна за рахунок обласного бюджету. Я маю на увазі, ми розраховуємо на цю підтримку, і ми сподіваємось виділити 270 млн. гривень на будівництво нового житла. Але ви знаєте, 270 міль-

йонів, або 1 мільярд, цього ще недостатньо. Ми повинні займатися питаннями землі, комунальними послугами, інфраструктурою і т. д. Більш того, ми повинні будувати житло для ВПО там, де існують робочі місця, а не там, де ми хочемо. У Донецькій області ми почнемо все з чистого листа.

Разом з 40 парламентарями ми розробили і представили законопроект № 6515. Ми намагалися виділити майже 2 мільярди гривень, але проект навіть не був опублікований для голосування, хоч навіть глава бюджетного комітету був одним із співавторів, і багато членів Комітету з питань бюджету були залучені, тому я сподіваюся, що вони підтримають цей бюджетний запит на фінансування. Проте є тиск з боку Міністерства фінансів України².

Україна рухається в напрямку Європи. І нашим обов'язком є продовження цього руху далі. Нам потрібно дивитися на Європу, але ми не повинні забувати про права громадян України. **Необхідно зробити все можливе, щоб ВПО і ветерани АТО, а також люди, які втратили житло, могли отримати компенсацію і увагу держави.** Ми будемо продовжувати працювати над цим. Я вдячний за допомогу міжнародного співтовариства в цьому питанні, за обмін досвідом, за фінансову допомогу, консультації, емоційну підтримку. Ми дуже цінуємо це. Ми будемо продовжувати нашу спільну роботу. Як кажуть люди, разом ми сильніші, разом ми можемо досягти мети, яку ми бачимо перед собою. Дякую за увагу, і я сподіваюся, що ця зустріч буде плідною: ми розробимо новий механізм, щоб отримати можливість виконати обіцянки і надати людям те, що їм потрібно.

² Після проведення Міжнародної ЖЗМ Дискусії народний депутат Олег Недава вніс пропозицію до проекту державного бюджету 2018 року про виділення 1,3 млрд. грн для потреб цієї Житлової програми.

Вимушене переміщення як глобальний тренд і загроза: шляхи подолання, внески відповідних структур

Александра Білак,

директор Центру моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC)

Центр моніторингу внутрішнього переміщення – IDMC – входить до складу Норвезької ради у справах біженців, тому я із задоволенням присутня тут сьогодні. Я приїхала до Києва декілька днів тому для участі в нараді, яка відбулася вчора, з метою обговорити колективний підхід до вирішення проблеми внутрішнього переміщення в Україні. Дискусія була дуже плідною і ґрунтувалася на досвіді інших країн.

Мене запросили презентувати глобальну перспективу цієї проблеми. Тому в певному сенсі я трохи відступлю від України, щоб дати уявлення про масштаби деяких ключових питань, пов'язаних з переміщенням по всьому світу. Моя організація в основному проводить моніторинг внутрішнього переміщення в умовах кризи, збройних конфліктів і насильства. Ми також стежимо за внутрішнім переміщенням, спричинені стихійними лихами по всьому світу, у тому числі повеннями, землетрусами, ураганами. Зовсім нещодавно ми також почали відстежувати переміщення, викликані інвестиційними проектами в усьому світі, що також є одним з основних явищ, які викликають мільйони переміщень щороку.

Необхідно надати уявлення про місце України в всесвітньому масштабі проблеми переміщення, і, можливо, дати заспокійливе відчуття, що Україна – не єдина країна, що зіштовхнулася з цим явищем, показати, що ця проблема має величезні масштаби в інших країнах по всьому світу. Це карта світу, яку ми опублікували в травні цього року, щоб показати нові внутрішні переміщення, які були зареєстровані між 1 січня 2016 року та 31 грудня 2016 року. Загалом ми зафіксували 31,1 млн нових переміщень, викликаних збройними конфліктами і стихійними лихами, з яких: 6,9 млн. – викликані збройними конфліктами, 24,2 млн. – стихійними лихами.

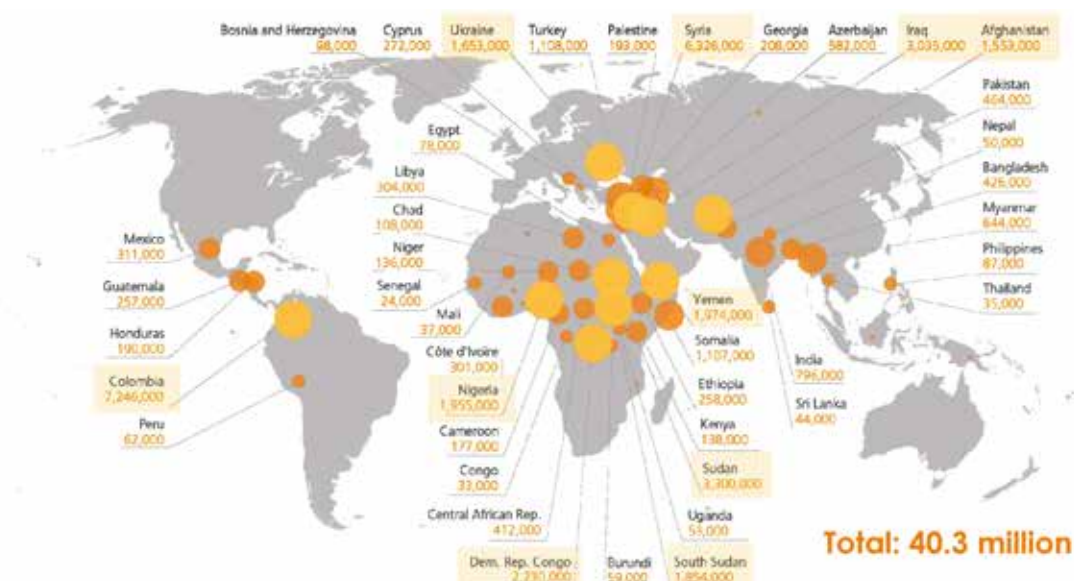
Країни з найбільшою кількістю ВПО станом на кінець 2016 роки (конфлікт/насильство), IDMC

На карті ви можете побачити позначене помаранчевим кольором внутрішнє переміщення, пов'язане із збройним конфліктом, що відбувається переважно на Близькому Сході та в Африці, на південь від Сахари; а синім – переміщення, пов'язане зі стихійними

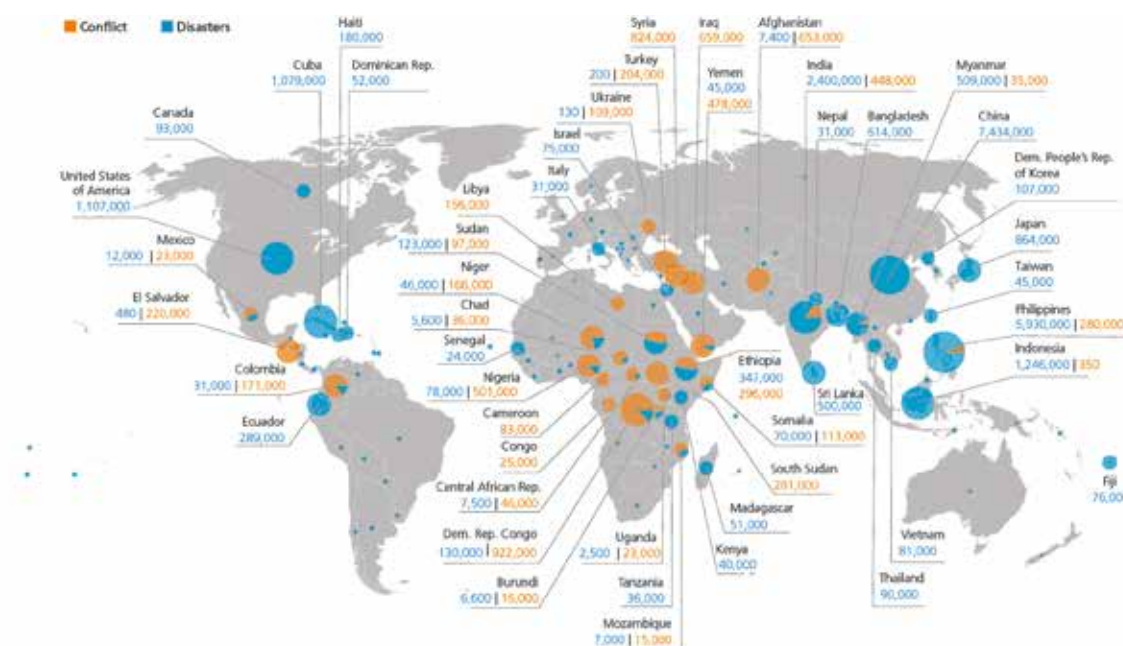


лихами, які відбуваються майже щороку в Південній і Південно-Східній Азії. Розподіл кольорів на цій карті є досить типовим для типових років. Перелік країн, що найбільшою мірою постраждали в 2016 році, відповідає тенденціям попередніх років, серед якого є Демократична Республіка Конго (майже 1 млн. переміщених осіб), Сирія, Ірак, Афганістан, Нігерія і Ємен. З іншого боку, найбільш постраждалими від стихійного лиха країнами є Китай і Філіппіни. Ми зафіксували приголомшливі цифри в 4 мільйони чоловік. Тепер це карта країн, які зіштовхнулись з великою кількістю ВПО, переміщених у зв'язку з збройними конфліктами і насильством та зареєстрованих протягом тривалого періоду часу. Таким чином, наприкінці 2016 року у

Країни з найбільшою кількістю ВПО станом на кінець 2016 року (конфлікт/наси́льство), IDMC



Нові внутрішні переміщення, спричинені збройним конфліктом чи стихійним лихом у 2016 році



всьому світі ми спостерігаємо 40,3 млн. людей, що в даний час є внутрішньо переміщеними через збройні конфлікти і насильство. Наразі у нас немає кумулятивного числа людей, переміщених у результаті стихійного лиха, але ми знаємо, що люди, які стали переміщеними через стихійні лиха, також, як правило, залишаються переміщеними протягом тривалого періоду часу; тому кількість таких людей, навіть при відсутності спеціальних даних, як і раніше висока. Я **перелічу 10 країн з найвищим рівнем ВПО станом на сьогоднішній день: Колумбія, Сирія, Судан, Ірак, Демократична Республіка Конго, Ємен, Нігерія, Південний Судан, Україна, Афганістан і Туреччина.**

Деякі з цих країн входять у першу десятку щороку з тих пір, як ми почали проводити спостереження в 2003 році. Більшість внутрішніх переміщень відбувається в країнах з низьким і середнім рівнем доходу; глобальний індекс ризику цих країн є високий, це означає, що вони страждають від високого рівня впливу слабкого управління, величезну диспропорційність у доходах. З цього слідує, що ці країни не можуть справлятися з новими переміщеннями, які відбуваються щороку, вони також не можуть запобігти внутрішньому переміщенню і вирішити негативні наслідки, спричинені ним. Внаслідок цього внутрішнє переміщення переходить стає тяглим, ВПО не мо-

жуть протидіяти негативним наслідкам, і глобальне число таких осіб зростає з кожним роком. Ви можете бачити, що у топ-10 країн, постраждалих від стихійного лиха, показники індексу ризику знаходяться в діапазоні від середнього до високого, а у топ-10 країн, постраждалих від збройних конфліктів, показники індексу ризику є високими і дуже високими. Існує чітка кореляція між високими показниками індексу ризику та переміщенням. З цього слідує, як вже було зазначено раніше, **внутрішнє переміщення створює в таких країнах додаткову соціальну напругу, я маю на увазі додатковий ризик, який з часом починає впливати не тільки на окремих осіб, а уповільнює процес відновлення для цілої країни.** Таким чином, переміщення великою мірою впливає на національному рівні та продовжує створювати умови для подальшого конфлікту, подальшої кризи і нових переміщень. Унаслідок цього ми спостерігаємо циклічні кризові ситуації. А зараз я хотіла би перейти до питання тяглого переміщення, що має тривалий і комплексний характер. **У випадку України ми спостерігаємо в основному тривале переміщення. У нас немає чітких даних, які дозволяють нам побачити кількість переміщень або його тривалість. Але в більшості випадків є тенденція, що проблему внутрішнього переміщення, яке триває більше трьох років, вирішити доволі складно.** Більшість переміщених осіб не змогли знайти рішення протягом перших декількох місяців, і наразі їх переміщення набуло тривалий характер. Тягле внутрішнє переміщення має вельми різноманітні моделі по всьому світу. Ми не розглядаємо статичні ситуації, коли люди залишаються без руху і застрягають в стані переміщенні, а натомість розглянемо дуже динамічне, багаторазове і повторюване переміщення. Воно особливо характерно для територій з високим ризиком стихійних лих. Наприклад, в Бангладеші ми бачимо ситуацію, коли люди і громади переміщаються знову і знову, їх будинки руйнуються, що призводить до зміни балансу в бік неможливості постійного проживання. Також, у багатьох місцях по всьому світу ми реєструємо вторинне переміщення людей, які за короткий (або тривалий) період часу змушені переміщуватись декілька разів. Яскравим прикладом є Сирія, де протягом останніх шести або семи років деякі сім'ї переміщуються в 25 разів, про що ми повідомляли в цьогорічному Глобальному звіті. Це також дуже циклічне явище в країнах Африки на південь від Сахари, Демократичній Республіці Конго, де людям доводиться неодноразово переміщатися протягом короткого періоду часу.

Тривале переміщення по-різному впливає на людей і спільноти по всьому світу. Але ми бачимо, що потреби ВПО і їх вразливість збільшуються з плином

часу, вони не залишаються незмінними. У деяких випадках вони стають ще більш гострими, ніж у момент переміщення. Ми зафіксували ряд різних програм, пов'язаних із тривалим переміщенням, починаючи від житла (тема, що буде обговорюватися тут), житло в міських районах, проблеми доступу до земель і відновлення джерел засобів до існування, проблеми дискримінації, та в деяких випадках, важкі психологічні травми, проблеми соціальної інтеграції і примирення. Усе це створює реальні перешкоди для пошуку рішень, а також вони, як вже було зазначено, впливають на мільйони людей щороку по-різному. Нам необхідно також визнати те, що тривале переміщення в основному є атрибутом невдалих урядів. Іншими словами, це пов'язано перш за все з політичними перешкодами. Ось чому буквально по всьому світу, від Сирії до Луїзіани в Сполучених Штатах, навіть в країнах з високим рівнем доходу, ми спостерігаємо соціальні, економічні та політичні вразливості населення, які також можуть створити тривалий цикл внутрішнього переміщення. І ще один важливий момент, крім політичного аспекту, який ми обговоримо сьогодні, і який був обговорений також вчора, полягає в тому, що затяжне переміщення часто відбувається через невдалі спроби об'єднати з метою пошуку довгострокових рішень різні сторони, що спричинили кризу переміщення на шляху до його вирішення. Не існує співробітництва між запобігачими суб'єктами, що працюють на стороні запобігання переміщення, людьми, які працюють у гуманітарній сфері, та з людьми циклу повторного розвитку. Отже, що нам відомо про проблеми з житлом, землею і майном в цьому контексті, і чому житло, земля і власність мають таке значення не тільки для сьогоdnішнього обговорення, але і для всіх обговорень, що стосуються тривалого переміщення? Я думаю, що основна проблема, дійсно, очевидна, переміщення по своїй суті є проблемою безприступності, втрати домівки і відриву від нормального життя. Таким чином, це питання тісно пов'язане з житлом, з покинутими домівками, так і з новими житлом, яке вони прагнуть побудувати в місці прибутку. Таким чином, **багато проблем, які не мають рішення, існують не лише в Україні, а й по всьому світі, в тому числі, проблема інтеграції ВПО в місці нового проживання. Коли справа стосується України, необхідно додати проблеми відсутності компенсації за окупацію будинків військовослужбовцями, питання реєстрації, доступу до житлових кредитів. На додаток до цього, у більш широкому сенсі, існують проблеми, що стосуються незахищеності нерухомого майна ВПО у всьому світі, відсутності ефективних механізмів для відновлення прав власності, обмеженого доступу до кредитів, у багатьох випадках – низьких стандартів житла або**

неналежного житла і відсутності правового регулювання, відсутності впровадження передбачених правових механізмів та доступу до правосуддя.

Коли справа доходить до забезпечення гарантій володіння житлом, я розумію, що це питання існує не тільки в Україні, це серйозна проблема ВПО по всьому світу. **Без забезпечення гарантій володіння житлом ВПО піддаються ризику бути виселеними, оскільки у них часто немає правовстановлюючих документів та вони не можуть отримати ухвалення позитивних рішень, які стосуються їх претензії щодо власності. Це застосовується до ВПО, які орендують житло, які спільно проживають з іншими особами та в деяких випадках навіть до тих ВПО, які володіють житлом. Вони можуть зіткнутися з незабезпеченням гарантій у володінні житлом. Що це означає? Це означає, що їх ситуація в короткостроковій перспективі дуже невизначена.**

І коли ми говоримо про сталі рішення, механізми довгострокової інтеграції, це є великою проблемою. Коли справа доходить до відсутності ефективних механізмів відновлення прав власності, ми спостерігаємо ситуацію, що коли навіть ці механізми існують, як у випадку багатьох країн на південь від Сахари, де існує така річ, ви, можливо, знаєте, як Кампальська конвенція, що дійсно гарантує певні права на житло, землю і власність, на повернення ВПО в свою власну країну. **Проте, навіть при наявності такого механізму, виникають інші проблеми, наприклад, відсутність потенціалу і ресурсів для його впровадження, часто у зв'язку з тим, що відсталі та неліквідні органи прийняття рішень стають перешкодою для ВПО в процесі відстоювання прав, які їм належать.** З плином часу деякі випадки можуть бути ускладнені через неформальні практики використання землі, які іноді призводять до додаткового насильства і конфліктів, та дійсно загрожують постконфліктній стабільності і згодом можуть призвести до ще більшого переміщення. Обмежений доступ до землі також є серйозною проблемою. Очевидно, що це одна з найбільш поширених особливостей тривалого внутрішнього переміщення в країнах Африки на південь від Сахари, де люди, що знаходяться далеко від земель або землі, які були захоплені іншими, потрапляють у скрутне становище, коли їм необхідно заробити кошти на проживання, особливо це стосується ВПО похилого віку. І коли такі особи намагаються забезпечити собі тимчасове володіння незареєстрованою ділянкою через відповідних владних осіб, або взагалі незаконно зайняти ділянку, це також може зробити їх дуже вразливими і знову переводить їх в ситуацію дуже невизначеної безпеки.

Ми бачили таку ситуацію в Грузії, де місцева влада в деяких сільських районах відмовляла ВПО в проханніях отримати землю протягом десятиліть. І в Колумбії, де ВПО мали доступ до землі, але не були її власниками, і згодом легальні власники повернули землю собі, змусивши людей піти з цих земель і знову опинитися переміщеними. І, нарешті, проблема житла неналежної якості. У більш широкому сенсі це ключова перешкода для менш забезпечених ВПО, які потрапляють до притулку неналежної якості, чи то колективні центри, чи притулки в будинках, залишених власниками. Усі ці проблеми сильно ускладнюються особливо в міських районах, де повторне переміщення є реальністю або стає серйозним ризиком для багатьох ВПО. Відсутність гарантій володіння нерухомим майном робить ситуацію з житлом дуже нестійкою і залишає людей незахищеними перед повним виселенням і безпритульністю. Це може призвести до відсутності їх стабільності, до майбутнього стресу та має тенденцію до збільшення рівня бідності та незахищеності.

Отже, що може бути зроблено? Як вже було зазначено, **існують певні нормативно-правові акти, які забезпечують ВПО відновлення в правах або компенсацію за втрату їх майна, з 1998 року існують керівні принципи ООН щодо переміщення, якими чітко становлено, що компетентні органи зобов'язані та повинні відповідати за надання допомоги переселенцям, що повернулись або змінили місце проживання, у відновленні можливого обсягу прав власності на майно та їх суспільне положення, яке вони втратили у зв'язку із переміщенням. І, як було мною зазначено, Кампальська конвенція також гарантує право на правовий захист щодо проблем, пов'язаних з переміщенням населення, які, в тому числі, можуть стосуватись житла, землі і майна.** Таким чином, існують положення та нормативне регулювання права на житло, землю і власність, що визнаються в якості ключового елемента в розробці довгострокових рішень. Ви можете побачити, що низу мною перераховані звіти, які ми опублікували пару років назад під назвою «Дім, рідний дім», вони були опубліковані з метою спробувати надати інструментарій розробникам державної політики та суб'єктам виконавчої влади, щоб довести до відома, що підходить до гарантування ВПО права на житло можуть мати різний характер у різних урбаністичних умовах по всьому світу. Я не буду вдаватися в подробиці цього звіту, але, сподіваюся, він може бути корисний для тих з вас, хто працює над цими проблемами. Я можу дати порівняльний аналіз тих засобів, які може сприятимуть в українському контексті.

Всім дуже дякую!

Міжнародний досвід з відшкодування/компенсації за втрату житлових, земельних та майнових прав на Балканах

Массімо Моратті,

експерт з питань житла, землі та майна
в балканських країнах

Я брав активну участь у розробці процесу реституції власності в Боснії та Герцеговині. Згодом я був залучений до дослідження механізму подання масових позовів майнового характеру в Косово. І в останні роки я очолював діяльність щодо запуску системи правової допомоги, що фінансується Європейським Союзом між Сербією і Косово, щоб ми могли побачити, як юридична допомога може стати в нагоді переміщеним особам у відновленні їх власності або компенсації її вартості.

У моєму виступі основна увага буде приділена двом конфліктам — у Боснії та Герцеговині і Косово.

Початок переміщень у цих країнах відбувся майже двадцять п'ять років тому — у 1992 році. Проте ці два конфлікти є надзвичайно важливими, оскільки частина досвіду, отриманого при їх вирішенні, сприяла розробці так званих принципів Пінґейру щодо реституції житла та майна переміщених осіб і біженців. Важливо зазначити, що в цих двох конфліктах відповідні документи такі, як мирна угода в Боснії і резолюція Ради Безпеки ООН № 1244 для Косово, встановили право переміщених осіб і біженців на повернення в свої домівки, а також встановили право на повернення майна у володіння або отримання компенсації. Це було нововведення для того часу і створило свого роду рівень стандартів, які мають бути досягнені. Однак сьогодні ми розглянемо типи переміщень, які мають різний характер. Характер переміщення впливає на потреби осіб, на тип засобів захисту та рішень, які необхідно впровадити. Також буде оглянуто приклад проблеми, яку нам належить вирішити в ході розгляду питань переміщення та реституційних претензій. Отже, давайте все робити крок за кроком. Спочатку ми проаналізуємо причини

конфлікту, тип проблем, які він спричинив, і тоді ми побачимо, які існують засоби правового захисту.

Це також дає огляд, зразок проблеми, яку нам залишають для розв'язання під час вирішення питання переміщення осіб та вимог щодо відшкодування. Отже, давайте йти крок за кроком. Спочатку ми проведемо аналіз того, як відбувався конфлікт, який це був тип проблеми, і тоді ми побачимо, які існують засоби правового захисту.



Photo credit: NRC

Конфлікт в Боснії тривав з 1992 по 1995 рік. Боснія була етнічно змішаною державою, та складалася з боснійських сербів, боснійських хорватів і боснійських мусульман, або боснійців. Оскільки Боснія вийшла зі складу Югославії, боснійські серби не погодились з правонаступництвом на той час і намагались розколоти державу, щоб в майбутньому частина країни була приєднана до Сербії. Така ж ситуація в якийсь момент трапилася з боснійськими хорватами. Наприкінці конфлікту боснійських сербів та боснійських хорватів підтримали відповідно

Сербія та Хорватія. Отже, це дало поштовх до міжнародного збройного конфлікту, що перетворило його на міжнародне збройне заворушення. Мета цього конфлікту полягала у роз'єднанні регіонів Боснії та Герцеговини та їх приєднанні до Сербії та Хорватії. У цих спробах переміщення осіб відігравало ключову роль: політика примусового переміщення населення, яке не було більшістю на цій території, до інших територій, стала ключовим фактором досягнення етнічного очищення та знелюднення районів, які потім могли бути заселені іншими особами, переміщеними з інших територій, постраждалих від конфлікту. Отже, у кожному районі, в кожному регіоні мав місце обмін населенням: одна група була вимушено вигнана зі своєї власності шляхом збройного втручання, насильства та примусового виселення, а потім інша група була вимушено переселена на територію, контрольовану військами етнічної групи, до якої вони належали. У цьому плані я маю на увазі злочини проти людства, геноцид, факт якого був документально зафіксований.

Це був трирічний та піврічний конфлікти, які мали наслідком близько 1 мільйона переміщених осіб, 1 мільйона біженців, 100 тисяч загиблих, а остаточна угода була відносно слабкою для судового переслідування держави. Врешті-решт, сепаратисти в регіонах, які намагалися роз'єднати країну, були реінтегровані в державу; хоча їхня лояльність завжди була сумнівною, їм було надано повноваження вести адміністрування своєї частини країни. Таким чином, держава була перетворена в федеративну державу, де суб'єкти, кантони, мали значний рівень автономії, в той час як держава мала відносно слабкий рівень влади в цих областях і завжди була вимушена вести переговори з колишніми сепаратистами до того моменту як, наприклад, наприкінці конфлікту в Боснії дві армії, три поліцейські сили, освіта та економіка були переведені на місцевий рівень. Отже, ви розумієте, що це була дуже слабка держава, щоб мати справу з сепаратистською владою, неохочою виконувати положення мирної угоди. **Державні органи намагалися сподобатися регіонам, тому що один з пунктів мирної угоди полягав у фактичній легалізації військових партій, оскільки відразу ж після виборів вони отримали певну легітимність. Ці ж сторони, які воювали, пізніше були запрошені до виконання мирної угоди. Це протиріччя триває й до сьогодні.** Ці ж сторони, які проводили етнічні чистки, були зобов'язані мирною угодою повернути людей та їх власність до попереднього стану. Це ще одна проблема, тому що власність не була залишена порожньою. **Будинки переміщених осіб були або спалені, або зайняті. Таким чином, це було далекосяжним явищем вторинної окупації, де власність,**

залишена однією групою, були оголошені владою, що контролювала ці території де-факто в той час, покинутою, і тому інші люди отримали право на проживання в цих об'єктах. Це мало місце наприкінці конфлікту. Мирна угода дала біженцям та переміщеним особам право повернутися до своїх будинків з метою відновлення та компенсації їх власності. Важливо, що угода була підписана у 1995 році, а закони про повернення майна не набули чинності аж до 1999 року. Ми зараз побачимо, як працюють ці закони.

Косово не було частиною Федеративної Республіки Югославія, але було лише автономним регіоном Сербії. Це був регіон, населений переважно албанцями (близько 90%), а решту 10% складали серби, невелика кількість румунів та інших етнічних меншин. Коли в 1989 році Слободан Мілошевич прийшов до влади, перший захід, що він провів, полягав у скасуванні автономії Косово та забезпеченні контролю над поліцією та армією у регіоні. У результаті цього, албанське населення було вилучено із суспільного життя, тому албанці створили свою систему в 1989-1990 роках та назвали ці заходи апартеїдом, оскільки вони були виключені із суспільного життя. Довгий час цей вихід був мирним, однак у певний момент албанці організували щось на кшталт повстанської армії, Армію визволення Косово, та, як і очікувалося, вона спровокувала збройну та жорстоку реакцію уряду Сербії, збільшуючи напруженість, сутички та бойові дії. Міжнародне співтовариство усвідомлювало свої помилки стосовно Боснії та Герцеговини та намагалося усунути кризу. Страх повторення непоміркованості та злочинів, що мали місце в Боснії, призвели до втручання НАТО у 1999 році у Косово та бомбардування Сербії з метою укладення мирної угоди.

Врешті-решт, Сербія була змушена укласти і підписати угоду Рамбуе. **Це цікаво для нашої ситуації: у Косово була створена міжнародна адміністрація. Державні органи Сербії: армія, поліція, а також цивільна адміністрація, вийшли з Косово і були замінені адміністрацією ООН з виконавчою владою, створеною у Косово, яка на даний момент продовжує існувати.** Під час кампанії НАТО, сербські сили проводили дуже жорсткі заходи проти цивільного населення та Армії визволення Косово, що призвело до масового залишення Косово албанським населенням. Однак, як тільки адміністрація ООН була встановлена і сербська адміністрація відкликана, переважна більшість албанців повернулася. Нова фаза конфлікту почалася із іноді узгодженого, іноді спонтанного нападу на сербське населення, що залишилося там. Тепер була черга сербів залишити

Косово і переміститися до Сербії. 230-250 тис. сербів покинули Косово і переїхали до Сербії.

Отже, якщо в Боснії переміщення осіб було своєрідним способом обміну населенням між різними регіонами всередині країни в рамках одного правового порядку, то в Косово та Сербії переміщення осіб було односпрямованим. Фактично, це було також внутрішнім переміщенням, оскільки Сербія розглядала Косово як частину своєї території, але насправді Косово перебувало під адміністрацією ООН. Це були два типи переміщень. Ми бачимо, як це було вирішено, також які були проблеми на той час та деякі висновки були зроблені. Важливо пояснити, що обидві процеси були в значній мірі підтримані міжнародним співтовариством не тільки шляхом надання ресурсів, але й шляхом встановлення виконавчих органів та надання їм особливих повноважень, здійснюючи міжнародну присутність у Косово і Боснії та Герцеговині. Це було необхідно для подолання небажання місцевих органів влади забезпечити процес реституції власності, особливо тому, що місцева влада також хотіла зберегти етнічний розподіл, що мав місце наприкінці війни. Ми б сказали, що у Боснії конфлікт закінчився в листопаді 1995 року; після закінчення конфлікту потрібно було три з половиною роки для прийняття органами влади закону про проведення реституції та надання компенсації переміщеним особам та біженцям. Це був певний рівень міжнародного тиску з метою переконання, що цей процес відбувався. Процес в Боснії був відносно легким. Це був децентралізований адміністративний процес, який здійснювався на рівні муніципалітетів органами влади, відповідальними за його проведення, і це були муніципалітети, де розташовувалися об'єкти нерухомості, і які раніше сприяли виселенню та вигнанню людей. Тому це було просто. Усі ті, які вважалися переміщеними через конфлікт, подавали вимогу до органів влади; останні приймали рішення протягом певного терміну, а потім звертали рішення до виконання після певного періоду часу.

У своїх рішеннях органи влади підтверджували майнові права осіб, а також оцінювали житлові потреби тих, хто займав такі об'єкти, які в деяких випадках були іншими внутрішньо переміщеними особами із законними потребами у забезпеченні житлом, а в інших випадках це були люди, які не мали потреби у цій власності. Отже, це було відносно просто, складність полягала лише у забезпеченні та реалізації схеми. Окрім адміністративного процесу, існувала і комісія з масових позовів, яка була створена в рамках мирної угоди та яка складалася із міжнародного персоналу.

Проте основною проблемою комісії з масових позовів було те, що вона лише підтверджувала право власності на майно, вона не оцінювала потреби людей, які залишали майно, і, крім того, вони не мали повноважень звертати до виконання власні рішення. Тому для виконання рішення про реалізацію майнових прав необхідно було звернутися до органів місцевого самоврядування з питань житлового забезпечення. Отже, проблема реституції мала місце на всій території Боснії та Герцеговини, цей захід мав вражаючу координацію міжнародного співтовариства щодо моніторингу муніципалітетів та вживання низки заходів, спрямованих на забезпечення певних видів умов та тиску на муніципалітети з метою виконання власних рішень. Врешті-решт, протягом приблизно 6-річного періоду було прийнято та виконано близько 200 тисяч майнових вимог. Це досить значна та вражаюча сума, це приблизно 93% поданих вимог. На той час це вважалося досить успішним заходом. Саме так й завершився процес в Боснії.

У Косово ситуація була зовсім іншою: переміщення було односпрямованим. Проте, переконання міжнародних службовців, що працювали в Косово, з цього питання, полягало в тому, що механізм реституції майна повинен мати місце лише щодо вимог на ту власність, яка була втрачена під час апартеїду. Албанці під час дискримінаційної політики сербського уряду були виселені з своїх будинків та не могли підтвердити своє право власності, тому акцент був зроблений саме на цих особах. Але, до речі, система була побудована таким чином, що серби, які покинули Косово після 1999 року, також мали змогу подати свої позови. І фактично, коли вимоги мали місце, 90% позовів надійшло від сербів, переміщених до Сербії, а не від албанців, яких було позбавлено права власності у 1990-1999 роках. Це було однією з головних розбіжностей між тим, як був побудований процес, та як він був реалізований. Процес також був побудований по-іншому. Я згадав комісію з масових позовів у Боснії та Герцеговині. У Косово мала місце дирекція з питань житлового фонду та комісія з масових позовів на житло. Це був централізований механізм, який вивчав помилки процесу в Боснії та Герцеговині та намагався знайти засіб правового захисту. Отже, це була дирекція з адміністративними та виконавчими повноваженнями комісії з масових позовів. Таким чином, цей механізм, коли претензії надходили і вирішувалися колективно, був своєрідним шаблоном подання позовів, і був ряд рішень, прийнятих відповідно до одного шаблону. Після того, як претензії були вирішені комісією з масових позовів, вирішений позов повертався до дирекції з питань житлового фонду. Однією з

проблем дирекції з питань житлового фонду та комісії з масових позовів є те, що спочатку вони були розроблені лише для вирішення позовів щодо житлових приміщень, тільки для будинків та квартир. І це було недоліком, оскільки сільськогосподарські угіддя та господарські приміщення були виключені з правового захисту. Причина їх виключення полягала у тому, що це вважалося комерційним спором. Насправді, виключення правового регулювання такого виду власності призвело до широкомасштабної незаконності, пов'язаної з самочинним будівництвом, оскільки не було створено жодного засобу правового захисту, суди були неефективними, тому це призвело до численних випадків самочинного будівництва та незаконної експропріації.

У 2006 році було створено нову комісію з подання позовів щодо права власності, яка успадкувала Дирекцію з питань житлового фонду. Агентство нерухомості Косово, яке розширило свої повноваження, щоб включити до своїх повноважень розгляд комерційного типу позовів. Дирекція з питань житлового фонду отримала 27 тис. претензій, вона їх розглянула, але не виконала усі. У 2006 році, після встановлення нової комісії, остання отримала 40 тисяч претензій, і до кінця строку дії своїх повноважень в 2015 році вона розглянула усі претензії, але незрозуміло, яку кількість було звернено до виконання. Це ті цифри, на які звернули нашу увагу, оскільки в Косово зараз існує третя комісія з масових претензій: Агентство Косово із зіставлення та перевірки майна, яке отримало завдання порівняти записи про право власності на майно та виконання вимог, що залишилися. Проблема полягає в тому, що було незрозуміло, яка кількість претензій залишилася для виконання, і який тип виконання повинен мати місце для цих об'єктів права власності. Отже, інформація є досить складною для тлумачення, розгляду та підбиття підсумків. Декілька уроків, я б сказав, було вивчено з цих двох процесів. По-перше, це компенсація. Компенсація була передбачена мирною угодою.

Проте міжнародне співтовариство ніколи не намагалось відшкодувати втрати майна людей, які втратили свою власність в Боснії та Герцеговині. Це було більш політичним рішенням, тому що люди, які хотіли повернутись, вирішили повернутись як етнічні меншини до тих областей, де вони можуть підлягати переслідуванню, дискримінації тощо. Тому ресурси були спрямовані, головним чином, на підтримку цього виду повернення. У той же час існує думка, що компенсація була надана відразу після конфлікту, до того як певний рівень безпеки та

свобода пересування були відновлені, коли люди, скоріше за все, залишалися на місці, куди вони були зміщені, і коли повернення не було б сприятливим. Міжнародне співтовариство передбачало компенсацію та повернення як своєрідний спосіб об'єднання Боснії з метою відновлення етнічної змішаності, що мала місце у країні до початку конфлікту.

Ось що насправді сталося: як тільки процедура реституції майна почала функціонувати, люди почали повертати свою власність, а ті, хто бажав, могли повернутися до своєї власності, ті, хто не хотів повертатися, змінювали або продавали свою власність, тому функціонування процесу реституції створило своєрідний ринок торгівлі нерухомістю, так що люди отримували певну компенсацію, продаючи свою власність та починаючи своє життя спочатку. Це відбувалося у дуже великих масштабах, існує оцінка, що більшість людей фактично продали своє майно та не поверталися. У Косово компенсація передбачалась лише в обмеженому колі випадків, коли існували суперечливі вимоги, і це було вирішено Директоратом з питань житлового фонду у 2005 році.

На сьогодні в 2017 році така компенсація не була виплачена в жодній справі. Отже, це дуже, дуже важкий випадок. Побудова механізму реституції майна мала певні недоліки, і тому в процесі його розробки необхідно враховувати вивчені уроки, і вам необхідно провести належне вивчення проблеми. У Боснії існувало припущення про те, що під час конфлікту записи про права власності були знищені, вилучені або примусово змінені, і тому вони не були визнані надійними.

Насправді, я можу говорити про це, тому що я працював у місці, де сталася найгірша етнічна чистка, але навіть у тих регіонах записи майна були, як правило, незмінними, і не змінені записи все ще були там. Майно було оголошено покинутим, але без змін власників цього майна. Проблемаю було виконання претензій. Не було проблемою побачити, хто був власником будинку, але проблема полягала у виселенні однієї сім'ї та поверненні назад іншої сім'ї. Таким чином, коли ми розробляємо механізм реституції майна, ми повинні мати на увазі, що реальне виконання може бути ключовим, і претензія не може розглядатися як вирішена, доки вона не буде виконана. Те саме мало місце в Косово, як я вже сказав. Ця проблема виникла в Косово, оскільки спочатку існувало переконання, що албанці отримують більше користі та більше потребують механізму реституції майна, але насправді це були серби. Крім того, проблема в Косово полягала в тому, що

вона виключила дуже важливу категорію претензій, категорію комерційної власності, що створило обмеження, яке фактично сприяло протиправним діям щодо такої власності. І тоді це було виконанням закону. У Боснії було багато політиків, влади, міліції, навіть суддів, які отримали майно під час конфлікту, і вони не хотіли залишати ці об'єкти. У якийсь момент було виявлено, що навіть один з трьох членів президентства живе у чужій квартирі. Влада повинна була виконувати закони, що суперечили її інтересам та прибуткам на той час. Це також було виконанням норм закону, оскільки люди, які здійснювали війну, учасники війни, дуже погані хлопці могли подати деякі майнові претензії до місць, де вони проживали спочатку, і вони мали право вимагати виконання своїх претензій. Отже, ви знаєте, з політичної точки зору це було важким для виконання та прийняття місцевими громадами. У той же час примусове виконання рішення про майно означало виселення сімей, які могли б бути переміщеними, і які не мали альтернативного житла, чи виселення сімей, членами яких були військові та ветерани. Це було також важко. Це було виконанням норм закону в Косово, оскільки сільськогосподарські угіддя переміщених осіб у багатьох випадках не використовувались як їх власність, не використовувалися для розміщення людей, а використовувалися для відмивання грошей. Дуже часто земельні ділянки об'єднувалися для будівництва багатоповерхових будинків або готелів, і так далі. І це, власне, було наслідком незаконної діяльності, деякі представники влади були членами цієї організованої злочинності, використовуючи це для відмивання грошей. Такі випадки ще мають місце й зараз.

Зрештою, впровадження схем житлового забезпечення розпочалося лише наприкінці процесу повернення майна, вони продовжуються й зараз, через 20-25 років, і вони спрямовані на вирішення

проблем власності та забезпечення житлом тих, хто був переміщений протягом усіх цих років. Але той факт, що це забезпечення починається лише з теперішнього моменту, означає, що кількість тих, хто дійсно потребує житла, набагато більше, ніж це було на початку.

Дві речі, що мають відношення до сьогоденної ситуації: міждержавні претензії до Європейського суду з прав людини між Сербією та Боснією та Герцеговиною не мали місця, оскільки Сербія та Боснія і Герцеговина увійшли до Ради Європи лише після того, як більшість справ про майно було вирішено, а також тому, що Боснія і Герцеговина у своїй зовнішній політиці потребували угоди між усіма присутніми, включаючи сербів, тому таких випадків немає.

Між Сербією та Косово є очевидним, що Сербія не визнає Косово. Однак Косово, яке визнано 110 країнами світу, не є частиною Ради Європи та Організації Об'єднаних Націй, тому неможливо висунути справу проти Косово в Європейському суді з прав людини. Отже, ця невизначеність щодо правового статусу Косово в майбутньому обмежує дії, які можуть бути вжиті. Сербська влада та влада Косово (вони є подібними в цьому, як я бачу) подали свої претензії до ООН та до тимчасових органів в Косово з метою надання компенсації за зруйновану під час конфлікту власність. Припускаючи існування загальної відповідальності держави за цими справами, близько 3 000 претензій було подано албанцями та 18 000 заяв були подані сербами. Сьогодні жодна з них не була вирішена, і, звичайно, адміністрація ООН намагається відхилити ці справи або закрити ці справи, тому вирішення питання все ще залишається відкритим.

Дякую.

Розвиток у сфері захисту житлових, земельних та майнових прав внутрішньо переміщених та постраждалих від збройного конфлікту людей у східній Україні: прогрес за 2014-2017 рр.

Ірина Олейникова,

Голова департаменту Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства

Я більше зосереджуся на темі житлових прав для внутрішньо переміщених осіб. Я хочу відзначити прогрес у цьому році, ми прийняли закон, який передбачав можливість внутрішньо переміщених осіб взяти участь у програмі доступного житла (компенсація 50/50). Минулого тижня було внесено зміни до Постанови № 140, яка наразі передбачає процедуру реалізації цього права. Проте питання фінан-

сування чи постійне користування. На жаль, конфлікт на Сході триває вже три роки, тому тимчасове житло, яке сьогодні є дефіцитом, стає постійним для багатьох громадян. Але питання все ще триває, оскільки Закон про захист прав внутрішньо переміщених осіб передбачає, що держава повинна допомогти громадянам повернутися після врегулювання конфлікту у свої будинки.



Photo credit: NRC

Таким чином, основна увага повинна приділятися питанню потреби у житловому забезпеченні: хто саме хоче повернутись додому та відновити свої права на власність, яку вони залишили там (житло, земля, майнові права), тому їм потрібно лише тимчасове житло; і хто саме потребує компенсації за втрачену власність та майнові права та буде потребувати постійне житло в межах програми доступного житла. Отже, це одне з найважливіших питань, яке потрібно вирішити. Це також є підставою нашого бюджетного запиту до Міністерства фінансів України, щоб показати, яку суму потрібно внести до бюджету. На жаль, сьогодні для цього немає коштів. На наступний рік ми зробили запит

на 1 мільярд гривень для фінансування програми доступного житла. Але знову, як згадувала Олена з самого початку, у нас є парламент. І це питання дуже політизоване. Перш за все, нам потрібне політичне рішення та підтримка парламенту.

Дякую!

Олеся Цибулько,

радник міністра з питань тимчасового окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб

Відсутність адекватної статистики щодо внутрішньо переміщених осіб є головною проблемою. Це повна відповідальність Міністерства соціальної політики України, оскільки вони прив'язують виплату пенсій громадянам з непідконтрольних територій до подання свідоцтва про надання статусу внутрішньо переміщеної особи.

Отже, у нас зараз є величезна кількість людей, які зареєстровані як внутрішньо переміщені особи, але які проживають на непідконтрольних територіях. Очевидно, що такі люди не потребують житла, оскільки вони проживають там у своїх будинках. Ще одне питання полягає в тому, що сім'ї внутрішньо переміщених осіб реєструються як сім'ї, які потребують соціальної допомоги, хоча вони фактично не відносяться до цієї категорії. Наприклад, бабуся, яка проживає разом з дітьми, онуками та іншими родичами, вважається самостійною родиною, хоча насправді вони живуть разом, і вони, можливо, не можуть заперечувати факт спільного проживання. Отже, відсутність статистики та брак розуміння кількості тих, хто бажає повертатися, і не бажає повертатися, є величезною проблемою. Але ми можемо подивитися на соціальні дослідження, запити.



Photo credit: NPC

Згідно з останніми дослідженнями, 26-27% людей не хочуть повертатися до Донбасу, навіть коли він повернеться і знову стане безпечним. Близько 70% хочуть повернутися за різних умов: якщо економіка буде сприятливою, якщо це буде безпечно тощо. Але очевидно, що ці 26-27% потребують вирішення їх потреби у житловому забезпеченні, оскільки вони вирішили, що вони залишаться тут. Таким чином, прийняття закону про програму доступного житла цього року стало важливою віхою. Тепер вирішальним є те, що парламенту вдалося виділити фінансування для цієї програми. Міністерство соціальної політики вимагає 1 мільярд гривень, це насправді не так багато, але це дозволить близько 1600-1700 родинам вирішити житлові питання. І ми знаємо, що ми маємо близько 1,5 мільйона

внутрішньо переміщених осіб. Тому я хочу сказати, що нам потрібно рухатися вперед. Не слід забувати про соціально вразливих громадян, які не можуть скористатися перевагами цієї програми через відсутність 50% для цієї програми. Для цієї категорії громадян ми розробляємо закон про соціальне житло, яке не буде передано у володіння осіб на першому етапі, але через 5 років, якщо конфлікт не завершиться і Донбас не повернеться під контроль України, ця особа може отримати право власності на таке майно. І якщо конфлікт закін-

читься і територія реінтегрується, людина матиме право вибрати, чи залишатися, чи повертатися. Це було питанням обговорення робочої групи з житлових, земельних та майнових й інших питань. **Таким чином, ми вирішили, що нам потрібно зосередити більше уваги на тимчасовому розміщенні тих людей, які не можуть дозволити собі придбання постійного житла, але також пам'ятати, що час йде; і якщо це станеться так, що наша ситуація стане схожою на Придністров'я, то ці люди не зможуть повернутися, та їхні діти будуть рости, тож дозволити їм залишатися в тимчасовому житлі протягом багатьох років не дуже добре, оскільки вони хочуть жити сьогодні і тут, а не через багато років, коли (якщо) територія буде повернута.**

Я хочу сказати, що 1 мільярд є дуже невеликою частиною суми, необхідної для поліпшення житлового стану громадян. Після прийняття закону зареєстровані внутрішньо переміщені особи отримали право брати участь у програмі проживання без реєстрації в списку осіб, що потребують житлового забезпечення. Але знову це одна категорія. Ми маємо більше 700 тисяч громадян, які офіційно зареєстровані в цьому списку осіб, що потребують житлового забезпечення та поліпшення житлових умов. Отже, як ви думаєте, яка загальна сума необхідна для того, щоб забезпечити кожному можливість реалізувати своє право на житлове забезпечення? Звичайно, це припущення було

зроблене на основі середньої вартості житла та певної кількості осіб від загальної кількості, яка потребує поліпшення житлових умов.

1 мільярд надходить до програми доступного житла. Є дві установи, які здійснюють оцінку цієї програму: Фонд молодіжного житлового будівництва та підрозділ Міністерства регіонального розвитку. Знову ж таки: це сума, яку ви отримуєте при помноженні середньої ціни на житло на кількість людей, які мають потребу в цій програмі. Програма стосується всієї країни і не тільки внутрішньо переміщених осіб.

Дякую за увагу!

Судова практика щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, постраждалих від конфлікту на Сході України

Людмила Соломаха,
суддя Донецького апеляційного суду

Перш за все, я хотіла б піддати сумніву попередню промову. Програма є гарною. Але пізніше, коли ви почали згадувати цифри та дані, я згадала події, що мали місце 10 років тому. Коли ми вже мали таку молодіжну програму, коли держава покривала 30% або 50% після народження дитини. І я пам'ятаю судові провадження, що мали місце згодом, та яким чином ці молоді сім'ї були вигнані зі своїх квартир. Отже, чи можуть механізми, передбачені прийнятим законом та Постановою № 140, запобігти негативним наслідкам невиконання фінансових зобов'язань щодо покриття цієї частини державою? Ви розумієте, що проблема виникає, коли кредит надається сім'ї, а держава, маючи зобов'язання покрити частину витрат, не може покрити свою частку. Тоді сім'я залишається відповідальною перед банком, який може в будь-який момент витребувати відшкодування цього боргу і вигнати цю сім'ю.

Тема компенсації за шкоду майну та житлу, що була спричинена збройним конфліктом на Сході України, вже три роки вивчалася Апеляційним судом Донецької області. Починаючи з 2015 року, ми чітко усвідомлюємо, що ці проблеми повинні бути вирішені самостійно, ми повинні встановити свою власну практику з цього питання, тому ми почали працювати над цим. Ці справи, як ви знаєте, повинні бути вирішені судом першої інстанції, а потім апеляційним судом, перш ніж звертатися до Верховного Суду.

Тож у квітні 2016 року за ініціативи Апеляційного суду Донецької області та за підтримки Ради Європи відбувся перший семінар для суддів Донецької та Луганської областей разом із центрами правової допомоги. Ми поділилися нашим досвідом і розро-

били кілька способів просування вперед. Ви розумієте, що коли справа надходить до суду, особливо до апеляційного суду, то вже важко щось змінити. Тому важливо було працювати, використовуючи такі зустрічі та семінари. Ви вже знаєте деяку практику з цього питання, але я хочу зосередитись на деяких аспектах цього питання.



Photo credit: NRC

Якщо звернутися до Єдиного державного реєстру судових рішень, можна побачити, що рішення стосовно таких позовів надаються судами Києва та Черкас. Але я хочу нагадати всім вам, що, якщо ви хочете подати позов до суду, **є стаття 114 Цивільного процесуального суду України стосовно виключної юрисдикції, відповідно до якої будь-яка претензія щодо майна має бути подана виключно до суду, розташованого в тому ж районі, де знаходиться майно. Тоді постає питання, чому апеляційний суд не реагує на це? На жаль, з 2010 року порушення судової юрисдикції не призводить до скасування судового рішення.**

Відповідно до проекту нового цивільно-процесуального кодексу, який наразі розглядається в парламенті, таке порушення знову призведе до скасування судового рішення, як це було раніше. Тому, коли справа надходить до апеляційного суду, рішення буде скасовано лише на підставі порушення юрисдикції. Це означає подання заяви до наступної судової інстанції. У нас вже є практика з цього питання: суд Солом'янського району м. Київ відмовився прийняти скаргу на підставі норми про виключну юрисдикцію, і Вищий спеціалізований суд України погодився з цим. Отже, майте це на увазі. Якщо претензію подають за місцем перебування внутрішньо переміщеної особи, то, ймовірно, вона буде подана відповідно до адреси нового місця проживання внутрішньо переміщеної особи, із вказанням, що шкода заподіяна злочином.

Але якщо ви посилаєтесь на цю норму права, ви робите собі погану послугу, оскільки шкода, заподіяна злочином, підлягає компенсації відповідно до статті 1177 Цивільного кодексу України, яка не стосується подій, пов'язаних із тероризмом або антитерористичними операціями, тому підстава для вашої претензії є неправильною. Це перше, що потрібно вказати.

Тепер щодо другого пункту. Пан Невада говорив про відсутність законодавства, що регулює ці питання.

Як суддя, я не можу з ним погодитися. Це правда, що наразі немає механізму досудового вирішення адміністративного питання щодо компенсації збитків. Раніше ми мали досить гарне регулювання, запропоноване Міністерством регіонального розвитку: якщо комісія визначила компенсацію збитку меншою, ніж певна сума, вона повинна бути компенсована з місцевого бюджету, і якщо більше визначеної суми, то компенсація повинна бути здійснена через Кабінет Міністрів України. Це те, що ми називаємо досудове врегулювання компенсації втрат.

Але, на сьогоднішній день, що стосується засобів судового захисту, ці механізми також існують, оскільки Цивільний кодекс функціонує як і раніше. Цивільний кодекс визначає, що цивільна шкода повинна бути компенсована відповідно до її реальної вартості, але є спеціальний закон, який визначає підстави такої компенсації. У статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» зазначено, що шкода, заподіяна терористичними актами, виплачується громадянам з державного бюджету України відповідно до закону. **Це означає, що сума компенсації повинна визначатися відповідно до статті 1192**

Цивільного кодексу, статті 85 Кодексу цивільного захисту населення, із зверненням до виконання такої компенсації щодо осіб, які завдали таку шкоду, знову ж таки із дотриманням законодавчих процедур. Отже, відповідно до статті 19, для нас не є важливим, чи була визначена особа, яка завдала шкоди, чи ні. Багато людей кажуть, що такі відносини виключені з положень Кодексу цивільного захисту населення. Я не можу погодитися з цим. У січні 2015 року Кабінет Міністрів прийняв Постанову, у якій висвітлено форс-мажорну ситуацію в Донецькій та Луганській області. Крім того, якщо ми розглянемо проекти законів, які розробляються у сфері відшкодування шкоди, заподіяної цими подіями на Сході України та в Криму, то ми можемо побачити, що вони стосуються статті 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» та Кодексу цивільного захисту населення. Таким чином, вони є взаємопов'язаними.

Як щодо процедури розрахунку суми? Це, в першу чергу, є питанням експертизи. Якщо житло було пошкоджено, але підлягає подальшому відшкодуванню, це безпосередньо є положенням статті 1192 Цивільного кодексу, статті 85 Кодексу цивільного захисту населення; обидві статті зазначають однакові положення, відповідно до яких компенсація розраховується на основі реальної ціни майна. У цьому випадку слід провести будівельно-технічну експертизу. Якщо житловий будинок сильно пошкоджений і не підлягає відшкодуванню, то, на мій погляд, механізм визначається статтею 86 Кодексу цивільного захисту населення, який передбачає компенсацію: «на основі середньої вартості будівництва житла у відповідному регіоні». Сьогодні суди просто вирішують всі справи виходячи із середньої вартості житла. У випадку, коли справа надходить до апеляційного суду, як, наприклад, минулого тижня, коли ми написали рішення до двох таких справ, коли суд застосував компенсацію на основі середньої вартості будівництва житла, ніхто з позивачів не мав бажання повернути будинок і залишити право власності на земельну ділянку. **Проте, у статті 86 Кодексу цивільного захисту встановлено обов'язкове положення про те, що право власності передається від позивача до держави. По-перше, будинки в обох випадках вже були частково перебудовані, частково за рахунок гуманітарної допомоги.** Таким чином, апеляційний суд відповідно до частини четвертої статті 10 Цивільного кодексу України надав позивачу такі пояснення: якщо сам позивач визнає, що будинок був частково перебудований або будинок підлягає відновленню, і позивач не хоче втрачати право власності на відповідні ділянку та будинок, тоді позивач повинен вимагати проведення будівельно-технічної

експертизи. На жаль, позивачі відмовляються від такої експертизи, оскільки вони не хочуть платити за це високу ціну. Усі види експертизи в цивільних справах повинні бути оплачені. І якщо сторона не платить за це, ми не можемо щось змінити.

Тому, оскільки сторони відмовилися від такої експертизи, їх претензії були відхилені через те, що сума шкоди не була доказана. І коли я сказала адвокату: «Ви були на судовому розгляді у попередній справі, ви знаєте, яке рішення буде постановлено у випадку, якщо ви відмовитеся від експертизи!» Він відповів: «Ми просто потребуємо будь-якого рішення». Але, на мій погляд, «нам потрібне будь-яке рішення» є неефективним способом правового захисту, тому що з таким судовим рішенням, якщо ви пізніше звернетесь до Європейського суду з прав людини, він, виходячи з існуючої практики, пояснить, що заявник сам відмовився доказувати суму шкоди.

Випадки таких наслідків вже відомі в минулому році. Три претензії були визнані недійсними через недоведені збитки. Інше питання полягає в наступному: відповідно до статті 19, держава повинна компенсувати шкоду. Ми зіткнулися з тим, що реконструкція здійснюється за рахунок гуманітарної допомоги. Мені сказали не брати до уваги гуманітарну допомогу. Я не погоджуюсь з цим. Глава 17 Кодексу цивільного захисту населення передбачає, що матеріальні збитки та допомога людям, які зазнали форс-мажорних обставин, містять спеціальне положення про гуманітарну допомогу. Тому наші цивільно-військові адміністрації враховують все це, а потім подають ці записи на прохання суду. На мій погляд, оскільки я перевірила винесені судами рішення, така гуманітарна допомога не була відрхована.

Проте, цю допомогу слід враховувати, оскільки вона забезпечується міжнародними установами через державу і повинна розподілятися державою. Якщо ми розглянемо Закон України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, він також містить положення про гуманітарну допомогу, що надається державі для виплати компенсації за шкоду. Отже, майте це на увазі. Отже, суди функціонують та розробляють ці питання. Національна школа суддів розробила тренінг для тренерів базового курсу з захисту прав внутрішньо переміщених осіб. Цей курс був затверджений у лютому 2017 року. Суди повинні мати підстави для розгляду цих категорій справ. Отже, перш за все, сума шкоди повинна бути доведена.

Я хочу також звернути увагу на деталі позову. **Важливо правильно вказати відповідача у справі. Люди іноді вказують Міністерство оборони, Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України тощо. Відповідно до статті 19 Закону України “Про боротьбу з тероризмом” відповідачем у цій справі є держава. Однак держава є відповідачем, який не може прийти і брати участь у судовому засіданні. Відповідно до статті 38 Цивільного процесуального суду України, держава повинна бути представлена відповідними органами влади. На думку апеляційного суду Донецької області, відповідним органом влади, який повинен представляти державу в рамках цієї категорії претензій, повинен бути Кабінет Міністрів України.** Оскільки Закон передбачає «держава, представлена Кабінетом Міністрів», це означає, що це буде правильне представництво відповідно до статті 38. Відповідно до Закону “Про боротьбу з тероризмом”, саме цей орган очолює інші органи, уповноважені у питаннях боротьби проти тероризму: уряд виділяє гроші, вирішує організаційні питання. І ось мова йде про гроші.

Таким чином, коли в своїх претензіях люди вказують Службу безпеки України, Міністерство внутрішніх справ або Міністерство оборони, як я вважаю, апеляційний суд постановляє правильне рішення, визначаючи, що «зазначений відповідач є належним». Крім того, оскільки це вимога щодо компенсації за рахунок коштів держави з державного бюджету, існує вже встановлена практика, що Державне казначейство України повинно бути залучено, оскільки казначейство є органом, що є відповідальним за розподіл державних коштів. Звичайно, представники Кабінету Міністрів та Державного казначейства стверджують, що вони не є належними відповідачами, але ми тоді відповідаємо їм, що вони не винні в заподіянні шкоди, саме вони не є відповідачами, але вони є представниками держави, які повинні представляти державу в судовому засіданні.

Ще один аспект, який я хочу зазначити, полягає в тому, що у нас були справи, коли Луганській обласній адміністрації було пред’явлено позов, хоча згідно зі статтею 19 обласна адміністрація не може бути відповідачем у судовій справі. До речі, **з березня 2015 року ми маємо закон про цивільно-військові адміністрації. Їхні обов’язки включають надання допомоги у відновленні житла, компенсацію за шкоду, заподіяну тероризмом. Але знову ж таки, в рамках цього закону ці адміністрації не є представниками держави.** Однак, ми можемо надіслати їм запит про те, чи була цій конкретній особі, яка звернулася до

суду, надано будь-яку допомогу, і якщо так, то якою є сума такої допомоги, щоб ця допомога могла бути розрахована і взята до уваги під винесення судового рішення щодо компенсації за шкоду.

Наступний пункт з нашої практики. Нещодавно у нас була справа, у якій будинок був пошкоджений у 2014 році. У 2015 році власник помер, а його дружина подала позов про відшкодування шкоди. Я вважаю аргументи апеляційного суду обґрунтованими: представники держави вказали, що будинок належить мертвій особі, і її дружина не надала жодних документів про успадкування його власності. Тому, коли ми починаємо розгляд справи, виникає питання: хто має право вимагати відшкодування? Що таке спадщина? Щось, що ви випадково отримали. Отже, вона раптом отримала зруйнований будинок. Так що просто прийміть це. Я бачу тут представників законодавчої влади, громадських активістів, які співпрацюють з парламентарями. Можливо нам потрібно вирішити цю проблему на законодавчому рівні? Що ж, у такому випадку дружина зрозуміла, що треба робити, вона пішла до нотаріуса, отримала довідку про право власності на половину будинку як дружина, яка залишилася в живих, для того, щоб стати належним позивачем, а щодо другої половини вона засвідчила своє право на спадщину. Це пояснюється тим, що у статті 1230 Цивільного кодексу України правопорушник успадковує право вимагати компенсацію за шкоду, яка виникла на договірній основі. В цьому випадку договірних відносин між державою та позивачем не було. Будь ласка, не забувайте про це.

Крім того, коли ви звертаєтесь до суду та подаєте заяву про апеляційне оскарження судового рішення, деякі кажуть, що судовий збір є проблемою. Так, судовий збір – це проблема. Але коли позивач звертається до суду, він повинен подати докази того, що він не може дозволити собі сплату такого збору, і на цьому етапі суд може відхилити сплату судового збору від такого позивача.

Проте, коли питання не вирішено, та Державна казначейська служба або Кабінет Міністрів подають клопотання про апеляцію, і виграють справу, тягар мита буде покладений на позивача відповідно до статті 88 Цивільного кодексу України. Адже на цьому етапі неможливо прогнозувати, як «якщо ви задовольняєте клопотання про апеляцію, вирішуйте питання про судовий збір відповідно до мого фінансового становища».

Коли я почала досліджувати це питання, частково через розуміння інтересів позивачів, які вже постраждали від цих подій, я виявила, що відповідно до статті 2 Закону України «Про судові витрати» держава не входить до числа суб'єктів господарювання, що підлягає сплаті судового збору. Але наш відповідач – це не Кабінет Міністрів та не Державне казначейство, а держава. Отже, під час захисту своїх інтересів в суді, необхідно підкреслити, що навіть у випадку сплати судового збору відповідачем, він повинен визначити, чи є такі дії законними, щоб уникнути звернення цього тягаря на особу, від імені якої ви звертаєтесь до суду. Отже, подумайте про це. У нас ще немає практики з цього питання. В одній з останніх справ Міністерство юстиції виплатило 8 000 грн. Пізніше, коли в нашій постанові про відкриття провадження, ми зазначили, що держава не зобов'язана платити судовий збір, вони швидко подали позов про повернення плати на їх рахунок. Ми повернули їм цю плату, щоб пізніше ці 8 000 грн. не були звернені до особи, яка залишилась без житла та без судового захисту через неправильну стратегію обрання правової охорони. Ймовірно, ця вимога може бути задоволена у випадку, якщо позивач вимагає перевірки експертизи. Проте, це є проблемами, які я бачу в цій категорії справ. До речі, Апеляційний суд м. Київ залишив чинним на законних підставах рішення суду Печерського району м. Києва про компенсацію шкоди, заподіяної зруйнуванням житла в районі збройного конфлікту, де експертиза була проведена, тому апеляційний суд прийняв це.

Судові рішення щодо вирішення інтересів населення, що постраждало від конфлікту у Донбасі, як «домашнє завдання» для Верховної Ради України

Михайло Дяденко,

міжфракційне депутатське об'єднання Верховної Ради України "Соціальний захист та реабілітація учасників АТО"

Я хотів би сказати, що конфлікт на Донбасі спровокував численні порушення прав багатьох громадян України. З метою відновлення або захисту своїх прав громадяни звертаються до суду. Пані Соломаха розповіла нам про деякі випадки та про загальні тенденції. Це питання в центрі уваги нашої міжфракційної спілки. Загалом, наша діяльність набагато перевершує захист прав учасників АТО. Міжфракційне об'єднання очолює Оксана Білозір. Ми також піклуємось про проблеми ВПО, як союзу в цілому, так і кожного члена-парламентаря окремо.

Я хотів би поговорити про наступне: захист порушених прав у суді є важливим елементом держави з верховенством права. Однак цей елемент залишається для останньої інстанції. Загалом, держава повинна діяти так, щоб людина не була змушена захищати права в суді, але мала можливість відновити свої права або навіть уникнути їхніх порушень.

Звичайно, ми розуміємо, що зараз це неможливо через конфлікт на Донбасі, оскільки вже порушені права: право на житло, на майно, хтось втратив здоров'я, хтось втратив життя, тому існує величезна кількість юридичних питань. Що було зроблено? Спільно із судовою владою, Асоціацією адміністративних суддів, в липні у Верховній Раді було організовано круглий стіл: «Конфлікт на Донбасі: виклики, загрози та юридичне врегулювання». У рамках цього круглого столу відбувся всеосяжний діалог між судовими та законодавчими повноваженнями з деяким залученням виконавчої влади. Судді згадали питання щодо отриманих претензій. Рішення було винесено на ці вимоги; деякі постанови набрали чинності.

І ці судові рішення продемонстрували існуючу в країні проблему, що, швидше за все, буде вирішена державою, оскільки ця проблема набуває та набуватиме масового масштабу.



Photo credit: NRC

Після цього круглого столу у вересні була складена резолюція у формі депутатського запиту, а потім направлена до центральних органів виконавчої влади, до судової влади. Ключовим моментом стала вимога узагальнити судову практику у справах, пов'язаних з конфліктом на Донбасі, і повідомити цю практику та існуючі тенденції для органів виконавчої влади та парламенту з метою формування робочої групи. Тоді ця група повинна взяти на себе завдання вдосконалити законодавство. Інший важливий аспект, про який вже згадував пан Моратті, як і в Боснії, компенсацію за знесений майно було надано сто тисячам людей. В Україні, як ми бачи-

мо, питання про компенсацію покладено на самих громадян, які звертаються з цим питанням до суду.

Однак громадяни різні; ті, хто більш активний, звертаються до суду; ті, хто має ресурси, найняли майнових юристів, щоб скласти правильне клопотання, і таке клопотання було розпочато судом; але є багато людей, які за певних причин, через свій рівень освіти або через свою громадянську позицію мають ті самі проблеми із знесенням житлом, втратили майно, але не зверталися до суду. Україна як держава не повинна забувати про таких громадян. Таким чином, на рівні законодавчої влади необхідно розробити рішення, яке регулюватиме питання компенсації. Інший аспект у цьому контексті. У випадку, якщо суд виносить рішення, і це рішення виконується, а компенсація виплачується громадянину або групі громадян. У нашій реальності держава не може

одночасно сплатити всю суму компенсації. **Тому механізм має вирішальне значення для компенсації втраченої нерухомості, втраченого житла. Це питання соціальної справедливості стосовно всіх громадян, які втратили житло або майно.** Це була одна з тем, що обговорювалася під час круглого столу та обговорювалася парламентарями. У цьому аспекті потрібна співпраця. Тому я хотів би закликати всіх громадянських активістів, громадян та тих фахівців, які працюють над захистом прав громадян, на питання компенсації для спільної розробки правового акту з цього питання. На сьогоднішній день ми знаходимося на початку нашого шляху. Важливо будувати цей шлях у правильному напрямку. Це не повинно бути окремою ініціативою. Це повинен бути унікальний, всебічний документ, складений спільно.

Дякую!

Підходи Технічної робочої групи з питань житла, землі, майна (ТРГ ЖЗМ) до механізму вирішення питань оцінки/ реституції/компенсації

Олена Луканюк,
координатор ТРГ ЖЗМ

Технічна робоча група з житла, землі та майна (ТРГ ЖЗМ) була створена в липні 2015 року з представництвом агенцій ООН, міжнародних неурядових організацій та місцевих НУО, що працюють у сфері надання правової допомоги громадянам у захисті своїх прав на житло, землю та майно.

Перш за все, відправною точкою для нашої адвокаційної роботи є включення до списку осіб, які потребують захисту, не лише вимушених переселенців, а й усіх людей, які постраждали через конфлікт. Якщо ми подивимося на міжнародні документи, конвенції, статuti, то ми бачимо там спеціальні терміни, український переклад яких абсолютно відсутній. Наприклад, залишенці³: люди, які перебувають у зоні конфлікту через відсутність фінансової можливості виїхати; поверненці⁴: ті, хто повернувся. Це означає з точки зору правового регулювання, що існує спосіб надання кваліфікованої правової допомоги особам, які її потребують. Чи слід вибирати шлях розщеплення цих груп? Або об'єднати їх? Це концептуальне питання органів влади, які мають право законодавчої ініціативи.

З нашого боку, як Технічна робоча група, ми намагаємося надати допомогу органам державної влади. Таким чином, ми почали співпрацювати з Міністерством ТОТ та ВПО. Як наслідок, ми вивчаємо міжнародний досвід щодо забезпечення житлом для вимушених переселенців та компенсації втраченої або пошкодженої нерухомості. Наші висновки дуже подібні до тих, що згадувались сьогодні попередніми міжнародними спікерами.

³ Англ: «residuals» (прим. перекл.)

⁴ Англ: «returnees» (прим. перекл.)

Я хотіла би нагадати основний принцип правового регулювання: спочатку реституція, тобто відновлення втрачених прав. І якщо реституція неможлива, що характерно для довготривалого конфлікту, то нам потрібно говорити про компенсацію. Цей підхід дозволяє включати всіх постраждалих осіб до кола правового регулювання.



Photo credit: NPC

Добре, що в другому півріччі 2014 року було встановлено законодавчий підхід з метою захисту прав вимушених переселенців, добре, що така група, як ВПО, отримала своє юридичне визначення. Але в умовах тривалого конфлікту не дуже добре, щоб ця група була відокремлена, це призводить до дискримінації по відношенню до інших груп. Ми можемо це побачити на прикладі Закону №1954, так званого «закону 50/50». Внутрішні переселенці цим законом продовжать ділитися на тих, хто може дозволити собі платити 50%, та тих, хто не може, і тому залишається поза межами такого закону. Крім того, як ми чули, немає підрахунків, скільки людей зможе скористатися цією можливістю.

Нам треба думати над ним і робити висновки. Крім того, наша група дійшла висновку, що ми повинні співпрацювати з усіма зацікавленими сторонами для розробки спільних рішень. Як ми бачимо на основі нашого досвіду, принцип функціонування державних органів та міжнародних організацій, зокрема міжнародних гуманітарних організацій, відрізняється. Часто буває так, що міжнародні організації не враховують потреби місцевих рад та адміністрацій, оскільки вони працюють на різних принципах. Отже, державні органи не завжди можуть точно повідомляти свої проблеми міжнародному співтовариству.

Ще один висновок стосується претензійних комісій як квазісудових органів, які будуть створені. Цей інструмент може застосовуватися різними способами. Якщо існує загальна згода державних органів на запуск таких механізмів, то всі недоліки, що відбуваються в інших країнах в рамках таких механізмів, повинні враховуватися, а міжнародний досвід повинен бути адаптований до українських реалій. Як ми вже зазначали, питання про відшкодування та компенсацію житла не може бути відокремлено від права власності на

землю та інших майнових прав, оскільки в умовах тривалого конфлікту проблеми житла та зайнятості набувають першочергового значення для осіб, які постраждали від конфлікту. Однак для довгострокової перспективи ми матимемо проблеми з землею та майном. Тому, у нашому висновку, наша робоча група вказує на необхідність розглянути ці проблеми. **І наостанок, ми зробили висновок, який є більше концептуальним, ніж правовим: оскільки житлові програми мають довгостроковий характер, при плануванні та реалізації таких програм слід враховувати середовище функціонування таких програм. Необхідно врахувати потреби не лише бенефіціарів таких програм, але і всієї громади, де ця програма реалізується.**

Це принцип генерального планування територій, до якого ми хотіли б привернути вашу увагу як до основного принципу, оскільки у нас є представники законодавчої, виконавчої та навіть судової влади. Ми також готові співпрацювати з усіма, щоб реалізувати всі принципи міжнародного права та практики, які вже згадувались попередніми ораторами сьогодні.

Дякую!

Актуальні потреби та сподівання ВПО щодо захисту житлових, земельних та майнових прав VS ПОТОЧНИЙ стан справ

Руслан Калінін,
Асоціація ВПО

Я хотів би почати з цифр. Нині звучали різні цифри щодо кількості ВПО, хтось розповів про 1,5 млн. осіб. Я скажу точне число: станом на 21 вересня було зареєстровано 1 млн. 592 тис. ВПО, тобто 1 млн. 295 тис. сімей. З них 452 тис. працездатні, 247 тис. – діти, 55 тис. – люди з інвалідністю та 815 тис. пенсіонерів, що становить більше половини. Більш-менш ця пропорція зберігається протягом цих трьох років. Донецьк займає лідируючу позицію за чисельністю офіційно зареєстрованих вимушених переселенців: це 518 тисяч вимушених переселенців, 314 тисяч з яких – пенсіонери; Луганська область: 297 тис., з них 216 тис. пенсіонери; Харківська область: 195 тис. вимушених переселенців з яких – 97 тис. пенсіонери; у Києві – 175 тисяч, а в Київській області – 63 тисячі вимушених переселенців. Це були офіційні дані на підставі зареєстрованого числа вимушених переселенців.

Давайте тепер поговоримо про те, скільки у нас переселенців насправді. Наша Асоціація часто відвідує Донецьку та Луганську області та проводить переговори з ВПО, представниками служб соціального захисту, і за нашими даними реальна кількість людей, що проживають, становить близько 20-30% від загальної кількості. Я думаю, якщо нагадати вам цифри, як, наприклад, для Донецької області, 518 тисяч вимушених переселенців, у тому числі 314 тисяч пенсіонерів, ви на-вряд чи повірите, що всі 314 тисяч пенсіонерів залишили свій будинок. Держава не підтримує їх, вони орендують житло самостійно на контрольованій території. Деякі інші цифри: за даними Національної системи моніторингу, найбільш важливим питанням для 70% ВПО є житло. 66% з них орендують помешкання самостійно, 22% живуть у будинках своїх друзів або родичів, 9% живуть у колективних цен-

трах (ми не покладаємося на ці дані, ми вважаємо, що це лише 1-2% у таких центрах), і лише 1% змогли дозволити собі придбати новий житловий будинок. Це реальна картина. Таким чином, ми можемо сказати, що у нас близько 1 мільйона вимушених переселенців. Очевидно, що всі числа є приблизними. Це те, що ми могли обчислити, спілкуючись з людьми та відвідуючи інші регіони.



Ми багато говоримо про питання та проблеми. **Однак я хотів би, щоб на всіх конференціях та зборах ми би говорили про конкретні рішення, що можна зробити, що треба зробити. Так, у нас є чудові програми, які фактично не функціонують. Отже, ми вважаємо, що держава повинна прийняти справжню діючу комплексну програму, стратегію держави щодо вирішення питань про вимушених переселенців. Стратегія не повинна бути надто великою. Давайте матимемо від 5 до 10 пунктів у цій стратегії, і давайте просто почнемо їх реалізовувати.** Зараз, насправді, протягом трьох років у нас немає нічого. Чому я наполягаю

на такій програмі? Давайте подивимось на досвід інших країн. Наприклад, Грузія з 275 тисячами внутрішніх переселенців, що становить 6% населення (ми маємо 2-3%). До 2007 року вони мало працювали над проблемами вимушених переселенців. І тільки в 2008 році, після розробки та прийняття комплексної державної програми, проведено реформи, розпочато впровадження житлових та інших програм, залучені міжнародні донори, і тепер, після 9 років роботи, майже 50% внутрішніх переселенців отримали вигоду від цієї державної програми та вирішують питання про своє розміщення тим чи іншим чином.

Чому міжнародні донори не допомагають Україні? Перш за все, тому що донори не бачать чіткої концепції програми, наданої державою: що робить держава та як держава збирається витратити гроші? Держава має декілька способів вирішення цієї проблеми. По-перше: робити все, щоб витіснити внутрішніх переселенців, щоб вони повернулися до їхнього попереднього місця проживання. Другий: зробити все, щоб допомогти ВПО інтегруватися в нові місцеві громади. Я вважаю, що перший варіант неприйнятний, оскільки конфлікт триває. Отже, ми повинні працювати над інтеграцією. Я підкреслюю це тому, що я не помітив, що влада готова працювати і наполягати на активній інтеграції вимушених переселенців у місцеві громади.

Що стосується програми та нашого бачення та пропозиції: ми не маємо жодної ілюзії, що ми забезпечимо житлом 1 млн вимушених переселенців протягом одного року. Це не реально.

Ми не робимо оцінок, як деякі міністри, які беруть кількість вимушених переселенців, множать на вартість однієї квартири і кажуть: «Ось скільки грошей нам потрібно». Ми хочемо, щоб як у Грузії, щорічно було надано 2,5 або 8 тис. квартир, щоб регулярно вирішувати проблему, необхідно поступово щось робити. Тепер, після цих трьох років, ми не можемо сказати, що «ось кількість вимушених переселенців, які отримали житло завдяки нам». Не навіть 100 або 150, ми навіть не говоримо про тисячі. Так яка ж наша пропозиція?

Наша концепція спрямована на надання допомоги тим, хто найбільше її потребує. У 2014 році, коли кожен залишив свій дім, у кожного було складне становище. **Зараз 2017 рік і ситуація змінилася, і концепція повинна бути змінена. Ми повинні допомогти тим, хто найбільше потребує допомоги, найуразливішим категоріям. Тому ми пропонуємо запровадити систему оцінки вразливості, по-**

дібну до Грузії, коли кожна сім'я отримає певну кількість балів вразливості залежно від кількості членів сім'ї, чи має один із членів будь-якої інвалідності, за кількістю дітей у сім'ї. Потім, спираючись на таку систему оцінки вразливості, буде сформована черга житлового забезпечення. Крім того, ми пропонуємо переглянути соціальні виплати, не їх суму, а категорії тих, хто її отримує. Щороку держава витрачає на соціальні виплати внутрішнім особам 115 млн. долларів США. Це офіційні дані Міністерства соціальної політики. Отже, якщо ми перерозподілимо цю суму для найбільш уразливих категорій, таких як багатодітні сім'ї або особи з обмеженими можливостями серед членів сім'ї, і скоротимо виплати працездатним вимушеним переселенцям, тоді важко обчислити, але близько 30-50% від загальної кількості соціальних виплат можуть бути зекономлені. Потім ці гроші можуть бути перенесені на житлові потреби. Це моя дуже детальна, дуже відкрита відповідь на питання «Де ми можемо знайти гроші?» Це непопулярний захід. Але це реально. Просто перерозподіліть фактичну суму. Зазвичай, коли запитують: «Де ви знайдете гроші?», люди не мають жодної відповіді.

Наступний момент: нам потрібно запустити реєстр ВПО. Не так, як це існує зараз. Якщо хтось із вас бачив, як виглядає грузинський реєстр, він функціональний, він дозволяє працювати, отримувати інформацію. Ми пропонуємо запустити реєстр на базі грузинського реєстру, щоб мати детальну інформацію про всіх вимушених переселенців, їхні потреби, отримані ними соціальні виплати, отриману допомогу на житло (якщо вона буде працювати в майбутньому). Таким чином, донори зможуть отримати чіткі відомості з цього реєстру, які конкретні потреби конкретних вимушених переселенців, таких як підгузники, або медикаменти, тому цей реєстр покаже чітке уявлення про сім'ї з ВПО. Такий реєстр повинен бути запущений якомога швидше. Крім того, наші волонтери та члени організації розробили проект версії такого реєстру, незабаром вони подадуть його.

Наступний момент: як ви знаєте, усі переселенці мають довідку ВПО у паперовій формі. Ми пропонуємо зробити довідку ВПО у вигляді пластикової картки, як це працює у всьому світі. По-перше, з такою картою ВПО ми можемо легко заповнити дані в реєстрі ВПО. По-друге, ця картка ВПО також буде соціальною ідентифікаційною картою. У нас є хороший приклад картки ветеранів АТО, реалізована НУО «Українці разом». Вони заявляють, що така карта дозволяє щомісяця заощаджувати до 1000 грн. Тому ми також хочемо обговорити з великими роздрібними мере-

жами можливість соціальної корпоративної відповідальності з їхнього боку. Знову ж таки, державні витрати є мінімальними у цьому випадку.

Далі: житло. Знову подивимося на Грузію. Деякі люди проживають у колективних центрах. Я згадав на початку офіційні дані, це 9%. Але ми вважаємо, що це лише 1 % або 2%, виходячи з даних, отриманих нами у відповідь на наші запити всім регіональним адміністраціям. Це невеликий відсоток. Однак ми пропонуємо дозволити людям зареєструвати право на користування цим майном, як це було зроблено в Грузії. Це невелика кількість, але, принаймні, для деяких людей буде вирішено їх проблему. Ми також звернулися до регіональних адміністрацій із запитом про перелік потенційних об'єктів, що підлягають реконструкції; ми очікуємо, що ці об'єкти потім будуть поширюватися серед вимушених переселенців, знов, з правом зареєструвати майно.

Ми наполягаємо на тому, щоб вимушені переселенці зберегли право власності на належне їм житло.

Далі: закон №1954 вже обговорювався сьогодні. Я згоден із положеннями цього закону. Важливо затвердити бюджет 2018 року і розглянути можливість надання житла для вимушених переселенців. Звичайно, ми не можемо виділити 20-30 млрд. грн. Звичайно, це буде працювати для частини ВПО. Однак, принаймні ми повинні почати з чогось. Пізніше ми побачимо, як це працює, чи будуть люди зверта-

тися за цією допомогою. І після цього, будучи певною статистикою про запуснену програму, ми зможемо планувати бюджет програми на наступний рік, у напрямку збільшення чи зменшення. У моєму оточенні люди, з якими я розмовляю, готові брати позики зі ставкою 7% або отримати 50% допомогу прикупівлі квартири. Таким чином, я впевнений, що ми будемо готові до участі в таких програмах. Немає єдиної універсальної формули, кожен сегмент повинен розглядатися на індивідуальній основі. У цьому випадку ми вирішимо проблему для невеликого сегмента, але принаймні для цього сегмента він буде працювати.

Останній момент: ми хочемо запропонувати програму, яка вже функціонує в центрах зайнятості. Це коли вони надають певну суму для запуску власного бізнесу. Я не буду говорити докладно про цю програму, я впевнений, що багато з вас знають про це. Отже, ми хочемо розпочати аналогічні пілотні проекти, коли вимушені переселенці можуть отримати грант близько 1000 долларів США для запуску свого бізнесу. Звичайно, вони повинні надати точний бізнес-план, цей бізнес-план повинен бути оцінений і затверджений спеціальною комісією. Звичайно, на цей період ВПО не отримує соціальних виплат.

Одним словом, це було бачення моєї Асоціації. Це прості кроки, що дозволяють починати щось, а потім оцінювати результати, тому що без цього ми не бачимо жодних результатів за останні три роки.

Досвід Колумбії в питаннях реституції/компенсації

Ефраїн Круз,

фахівець Норвезької ради у справах біженців в Колумбії

Мене запросили поділитися досвідом Колумбії стосовно реституції земель та житла в контексті збройного конфлікту, що відбувається у нас. Я відзначу деякі факти щодо передумов тут, у Колумбії. Ми живемо за умов збройного конфлікту понад 50 років. В Колумбії діють принаймні три партизанські угруповання: РЗСК, НВА НВЗ. Також у нас присутні інші кримінальні банди, які називають себе військовими угрупованнями.

населення дорівнює 40 млн. Це велика частина населення. Крім того, 5 млн. га земель були покинуті. Кількість може змінюватися залежно від джерел інформації. НУО та університети повідомляють про 5 млн. га, держава повідомляє про 3,5 млн. га. Якщо казати про 5 млн. га, то це велика кількість земель, однак 3,5 млн. га – це також багато. Люди втрачають свої землі через конфлікт, проте ця проблема існувала і раніше, люди втрачали свої землі про-

тягом 100 років. Велика кількість людей переміщується до великих міст, особливо до Боготи, де немає землі. А їх земля займається особами, що мають економічну та політичну владу або нерегулярними силами, що контролюють дану територію.

У Колумбії існує велика нерівність між людьми, що живуть на земельних ділянках та власниками земель. Наш коефіцієнт Джинні для земель дорівнює 0,86%, що означає, що невелика кількість осіб є власниками значної частини від всіх земель. Така земля є непродуктивною, вона використовується для інших потреб, ніж культивування або надання для ВПО. Ця земля використовується для військових потреб, незаконного мінування, що має значний вплив

на оточуюче середовище. І більше 60% сільсько-го населення не мають власної землі. Є декілька неформальних власників землі. Ми також маємо проблему з реєстром та базою даних земель, яка засвідчує права власності на землю.

У розрізі цього питання, наш уряд прийняв закон «про постраждалих осіб» у 2011 році. Метою закону є повернення земель, постраждалим від узурпації, а також допомога в поверненні найбільш постраждалих від збройного конфлікту осіб. У нас є 5 засобів: компенсація (надання грошей постраждалим від збройного конфлікту); реституція (повернення житла) та земель; базові послуги



Можливо, ви чули про наявність мирової угоди в Колумбії. Проте не всі угруповання її підписали, вона була здебільшого підписана РЗСК, яка є найбільш впливовою організацією, що налічує майже 14 тисяч осіб у своєму складі. У нас ще триває збройний конфлікт з іншими угрупованнями, що спричиняє переселення людей та конфіскацію їх житла та земель. Проте інтенсивність конфлікту зменшилася та контекст сильно змінився. Історія насильства налічує більше 50 років та вже завдала шкоди 7 млн. офіційно зареєстрованим постраждалим особам. Державі надані повноваження вирішувати чи визнавати особу постраждалою від конфлікту. Серед цих 7 млн., 6 млн. є ВПО, а загальна кількість

ги з допомоги; сатисфакція (символічний засіб, що надається постраждалим для полегшення їх стану), а також уряд має переконатися, що немає повторень таких порушень.

Реституція, що є різновидом репараційної державної політики, претендує на створення стабільних умов для внутрішньо переміщеного населення через заохочення їх добровільного повернення до своїх домівок, а також через імплементацію ad-hoc рішень стосовно рекультиваційних проектів для створення економічної незалежності ВПО, а також через визнання їх прав власності, що були втрачені. Ця державна політика реституції не є сільськогосподарською політикою для роздачі земель, проте має на меті повернення земель та житла особам, що їх втратили, передачу земель мирним шляхом, а також визнання прав власності на цю землю.

Завдяки цій політиці, 216 700 га (з тих 3,5 млн. га) було повернено протягом 5 років. У нас ще багато роботи, тому що ми ще маємо 5 років; можливо, уряд подовжить період впровадження цього закону, проте наразі ми знаємо, що в нас є ще якнайменше 5 років на впровадження. Незважаючи на те, що ми зіткнулися з багатьма перешкодами під час впровадження цього закону, ця політика реституції допомогла зберегти 2 000 ВПО від гострої бідності, тому що вони повернулися на свою землю.

Це вигідна дія для уряду, оскільки цей закон про постраждалих осіб та вся наша юридична система зобов'язує державу надавати гуманітарну допомогу; це означає 7 млн. людей може звернутися до уряду за гуманітарною допомогою. І така допомога має надаватися до тих пір, доки ці люди не подолають бідність та постраждалий стан. Для держави вигідніше інвестувати в реституцію земель або житла та реалізувати цю державну політику ніж продовжувати надавати гуманітарну допомогу населенню протягом невизначеного періоду часу. Це також можливість для встановлення державної присутності у історично постраждалих регіонах країни. Колумбія – це велика країна, а управління великою країною є складним, оскільки коли держава має слабку владу, вона не має можливості бути присутньою в усіх регіонах; це провокує насильство, корупцію та інші погані дії в цих регіонах.

Однак з реституцією земель, присутність уряду є не тільки державною, а і соціальною. Це надає легітимність владі та надає можливість населенню встановити нові канали спілкування з владою: не тільки через військову присутність уряду, а і через гарантування участі населення у встановленні дер-

жавних політик як стосовно земельної реституції, так і щодо реалізації інших соціальних політик, особливо тих, які встановлені мировою угодою з партизанським рухом РСЗК. Це дуже широкий погляд на події, що тут відбуваються.

Процес реституції землі та житла є судовим процесом. Є суддя, що вирішує чи має заявник або постраждала особа право на повернення. У цьому судовому процесі кожен повинен довести, що в нього є право бути власником цієї землі.

Коли суддя вирішує, що у постраждалої особи є право отримати цю землю назад, та особа, що наразі займає землю, має дві можливості: 1) Довести, що вона є законним власником цієї землі, отримала цю землю bona fide, сумлінно: тоді вона має право на компенсацію. Компенсацією може бути як отримання іншої ділянки з аналогічними характеристиками або грошове відшкодування, що дорівнює вартості землі, яку вона втрачає. 2) Якщо така особа не може довести законність володіння землею, вона підлягає виселенню. У цьому питанні уряд зустрічається з численними проблемами. Наша країна є небагатою, і ми маємо багато людей, які не можуть довести їх права при зіткненні із судовим процесом, проте вони залишаються вразливими через бідність. І коли така сім'я зазнає виселення для повернення землі постраждалій особі, створюється інша соціальна проблема. Знову відбувається виселення іншої сім'ї, яка може не бути частиною збройного конфлікту, проте є бідною та вразливою. Тому уряд створив «програму вторинної окупації». Якщо виселений окупант є бідним, він має бути доданий до програм сільськогосподарської реформи, розробленої державою. Це працює наступним чином: окупант залишає землю, що повертається постраждалій особі, коли він матиме можливість переїхати на іншу ділянку.

Проблема зовнішнього фінансування з боку міжнародних партнерів є дуже цікавим питанням. **Коли почалися всі дискусії щодо земельних проблем в Колумбії, вони почалися через ініціацію цього питання міжнародним співтовариством перед урядом. У той час, 10 років тому, національний уряд заперечував існування земельної проблеми в Колумбії, передбачаючи, що проблемою в сільськогосподарських місцевостях було тільки насильство проти населення цих місцевостей, проте не захоплення земель та відбирання їх із власності постраждалих осіб. Тому міжнародне співтовариство почало надавати ресурси НУО та дослідникам з метою з'ясування того, що відбувається у сільськогосподарських регіонах, що відбувається з землею, коли ВПО залишають свої домівки.**

Тому, всередині працюючих у країні НУО почалися обговорення стосовно необхідності захисту земельних прав людини. Вони не казали про реституцію у той час, було б дуже складно розпочати таке обговорення. Проте звучали наступні думки: «Якщо ми не можемо запровадити реституцію, імовірно, ми маємо можливість захистити права ВПО?». Очевидно, якщо особа є переміщеною, вона не може реалізувати своє право. Однак ми можемо захистити це право з метою уникнення його втрати з формальних причин. А захист цих прав зробив можливим оцінку впливу цих подій на права людей. До того ж, це був перший крок до встановлення місцезнаходження цих земель, тож результати були добрими. З цими результатами ми почали говорити про реституцію. Ми сказали: «Так, ми захистили права 3 млн. осіб в Колумбії. Що ми збираємося робити з цими 3 млн. прав?

Нам потрібно запровадити політику реституції». Ми почали говорити з національним урядом щодо цих потреб. І в 2011 році, коли закон про постраждалих осіб обговорювався в уряді, робота, що була проведена та профінансована міжнародним співтовариством, була дуже доречною в контексті політики реституції. Перші роки, коли закон про реституцію почав працювати, уряд не мав технічної можливості реалізувати цю політику. І міжнародне співтовариство надало значну допомогу, починаючи з фінансування новостворених органів з реституції. І ці органи і досі отримують деякі ресурси від міжнародного співтовариства: технічні ресурси та допомога в реалізації закону. Міжнародна допомога була ключовим фактором успіху процесу реституції в Колумбії.

Дякую за увагу!

Досвід М'янми в питаннях реституції/компенсації

Хосе Арраїза,

фахівець Норвезької ради у справах біженців в М'янмі

Виходячи з мого досвіду стосовно реституції власності у постраждалому суспільстві, як в Косово, так і в Боснії та Герцеговині, в М'янмі стало очевидним, що нетипові порушення прав людини вимагають нетипових засобів відновлення втрачених прав. Також необхідно розробляти механізм масових заяв для кожного окремого типу заяв. І це головна рекомендація, яку ми пропонуємо уряду М'янми, ми проводимо адвокаційні дії щодо реституційного механізму для довготривалих порушень майнових прав у М'янмі.

Я зараз трохи розповім про М'янму, щоб надати вам інформацію стосовно того, як по-різному сценарії можуть виглядати. Я надам опис ситуації М'янми у чотирьох різних сценаріях. Перш за все, ми маємо штати Шан та Качін у північно-східній М'янмі, де триває конфлікт, переселення, та шанси переселених осіб на повернення та відновлення своєї власності дуже малі; тут відбуваються постійні бойові дії між декількома етнічними озброєними організаціями та центральним урядом; в нас більше 100 000 переміщених осіб. Далі, у нас є дуже відмінний сценарій у південно-східній М'янмі, де відбувається довготривала громадянська війна між етнічними озброєними організаціями та урядом з часів проголошення М'янмою незалежності. Ця етнічна громадянська війна була особливо важкою з початку 1990-х та дещо полегшилася за останні 5 років, завдяки двостороннім договорам про припинення вогню, які були підписані більшістю етнічних озброєних організацій південного сходу М'янма. Цей другий сценарій значно більш сприятливий для схем реституції власності, тому що присутній відносний мир, наявні мирні процеси та дискусії стосовно таких речей як земельні, житлові та майнові права. **Однак, на думку NRC, житлові та майнові права не розглядаються належним чином у межах цього мирного процесу.**

Тому, ми проводимо адвокаційні дії стосовно запровадження спеціального механізму, як я вже згадав на початку. Третій сценарій можна назвати «суха зона»; він відбувається на рівнині у центрі М'янми, на півночі регіону Дельта.



Це регіон, де вирощують рис. Тут також необхідна програма земельної реституції, тому що за часів військової хунти (1962-2011рр.), у цьому регіоні спостерігалися постійні випадки захоплення земель. Це захоплення земель переважно вчинялося військовими угрупованнями разом з місцевою владою та приватними компаніями. Наявно багато заяв стосовно цього незаконного захоплення. Це -- третій сценарій у М'янмі. Далі, четвертий сценарій -- це штат Рахіне, на кордоні з Бангладешем. Наразі, це сценарій вимушеного переселення більш ніж 430 тисяч осіб, які ідентифікують себе як мусульмани Рохінджа та були вигнані в Бангладеш. Проблема з біженцями штату Рахіне полягає у тому, що більшість з них не мають жодних записів щодо власності, оскільки більшість з них є незареєстрованими особами без громадянства, які не були визнані ні громадянами в М'янма, ні в Бангладеш. Тобто, це

населення між двома державами, яке потерпає від значних порушень прав людини. Ситуація з цією меншиною схожа на ту, яка сталася з циганською спільнотою у Косово, представники якої також не мали документів про власність та майже не мали можливості відновити її.

Тепер, після цього вступу, я хотів би поговорити про стандартні тренди, які можуть бути цікавими для порівняльного вивчення разом з вашою ситуацією стосовно реституції та мирного процесу. **Під час мирного процесу дуже важливо включати проблеми щодо реалізації земельних, житлових, майнових прав у процес, тому що без їх вирішення, умови, що їх спричиняють, залишатимуться. Це створить напругу у громадах, між громадами та армією, між великими компаніями та ін.** Це дуже важлива річ в М'янмі.

Іншою важливою проблемою є правова реформа. Між незалежністю М'янми та 1988 роком, ця держава мала соціалістичний режим, що базувався на народному управлінні власністю. Тільки після 1989 року відбулася реформа з переходу до ринкової економіки. У чому проблема? Реформа з модернізації ринку земель не брала до уваги права безпосередніх користувачів земель. Типовою ситуацією для М'янми є ситуація, коли великий наділ землі, який оброблявся селянами протягом багатьох років, був несподівано проданий компанії державою. І, вочевидь, це призводить до соціальних заворушень та серйозних напружень поміж громадами та державою. На жаль, через правову систему в М'янмі, ще й досі існують процедури недисциплінованої демократії або напів-авторитарного режиму, які застосовувалися для тиску на селян тільки через їх участь у протестах і т.д. Також немає легкого засобу захисту прав переміщених осіб або селян, що втратили свою власність через експропріацію. За відсутності таких засобів, ми маємо соціальну напругу, протести, людей відправляють до в'язниць і т.д. Це нелегка ситуація. Для прикладу, закон щодо експропріації було прийнято у 1894 році, дев'ятнадцятому сторіччі. Вочевидь, він не співпадає з міжнародними стандартами щодо майнових прав.

Кримінальні процедури, які використовуються для переслідування селян, також походять з дев'ятнадцятого сторіччя. По суті, нам необхідна правова реформа. Присутня Національна Земельна Реформа, започаткована урядом в минулому році; вона влючає гарні ідеї стосовно процедур реституції та звичаєвих прав. На жаль, новий уряд не підтримує цю реформу. Тому, знову виникає проблема.

Необхідно зазначити паралельні системи управління землями, які можуть бути проблемою і для України також. Загалом, етнічні збройні угруповання в М'янмі створили свої власні системи управління, власні системи реєстрації земель; таким чином, у М'янмі є регіони, які не підпорядковуються не центральним законам, а яким-небудь паралельним актам. Зрозуміло, що це не є гарною ситуацією для наших бенефіціарів, для власників невеликих ділянок, це створює значну кількість проблем. Одна з цих проблем полягає в процесі, що з'єднує дві системи: одну систему етнічних збройних організацій та іншу систему уряду, Республіки М'янма.

Стосовно міжнародного втручання, міжнародні організації проводять адвокації та впливають на місцеву владу з метою гарантувати реалізацію мирного процесу та вирішення цих проблем. У М'янмі, у пост-колоніальному середовищі, є багато небажання приймати поради та рекомендації від міжнародної спільноти. Наявні етнічні організації та організації по захисту прав людини, які активно пропонують включити до мирного процесу політики, які корелюють з, наприклад, принципами Пінейро. Принципи Пінейро, для прикладу, є частиною Національної Громадської Офіційної Земельної Політики Карен. Далі, коли справа доходить до міжнародної підтримки, присутній міжнародний донор, що називається Joint Peace Fund, який об'єднує 11 країн, більшість з яких є західними, а також Японія, Австралія та деякі країни Азії. Цей фонд пропагує включення вразливих громад у мирний процес та пропагує корелювання мирного процесу та міжнародних стандартів. Це є проявом впливу, проте коли справа доходить до південно-східного регіону, цей вплив на практиці значно зменшується.



Фінансується в рамках
цивільного захисту та
гуманітарної допомоги
Європейського Союзу

Вирішення питань обмеження житлових, земельних та майнових прав внутрішньо переміщених та постраждалих від збройного конфлікту осіб на Сході України: кроки до реституції / компенсації

Ця публікація була підготовлена за підтримки Агентства ООН у справах біженців (UNHCR) та Управління цивільного захисту та гуманітарної допомоги Європейського Союзу (ECHO). Зміст цієї публікації є цілковою відповідальністю Норвезької ради у справах біженців (NRC) та погляди, виражені у цьому документі, не повинні жодною мірою прийматися як такі, що відображають думку Агентства ООН у справах біженців та Управління цивільного захисту та гуманітарної допомоги Європейського Союзу.