



Shelter Cluster Ukraine
ShelterCluster.org
Coordinating Humanitarian Shelter

Затверджено 20 березня 2018р.

Стратегія щодо житла, землі та майна (ЖЗМ) на 2018р.

СИТУАЦІЯ В ДЕРЖАВІ: УКРАЇНА	2
СФЕРА ДІЇ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЖЗМ СТРАТЕГІЇ	2
ЧАСТИНА I ПІДХОДИ	4
1.1 СПІЛЬНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ ЖЗМ ПРАВ	4
1.2 ЩО ПРОПОНУЄ ЦЯ ЖЗМ СТРАТЕГІЯ	5
ЧАСТИНА II ПЛАН ДІЙ ЖЗМ НА 2018 РІК	5
ДОДАТОК 1	7

СИТУАЦІЯ В ДЕРЖАВІ: УКРАЇНА

Три роки безперервного конфлікту на Сході України призвели до того, що понад 40 тисяч домогосподарств зазнали ушкоджень. Крім того, приблизно 25 відсотків вимушених переселенців на контрольованій урядом України території мають недостатнє житло, що ставить їх під загрозу подальшого неминучого переселення. Про пошкодження будинків повідомляють щодня, що збільшує потребу в терміновому наданні притулку, а також відсуваючи на потім більш тривалі ремонти, переважно незначні і середньої складності. З початку військового конфлікту на Донбасі, регіон зазнав втрат в розмірі 463,6 млн. доларів відповідно до відповіді на офіційний запит щодо пошкоджених та зруйнованих об'єктів та загальних збитків, яку надали військово-цивільні адміністрації Донецької та Луганської областей. У Луганській області станом на 01 жовтня 2017 р. було пошкоджено 6772 об'єкти. Загальні збитки складають 320 мільйонів доларів¹. Житло в Донецькій області зазнало значної шкоди. Станом на 01 грудня 2017 р. 7 402 об'єкти вважалися руйнованими або пошкодженими, а втрати оцінювалися в 142,6 млн. дол США. Слід зазначити, що вся інформація в цьому відношенні отримується за допомогою запитів, у той час як Уряд публічно не коментує цього питання.

15 листопада 2017 року Уряд затвердив "Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довготривалих рішень щодо внутрішнього переміщення до 2020 року"², 13 грудня 2017 року - Державну цільову програму відновлення та розбудови миру в східних регіонах України³. У той же час довгострокові програми відновлення відсутні⁴.

У 2017 році Технічна робоча група з питань житла, землі та майна (ТРГ ЖЗМ) у своїй діяльності визначила пріоритетність питань реституції / компенсації, контрзаходів щодо зайняття цивільного майна військовослужбовцями та житлових рішень для постраждалого від конфлікту населення. Інтервенції та дії в межах визначених пріоритетів спонукали до розробки комплексної стратегії ЖЗМ, яка повинна бути здійснена одноособово ТРГ ЖЗМ та у співпраці з іншими міжнародними та національними урядовими та неурядовими зацікавленими сторонами.

Захист ЖЗМ прав вимагає трьох різних підходів, залежно від географічних районів: підконтрольна уряду територія (ПКТ), територія вздовж лінії розмежування, тимчасово окупована територія (ТОТ). Зниження гуманітарного доступу до ТОТ та лінії розмежування залишає більшість проблем захисту невирішеними, наприклад, існує ризик розкрадання в будинка, на землі та іншому майні. Люди, які виявили, що їх майно зруйновано, пошкоджено або розграбовано, мають обмаль шансів знайти засоби правового захисту за підтримки міжнародних донорів та їх реалізаторів. На сьогоднішній день судові засоби правового захисту, якщо вони взагалі доступні, не довели своєї ефективності для тих, хто постраждав від конфлікту і намагався шукати справедливості в суді у захисті ЖЗМ прав. Подібні справи, скоріше за все, будуть шукати міжнародного судового захисту порушених ЖЗМ прав за відсутності національного законодавства в Україні та за відсутності належного виконання судових рішень, винесених українськими судами.

Водночас, відсутність адаптації українського законодавства до феноменів конфлікту та вимушеного переміщення ставить під сумнів перспективи стійкого відновлення постраждалих від конфлікту громад по всій Україні. Житлові рішення є найбільш актуальними питаннями в цьому відношенні, де особлива увага гуманітарної спільноти приділена найбільш уразливим категоріям постраждалих від конфлікту осіб (ПКО). Тому технічна правова підтримка питань соціального житла та дій щодо правового розв'язання конфліктів навколо колективних центрів - серед головних тем ТРГ ЖЗМ.

¹ <https://112.international/conflict-in-eastern-ukraine/over-4636-million-worth-of-damage-to-donbas-since-beginning-of-war-24445.html>

² <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80>

³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF>

⁴ https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/ukraine_humanitarian_response_plan_2018_en_20171201.pdf

СФЕРА ДІЇ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЖЗМ СТРАТЕГІЇ

ТРГ ЖЗМ сприяє ефективній координації активностей спеціалістів з ЖЗМ, а також слідкує, щоб інші сектори гуманітарної допомоги та відновлення, включені до стратегічного розвитку Гуманітарної групи країни (ГГК), мали ЖЗМ компонент. Таким чином, стратегічна мета ТРГ ЖЗМ полягає у посиленні відповідей на рівні країни, що, з урахуванням складності та суперечливості українського законодавства, передбачає належну координацію та співпрацю між урядовими, місцевими та неурядовими зацікавленими сторонами. ТРГ ЖЗМ працює у відповідності зі своїм повноваженням, прийнятими у 2015 році⁵.

Очевидно, що ТРГ ЖЗМ повинна розвивати свою діяльність відповідно до поточного етапу гуманітарного реагування. Разом з проблемами надзвичайного етапу, основні сфери діяльності поступово переорієнтовуються на раннє відновлення та перші етапи розвитку в 2016-2017 роках, що дозволило розробити підстави для визначення пріоритетних питань ЖЗМ на національному та місцевому рівнях. Одночасно необхідно підтримати ТРГ ЖЗМ у посиленні її спроможності надавати технічну експертизу основним гуманітарними організаціям та агенціям розвитку. Координаційна спроможність ТРГ ЖЗМ в 2018 році повинна зрости, збільшивши кількість виділених співробітників провідними організаціями-партнерами групи.

Пріоритети захисту ЖЗМ прав підживлюватиме процеси більш високого рівня, такі як запропонована вище структура ЖЗМ. Проведення спеціальних робочих сесій з іншими учасниками ЖЗМ також буде корисним.

Цей документ підготовлений ТРГ ЖЗМ як частина Плану гуманітарного реагування Кластерів захисту та житла⁶. Стратегія ТРГ ЖЗМ спрямована на вирішення проблем, пов'язаних із реалізацією програм партнерами, які виникають з внутрішніх та зовнішніх викликів, що заважають людям, які постраждали від конфлікту, від користатися житлом, землею та реалізувати свої майнові права. Вона є предметом адаптації до глобальної Стратегії Сфери ЖЗМ після її прийняття. Нехтування своїми обов'язками з боку керівників регіонального та місцевого рівнів, прогалини в законодавстві та / або відсутність підзаконних нормативно-правових актів, відсутність доступу до ефективного правосуддя або правосуддя як такого, - все призводить до позбавлення людей їхніх прав, тому є предметами прискіпливої уваги з боку Групи.

Посилення зв'язку між гуманітарним реагуванням та програмами розвитку у правовій сфері є необхідною передумовою для стійкого розвитку постраждалих від конфлікту громад.

Основними рушіями ЖЗМ стратегії є:

- *подолання регуляторних бар'єрів для гуманітарних програм надзвичайного реагування та швидкого відновлення;*

- *сприяння доступу до ЖЗМ прав в районах, що постраждали від конфлікту, шляхом індивідуального юридичного супроводу.*

Заохочення осіб, які приймають рішення на центральному, регіональному та місцевому рівнях для полегшення регулювання, з тим щоб забезпечити захист ЖЗМ прав осіб, які постраждали від конфлікту на Сході України.

⁵ https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/eng_tor_hlpwg_-_24_july_2015.pdf

⁶ Питання ЖЗМ згадуються в розділі «Захист» (стор. 25) Плану гуманітарного реагування на 2018р.

Далекосяжна мета стратегії ТРГ ЖЗМ - досягти комплексної державної політики у сфері ЖЗМ. Очевидно недосяжна у 2018 році, проте поставлена.

Коли цілі та завдання Стратегії досягаються, сфера відповідальності поступово передається національним, регіональним та глобальним суб'єктам програм розвитку, керованих міжурядовими організаціями, як це зазначено в п. 12 резолюції 1708 (2010) ПАРЄ "Вирішення майнових питань біженців та переміщених осіб"⁷.

ЧАСТИНА I ПІДХОДИ

1.1 СПІЛЬНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ ЖЗМ ПРАВ

Спільні виклики для ЖЗМ прав можна викласти наступним чином:

- Труднощі у доступі до потреб у ЖЗМ захисті **поблизу лінії розмежування та на ТОТ**
- Загальне **обминання увагою ЖЗМ питань урядовцями**
- Труднощі у доступі до документів, необхідних для підтвердження прав щодо нерухомості
- **Незабезпечення прав на користування нерухомістю**, що проявляється або у відмові надання житла постраждалим особам, або ставить людей у ризик виселення в разі надання такої допомоги
- **Обмежене/цільове надання** допомоги з житлом бенефіціарам в залежності від наявних документів на житло, що призводить до нерівномірного розподілу такої допомоги, особливо у віддалених та незахищених місцевостях.

ЖЗМ права перебувають у фокусі уваги не лише традиційних гуманітарних інтервенцій. Складна природа ЖЗМ прав вимагає додаткових зусиль від агенцій, що займаються захистом. В умовах України можна окреслити такі характерні риси:

1. *Обмеження у можливостях отримати/відновити документацію на нерухомість та/або земельну ділянку*, як результат бенефіціари не можуть отримати допомогу від програм відбудови житла.
2. *Ізоляція великої кількості постраждалих людей*. Формально юридичний підхід у захисті ЖЗМ прав в умовах, коли державна політика спрямована лише на ВПО, а також наявні прогалини в законодавстві, - призводить до тривалих та вартісних процедур захисту (напр., звернення по компенсацію через ЄСПЛ після проходження всіх судових інстанцій в Україні), що залишає найбільш вразливих людей поза дією захисту.
3. *Довготривалий конфлікт як додатковий ризик*. Захист ЖЗМ прав цивільних осіб, зачеплених діями військових становить довготривалий виклик для міжнародного гуманітарного права та містить потенційний ризик для безпеки бенефіціарів. Таким чином правовий захист ставиться у противагу до фізичної безпеки людей.
4. *Прогалина у житловій політиці*. Неефективна житлова політика непридатна до реалізації в сучасних умовах в цілому та гальмує вирішення питання доступного житла для осіб, що постраждали від конфлікту, зокрема.

⁷ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17814&lang=EN>

Ці тези є базою поданої ЖЗМ Стратегії. Викладені мінімальні стандарти реагування в залежності від потреб.

1.2 ЩО ПРОПОНУЄ ЦЯ ЖЗМ СТРАТЕГІЯ

Стратегія ЖЗМ пропонує практичні, правильні процедури підходу, які партнери можуть включити до своїх програм з оптимізації законодавства, захисту та надання житла. Регуляторні бар'єри у сфері ЖЗМ важко подолати в ситуації, коли відсутня широкомасштабна політика щодо вирішення потреб осіб, що постраждали від конфлікту, а законодавство є суперечливим, коли судові засоби захисту ЖЗМ прав недоступні через високі збори.

Для вирішення вищезазначених проблем цей документ рекомендує наступні заходи, які можуть бути реалізовані ТРГ ЖЗМ одноособово та її партнерами:

- *Внутрішні ЖЗМ дії* - механізми підготовки, що є внутрішніми для партнерів ТРГ ЖЗМ.
- *Зовнішні ЖЗМ дії* - адвокація вдосконалення захисту ЖЗМ прав шляхом врегулювання державної політики та забезпечення кращого впровадження. Деякими прикладами зовнішніх ЖЗМ заходів є: робота з урядовими та іншими зацікавленими сторонами щодо формування та реалізації чесної і всеосяжної політики реституції / компенсації, цивільного захисту під час конфлікту, житлових програм для осіб, що постраждали від конфлікту.

ЧАСТИНА II ПЛАН ДІЙ ЖЗМ НА 2018 рік

ТРГ ЖЗМ узгодила забезпечити умовне розподіл питань ЖЗМ на три великі групи: питання ПКТ, питання вздовж лінії розмежування та проблеми ТОТ. Найпоширеніші проблеми у сфері ЖЗМ перелічені у Додатку 1 до цієї Стратегії.

В якості своїх пріоритетів адвокації в 2018 році ТРГ ЖЗМ вирішила продовжувати досягти відчутних результатів на національному рівні з питаннями реституції / компенсації, контрзаходів щодо зайняття цивільного майна військовими та житлових рішень для постраждалого від конфлікту населення.

Задовго до цього, ТРГ ЖЗМ надаватиме пріоритет захисту прав власності в ТОТ як необхідну передумову відновлення, збору даних про можливості повернення земель сільськогосподарського призначення, а також правових питань розвитку ринку оренди.

ТРГ ЖЗМ збільшить внутрішній потенціал, щоб забезпечити постійне та потужне залучення відповідних організацій та державних структур. Такий підхід дозволить посилити адвокацію та лобювання зусиль на місцевому, регіональному, національному та міжнародному рівнях.

Тема	Спільні дії	Бажаний результат	Активності	Залучена партнерська організація з числа ТРГ ЖЗМ
Право на реституцію/компенсацію	-Адвокація щодо змін до законодавства для забезпечення механізму реституції майна / компенсації - Адвокація про створення бази даних зруйнованого/пошкодженого житла - Підтримувати створення механізму звітності від місцевих органів влади до центральних органів влади щодо пошуку та реалізації житлових рішень для	Уряд України розпочинає розробку законодавства про ефективний механізм реституції/компенсації включно із запровадженням претензійних комісій	Підтримувати діалог та забезпечувати адвокацію з відповідними органами державної влади (Міністерство ТОП та ВПО, Міністерство соціальної політики, Міністерство юстиції, Міністерство регіонального розвитку), щоб пропагувати цю ідею, щоб бути включеними в існуючі правові інструменти та / або для нові правові інструменти, які будуть розроблені	NRC-лідуюча DRC R2P UNHCR ONCHR

Тема	Спільні дії	Бажаний результат	Активності	Залучена партнерська організація числа ТРГ ЖЗМ
<i>Право бути захищеним від зайняття майна цивільних військовими / неправомірної заборони доступу до майна</i>	вимушених переселенців, особливо для тих, хто мешкає у колективних центрах --Адвокація щодо змін до законодавства для забезпечення механізму реституції майна / компенсації - Адвокація оцінки умов проживання уздовж лінії розмежування - Підтримувати створення механізму звітності від місцевих органів влади до центральних органів влади щодо пошуку та реалізації житлових рішень для вимушених переселенців, особливо для тих, хто мешкає у колективних центрах - Проведення тренінгів/заходів	Військові беруть до уваги норми міжнародного гуманітарного права під час дислокації вздовж лінії розмежування	- Зміцнити діалог та забезпечити адвокацію серед відповідних органів державної влади (Міністерства оборони та штаб-квартири АТО) для забезпечення дотримання норм МП прав людини та міжнародного гуманітарного права. - Сприяння діяльності СБУ, Міністерства оборони, Державної прикордонної служби, Національної гвардії у розробці внутрішніх керівних принципів для військових при окупванні цивільного майна та інформування населення про здійснення військових операцій на законних підставах	OHCHR UNHCR OSCE SMM R2P
<i>Право на доступне житло</i>	- Адвокація оцінки житлових потреб на ПКТ та уздовж лінії розмежування - Підтримувати створення механізму звітності від місцевих органів влади до центральних органів влади щодо пошуку та реалізації житлових рішень для вимушених переселенців, особливо для тих, хто мешкає у колективних центрах	Уряд розпочинає розробку житлових програм для вразливих категорій осіб, що постраждали від конфлікту	- Зміцнити діалог та забезпечити адвокацію з відповідними органами державної влади (Міністерство регіонального розвитку, МТОТ)	UNHCR лідуюча DRC NRC R2P
<i>Захист майнових прав на ТОТ</i>	-Моніторинг ситуації з захистом прав власності в ТОТ з урахуванням можливостей реституції -Моніторинг судової практики у справах власності, розташованих у ТОТ	- Повідомляється про кількість випадків змін у правах на майно - Уряд України розпочинає розробку стратегій щодо захисту прав власності людей, які проживають на ТОТ	Доповідати на регулярній основі (тричі на рік) про ситуацію із майновими правами на ТОТ (бріфи)	ICRC OHCHR (час від часу) NRC (час від часу)
<i>Дані про земельні права</i>	-База даних про власників землі на територіях, що постраждали від конфлікту -Моніторинг судової практики у захисті прав на землю	Створити базу даних про право на земельні ділянки Приводити судову практику у ЖЗМ справах до міжнародно-визнаних стандартів	Регулярно оновлювати інформацію про ЖЗМ справи Робити аналіз судової практики, проводити навчальні заходи	Кримська діаспора лідуюча
<i>Інтеграція до приймаючих громад/ запобігання примусовому виселенню / питання колективних центрів (МКП)</i>	Забезпечити технічну підтримку розробці будь-яких інструментів обстеження / оцінки, з особливим акцентом на питаннях житлових рішень та запобігання примусовим виселенням	Забезпечити, щоб якнайбільше осіб, що постраждали від конфлікту отримали забезпечене право на житло	Запровадити міжнародний досвід житлових рішень та запобігання примусовим виселенням з колективних центрів та / або інших механізмів забезпечення житлом	SSS - лідуюча UNHCR
<i>Побудова внутрішньої інституційної спроможності</i>	-забезпечте, щоб питання ЖЗМ та суміжні права систематично вирішувались на всіх стадіях реагування на надзвичайні ситуації та на перехід до раннього відновлення та реконструкції - Позбавитись, що питання ЖЗМ зникають з порядку денного центральних і місцевих органів влади	- Підвищення кількості та якості результатів адвокації ЖЗМ - Отримати вимогу експертної підтримки ЖЗМ від державних органів	- більше співробітників в сфері ЖЗМ - тематичні майстерні (всього 3) - виробляти інструменти та заходи для пропаганди виключно чи спільно, щоб підтримувати відносини зі ЗМІ	NRC лідуюча R2P
<i>Побудова інституційної спроможності органів влади та громадянського суспільства</i>	Забезпечити правову грамотність місцевих зацікавлених сторін на достатньому рівні	- Урядові органи та місцеві неурядові організації мають достатньо розуміння питань ЖЗМ для розробки власної стратегії -Забезпечте своєчасне підвищення обізнаності серед відповідних зацікавлених сторін та розробку відповідних правових механізмів	- На регулярній основі надавати тренінги та круглі столи з актуальних ЖЗМ питань (по 2 на Донецьку та Луганську області) - Провести польові візити до постраждалих районів, провести місцеві консультації та інтерв'ю з ключовими інформаторами для оцінки типу та масштабу проблем ЖЗМ та визначити відповідні установи та їх можливості щодо	NRC лідуюча 3 передачею повноважень агенціям розвитку DRC UNHCR OHCHR R2P ГО «Стабілізація та розвиток»

Тема	Спільні дії	Бажаний результат	Активності	Залучена партнерська організація з числа ТРГ ЖЗМ
Забезпечення участі зацікавлених сторін від уряду в зустрічах та інших заходах ТРГ ЖЗМ	Надати технічну підтримку та поради вітчизняним та зарубіжним сторонам стосовно ЖЗМ питань та проблем суміжних прав	Забезпечити дотримання міжнародних стандартів при розробці нормативних актів, пов'язаних з ЖЗМ	вирішення цих проблем (два дослідження в 2018 році) Надати експертну підтримку урядовим та іншим зацікавленим сторонам на запит. Брати участь у робочих групах та / або нарадах, присвячених питанням, пов'язаним з ЖЗМ, на центральному та місцевому рівнях.	NRC- лідируюча DRC R2P UNHCR (час від часу)

Додаток 1

Міжсекторальні проблеми ЖЗМ

1. Відсутність механізмів реституції та компенсації для людей, житло яких було знищене або пошкоджене.
2. Відсутність механізмів правового захисту та відсутність законодавства щодо впровадження інструментів міжнародного права.

Проблеми ЖЗМ, характерні для території, підконтрольній уряду

Загальні ЖЗМ проблеми на території, підконтрольній уряду:

1. Непослідовне правове та політичне регулювання статусу осіб, що постраждали від конфліктів (діти, ветерани АТО).
2. Відсутність належного житла для ВПЛ на території, підконтрольній уряду.
3. Забезпечення безпеки орендованого житла для вимушених переселенців та загроза примусового виселення найбільш вразливих категорій.
4. Відсутність спеціального регулювання ринку оренди, зосередженого на потребах ВПО
5. Проживання в колективних центрах, які досить часто не базуються на договірних (орендних) відносинах
6. Відсутність кадастрових номерів у земельних ділянках, приватизованих до створення державної земельної кадастрової системи.
7. Неефективні засоби судового захисту, спричинені прогалинами в українському законодавстві
8. Позовна давність.
9. Відсутність імплементаційних законів, необхідних для виконання Україною своїх зобов'язань за ЖЗМ міжнародними актами.

Проблеми, характерні для лінії зіткнення:

1. Військова окупація цивільної власності.
2. Недостатні кадастрові дані щодо земельних ділянок, як ризик відсутності або несправедливого розміру реституції.
3. Великий розмір платежів, необхідних для приватизації земельної ділянки та перешкоди у процедурі, у зв'язку регулюванням військово-цивільних адміністрацій
4. Відсутність військово-цивільних адміністрацій у деяких населених пунктах, що робить місцевих жителів незахищеними з усіх сторін.
5. Відсутність спеціального механізму для отримання правовстановлюючих документів на нерухоме майно (відмова від адміністративних платежів).
6. Відсутність механізмів реституції та компенсації для людей, житло яких було знищене або пошкоджене.
7. Проблеми із спадкуванням сильно пошкодженого чи зруйнованого житла.

8. Перепідпорядковані громади та залишені на непідконтрольній території архіви щодо нерухомого майна.
9. Суперечливі правове та політичне регулювання статусу осіб, що постраждали від конфліктів
10. Комунальні платежі за житло з обмеженим або взагалі без доступу.

ЖЗМ проблеми на тимчасово окупованій території:

1. Проблеми із захистом прав власності як передумова реституції;
2. Проблеми з реєстрацією операцій з нерухомістю та процедурами спадкування майна, розташованого на тимчасово окупованій території;
3. Дублювання реєстрів речових прав на нерухоме майно;
4. "Заморожені" іпотечні кредити для нерухомого майна, розташованого на тимчасово окупованій території.
5. Можливість втрати нерухомості, розташованої на тимчасово окупованій території.
6. Неможливість успадкувати майно, якщо заявка на спадщину була подана нотаріусу на тимчасово окупованій території до початку конфлікту.
7. Неможливість зареєструвати місце проживання в житлі, розташованому на тимчасово окупованій території.
8. Проблеми із купівлею/продажем житла, розташованого на тимчасово окупованій території без довідки про склад сім'ї.
9. Комунальні платежі за житло з обмеженим або взагалі без доступу.