



Політика та процедури врядування у конфліктному та постконфліктному середовищах

Дослідження

Юлія Шипілова

Липень 2022





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ІНТЕРНЬОЗ
У К Р А Ї Н А

РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



WFD

Юлія Шипілова

Політика та процедури врядування у конфліктному та постконфліктному середовищах

Дослідження

Липень 2022

Права та застереження

Усі права на цю роботу, зокрема авторські права, належать Вестмінстерській фундації за демократію та захищені міжнародними законами й законами Великої Британії. Переднявні права інтелектуальної власності авторів визнано і дотримано.

Публікацію підготувала **Юлія Шипілова**. Авторка вдячна за колегіальний розгляд пану Франкліну Де Врієзе із Вестмінстерської фундації за демократію.

Публікація «Політика та процедури врядування у конфліктному та постконфліктному середовищах» стала можливою завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації не обов'язково відображає погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів. Публікація здійснена **в рамках Програми USAID «РАДА: наступне покоління»**, яка є п'ятирічною ініціативою (2021–2026), що впроваджується ГО «Інтерньюз-Україна».

Детальніше про Програму:

<https://internews.ua/rang/about>,

<https://www.facebook.com/usaidradaprogram/>.

ЗМІСТ

Перелік аббревіатур	6
Про що це дослідження	8
Вступ	16
Різниця між конфліктним та постконфліктним середовищем	19
Виклики у розробці політики у конфліктному та постконфліктному середовищах	20
Розробка політики у конфліктному та постконфліктному середовищі на прикладах країн	30
Внутрішні переміщення.....	30
Приклад Грузії.....	30
Визначення проблеми	30
Встановлення порядку денного	32
Розробка політики.....	33
Впровадження політики	38
Моніторинг і оцінка.....	40
Житло, земля, майно	43
Приклад Косово	45
Визначення проблеми	45
Встановлення порядку денного	47
Розробка політики.....	48
Реалізація політики	50
Моніторинг та оцінка	55
Приклад Боснії і Герцеговини.....	56
Визначення проблеми	56
Встановлення порядку денного	58
Розробка політики.....	60

Впровадження політики	64
Моніторинг та оцінка	66
Висновки	69
Додаток 1. Бібліографія	72
Додаток 2: Коротка біографія автора	78

ПЕРЕЛІК АБРЕВІАТУР

BiГ – Боснія і Герцеговина

ВПО – внутрішньо переміщені особи

НУО – неурядові організації

CRINGO – Мережа громадських організацій біженців та внутрішніх переселенців Кавказу

CRPC – Комісія з розгляду претензій переміщених осіб та біженців щодо нерухомості

FBiH – Федерація Боснії і Герцеговини

FRY – Федеральна республіка Югославія

GEL – грузинський ларі, грошова одиниця

GFAP – Генеральна рамкова угода про мир

GYLA – Грузинська асоціація молодих адвокатів

HPCC – Комісія з розгляду претензій щодо житла та власності, Косово

HPD – Директорат житла та власності, Косово

IPTF – Міжнародні поліцейські сили ООН

KPA – Агенція власності, Косово

KPCС – Комісія з розгляду претензій щодо власності, Косово

MCOs – Міські кадастрові служби

NGO – неурядова організація

OHR – Офіс Високого представника

OSCE – Організація з безпеки та співробітництва в Європі

PISG – Тимчасові інститути самоврядування

PLIP – План впровадження закону про власність

RS – Republika Srpska – Сербська Республіка

Sida – Swedish Government Agency – урядове агентство Міністерства закордонних справ Швеції

ООН – Організація Об'єднаних Націй

UN/ECE – United Nations Economic Commission of Europe – Європейська економічна комісія ООН

UNEP – United Nations Environment Programme – Програма ООН з навколишнього середовища

UN-HABITAT – United Nations Human Settlement Programme – Програма ООН з населених пунктів

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees – Верховний Комісар ООН у справах біженців

UNMIK – United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – Місія Тимчасової адміністрації ООН у Косово

WFD – Вестмінстерська Фундація за Демократію

РЕЗЮМЕ

Важко переоцінити важливість правильного формування політики, особливо в конфліктних і постконфліктних ситуаціях. Цей документ спрямований на ознайомлення з досвідом Грузії, Косово та Боснії і Герцеговини у розробці політики щодо ВПО, землі, житла та власності. Він досліджує загальні проблеми, пов'язані з розробкою та реалізацією політик під впливом конфліктів та їх наслідків. З метою аналізу особливостей розробки політики у конфліктному та постконфліктному середовищі важливо дати визначення періодам «конфлікту» та «постконфлікту» – оскільки це важливо для розуміння соціальних та політичних моделей, що спрямовують процес прийняття рішень. Термін «конфлікт» означає конфронтацію між двома чи більше сторонами за досягнення несумісних або конкурентних цілей. Середовище конфлікту характеризується нестабільністю та швидкою зміною обставин. Воєнні дії не припиняються всюди і одночасно, після чого настає повний мир. Натомість протистояння та/або воєнні дії можуть тривати менш інтенсивно, епізодично або навіть відновлюватися через короткий проміжок часу. Хоча у постконфліктний період війни вже немає, але це й не означає, що існує мир.

Класичний цикл формування державної політики охоплює п'ять основних стадій – визначення проблеми, встановлення порядку денного, розробку політики, впровадження політики, моніторинг та оцінку. Варто зазначити, що застосування повного циклу формування державної політики у конфліктному та постконфліктному середовищах не завжди можливе.

Під час конфлікту уряди рідко покладаються на дослідження для розробки політики, що обмежує їх можливість розглядати

ширший спектр варіантів. У постконфліктному середовищі, якщо координація, співпраця, політичне лідерство на урядовому рівні ускладнені, то консультації із громадськістю або зовнішніми стейкхолдерами можуть бути слабші. Відсутність публічних консультацій обґрунтовується необхідністю забезпечити національну безпеку, особливо стосовно військових питань.

Існує широкий спектр бар'єрів до впровадження політики, включно із фінансовими, правовими, соціальними обмеженнями. Оскільки уряд має обмежену спроможність для належної розробки політики, то деякі чинники випадають із поля зору, що впливає на результативність впровадження політики. Конфлікт руйнує економіку та впливає на наявні людські ресурси для досягнення ефективних змін.

Діяльність із моніторингу та оцінки можлива на будь-якій стадії кризи, однак методи збору даних треба обирати інакше, з урахуванням ситуації з безпекою, особливо збираючи чутливу інформацію. У той же час моніторинг і оцінка є ще більш критичними в конфліктних і постконфліктних ситуаціях, щоб виправити курс реалізації політики або навіть повністю змінити політику там, де це необхідно. Внутрішнє переміщення є однією з найпоширеніших проблем у постконфліктних країнах. УВКБ ООН визначає внутрішньо переміщених осіб (ВПО) як людей, які не перетнули кордон, щоб знайти безпеку. Різні країни, які пережили збройний конфлікт, розробили різну політику щодо ВПО. Деякі з них, як Грузія, змушені кілька разів коригувати таку політику. У двох грузинських регіонах, у Південній Осетії (1991–1992 рр.) та Абхазії (1992–1993 рр.), спалахнули конфлікти після розпаду Радянського Союзу. Більше 300 тис. людей, або майже 6% населення Грузії, були переміщені. В серпні 2008 р. російські війська вдерлися у Південну Осетію, спричинивши другу хвилю

переміщення. Фокус та допомога були спрямовані на другий конфлікт, що розчарувало ВПО із першого конфлікту. Як «старі», так і «нові» ВПО потребували допомоги у поверненні додому чи пошуку нового житла та забезпеченні соціальних, економічних та політичних прав. Грузинський уряд зобов'язався знайти довготривале рішення для всіх переміщених осіб до 2011 р.

ВПО не були достатньо залучені до прийняття рішень, оскільки вони жили ізольовано, без доступу до інформації, і їхню думку здебільшого повідомляли НУО. Спочатку, у лютому 2007 року уряд ухвалив Державну стратегію щодо внутрішньо переміщених осіб – тих, які зазнали переслідувань, з метою створення гідних і безпечних умов для повернення ВПО. Проте обговорюваний понад рік План дій до цієї Державної стратегії втратив свою актуальність із розгортанням збройного конфлікту навколо Південної Осетії у серпні 2008 року. Нові плани дій були схвалені у 2009 та 2012 роках і спрямовані на інтеграцію ВПО у приймаючі громади шляхом надання варіантів володіння житлом, порівняно з попередньою урядовою політикою, яка зосереджувалася на тимчасовому розміщенні в центрах колективного проживання. Уряд також розпочав перегляд чинного законодавства про ВПО після парламентських виборів 2012 року. В 2013 р. для створення нового закону про ВПО була сформована спеціальна робоча група, яка за шість місяців подала законопроект в Парламент.

Законодавча влада Грузії почала обговорення нового закону про статус ВПО. Уряд представив законодавчій владі фінансові наслідки нової законодавчої ініціативи. Таким чином, парламент Грузії 6 лютого 2014 року ухвалив Закон про ВПО. Закон передбачає гарантії повернення власності та реінтеграції ВПО в інші регіони країни.

Міністерство у справах внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розміщення та біженців Грузії координувало реагування на проблеми ВПО згідно із новим законом. Воно розробило керівні принципи, методологію та критерії розподілу житла. Наглядовий комітет міністерства сформував експертні групи для виконання зобов'язань за Планом дій. Експерти розробили нові стандарти житла, оцінили потребу в ремонті та випрацювали стратегію видачі допомоги ВПО. Однак обов'язки щодо ВПО не були чітко розподілені між рівнями та гілками уряду. На практиці Міністерство впроваджувало плани із обмеженими персоналом та фінансовими ресурсами, а також незначної допомоги з боку інших міністерств.

У Грузії не було національної системи моніторингу чи баз даних порушень прав ВПО. Деяка моніторингова діяльність проводилася громадянським суспільством. Оцінки показують, що обмежені ресурси перешкоджали наданню ВПО в Грузії швидшої та більш адекватної житлової підтримки. Одночасно цьому процесу бракувало міжвідомчої підтримки на місцевому рівні.

Грузія створила комплексну державну політику для вирішення проблем ВПО, але проблеми в реалізації політики та інституційній координації залишаються проблемами надання послуг ВПО. На липень 2022 питання з інтеграцією ВПО та адекватним забезпеченням житлом все ще залишаються. ВПО часто скаржаться урядові на жалюгідні умови проживання в комунальних центрах, закликаючи вжити заходів.

Більшість конфліктів призводять до спорів щодо землі. Земельна політика повинна забезпечити наявність інституцій та норм, необхідних для задоволення вимог про реституцію власності. Застосування критеріїв належного врядування до земель-

ної політики та управління земельними ресурсами після конфлікту запропонувало б міцну основу для сталого розвитку. Не існує магічного рішення для вирішення затятих земельних спорів, Косово та Боснія і Герцеговина мають абсолютно протилежний досвід.

В результаті конфлікту 1989–1999 рр. більше половини населення Косово було переміщено і майже половина будинків – знищені, пошкоджені або покинуті. Державні архіви, включаючи кадастри та документи на право власності, були частково або повністю вилучені з території Косово белградською владою. ООН ввело в Косово тимчасову міжнародну адміністрацію, яка отримала всю повноту законодавчої та виконавчої влади з липня 1999 р. до поступової передачі влади національним органам 2002 року.

Спеціально створена Балканська експертна група мобілізувала три групи міжнародних експертів для проведення оцінки насколишнього середовища та людських поселень у регіоні. Вона була зосереджена на муніципальному управлінні, житлових і майнових правах, а також розвитку кадастрової інформаційної системи в Косово. Одночасно міжнародним експертам, що розробляли законодавство, бракувало знань місцевого контексту, і вони вводили положення, які там неможливо було реалізувати.

Комплексна стратегія земельного адміністрування на Балканах і особливо в Косово була розроблена наприкінці 2000 р. Ця стратегія передбачала відновлення системи кадастру шляхом інвентаризації існуючої кадастрової інформації, відновлення всієї геоінформаційної бази даних та геодезичної мережі, та створення сучасного кадастру і системи реєстрації землі, а також центрального координаційного механізму.

Претензії щодо землі та власності вирішувалися спеціально створеними незалежними квазісудовими органами. Однак лише кілька професіоналів були готові негайно розпочати реконструкцію та модернізацію, і більшості не вистачало відповідного професійного досвіду, що потребувало нарощування потенціалу. Були подані численні претензії на ті самі об'єкти власності, що вимагало юридичного врегулювання визначення юрисдикції. Було виявлено незаконне повторне заволодіння, помилкові повідомлення про майно та проблеми з правом власності. Не менш важко було запровадити систему оренди покинутих і незаселених будинків.

Нарешті станом на квітень 2008 р. 99.9% спірних моментів були вирішені у справедливий, неупереджений та прозорий спосіб. Косово вдалося впоратися з суперечками за власність, що було однією із найбільших загроз у післявоєнний час. На основі початкового успіху Косово створило та прийняло Державну політику адміністрування землі (2003) та закон про Кадастр.

У Боснії і Герцеговині протягом конфлікту 1992–1995 рр. 42% довоєнного житла було зруйновано чи пошкоджено. Більше двох мільйонів людей були змушені покинути країну або шукати притулку у країні. Якщо чиїсь будинки не були знищені чи пошкоджені, то майже напевне їх займав хтось інший. Для реституції власності тим, хто повертався, треба було або переконати нових мешканців добровільно піти, або виселити їх насильно.

Згідно із Дейтонською мирною угодою левову частку влади отримали два утворення: Федерація Боснії і Герцеговини (Боснійсько-Хорватська федерація) (FBH) та Республіка Сербська (Боснійсько-Сербська республіка) (RS). Для координації між-

народних зусиль щодо цивільних аспектів мирної угоди було створено Офіс Високого представника із надзвичайними повноваженнями. Це включало повноваження вводити обов'язкові тимчасові заходи, якщо суб'єкти БіГ не змогли досягти згоди.

Для розробки державної політики уряд спочатку ініціював дослідження, яке дало загальне розуміння, що хочуть робити переміщені особи та біженці. Результати показали, що більшість респондентів хотіли повернути свою власність, яка у них була до війни, пояснюючи, що це їхній дім. Водночас законодавство, прийняте FBH та RS одразу після укладання мирного договору і спрямоване на повернення прав тим, хто мав їх до війни, було на практиці дискримінаційним.

За сильного політичного тиску міжнародної спільноти дискримінаційні закони були скасовані. Оскільки влада не спромоглася прийняти потрібне законодавство щодо власності, то Високий представник ввів пакет законів про власність, які відмінили всі права нових окупантів на спорознілі приміщення та назвав нових мешканців тимчасовими мешканцями, і створив остаточну презумпцію, що всі власники мають право повернутися до своїх домівок, якими володіли.

Для впровадження нової політики була створена комісія. Вона складалася із трьох іноземних членів, а також чотирьох представників від FBH та двох від RS, – що забезпечило її незалежність. Комісія опрацювала близько 310 тисяч справ, допомагаючи отримати післявоєнну компенсацію. Інші державні інституції також розглядали майнові позови, однак більшості з них не вистачало неупередженості при виконанні своїх повноважень, що перешкоджало вирішенню спорів.

Оскільки комісія не мала виконавчих підрозділів, то міжнародна спільнота повинна була створити місцеві адміністративні органи, які б виконали це завдання. План впровадження закону про власність (PLIP) був підготовлений міжнародною спільнотою. Комітет з питань подвійного проживання, що складався з міжнародних і місцевих посадових осіб, був створений на рівні муніципалітету для перевірки випадків подвійного проживання як першочергових випадків для виселення. Після уникнення суворого терміну в минулому було встановлено крайній термін для виконання репарацій. Муніципалітети та регіони боролися за лідерство в цьому процесі, що прискорило впровадження державної політики. Щомісячні цифри PLIP допомогли визначити міста, які перешкоджають репатріації. Моніторинговий механізм PLIP зібрав комплексні дані про зусилля муніципалітетів щодо реституції власності. На основі «звіту про невиконання» Високий представник звільнив державних службовців за перешкоджання поверненню людей або реституції. Більшість муніципалітетів виконали PLIP.

БіГ стала одним із найкращих прикладів, як повернути назад власність після війни, чітко давши зрозуміти, що це і право, і спосіб повернути біженців додому. По завершенню війни БіГ використовується як приклад, як вирішити спори щодо власності.

ВСТУП

Важливість добре обґрунтованого прийняття стратегічних рішень неможливо переоцінити, особливо у конфліктних та постконфліктних ситуаціях. Розробка та впровадження ефективної державної політики є складним процесом, а конфлікти ускладнюють його ще більше. Конфлікти можуть псувати багато аспектів суспільного життя, таких як формування державної політики, оскільки перешкоджають багатьом процесам врядування. Тим не менше, конфлікти у різних країнах призводили до формування державної політики, яка вирішувала складні питання, що поставали із конфлікту або були наслідками конфлікту. Звичайно, на цьому шляху були і успіхи, і помилки.

У документі досліджується процес розробки законів та вироблення державної політики структурами врядування, зокрема парламентами, у конфліктних чи постконфліктних умовах. Хоча різні країни можуть зіткнутися з різними перешкодами на шляху розробки та впровадження політики через конфлікти та їх наслідки, як правило, розробники державної політики обмежені в інструментах розробки, реалізації, моніторингу та оцінки політики через обмежені фінансові, матеріальні та людські ресурси, стислі часові рамки та складність питань і політичну чутливість. Враховуючи те, що метою цього дослідження є розширення дискусії про формування політики в нині охопленій війною Україні, увага була зосереджена на європейському досвіді зі схожими регіональними обставинами, на відміну від інших місць. З огляду на динаміку війни та на природу післявоєнної політики, ми обрали ситуації, що сильно різняться між собою. Ця відмінність дозволяє всебічно оцінити те, як державна політика формується в конфліктних та постконфліктних умовах, і спонукала

нас включити тематичні розвідки щодо Грузії, Косово та Боснії і Герцеговини у дослідження.

У дослідженні розглянуто досвід Грузії, Косово, Боснії і Герцеговини у формуванні державної політики щодо ВПО, землі, житла та власності, з особливою увагою до процесу формування державної політики та визначення чинників її успішності та обставин, що завадили досягненню позитивних наслідків. Характер, обсяг та наслідки конфлікту сильно впливають на формування державної політики, яка може різнитися з огляду на систему врядування, встановлену після конфлікту.

Грузія, що пройшла через два раунди конфліктів зі значним проміжком часу між ними, – перший конфлікт стався у 1991–1993 рр., другий у 2008 р., – спромоглася зберегти свою систему врядування. Тому грузинський уряд і парламент відіграли ключову роль у розробці політики щодо ВПО за відносно невеликої міжнародної підтримки. Втім, треба визнати, що надання адекватного житла та інтеграція ВПО досі не повністю завершені, навіть через десятиліття після конфлікту.

На відміну від Грузії, в Косово, яке постало як незалежна країна із конфлікту 1989–1999 рр. і було кероване міжнародною спільнотою протягом досить тривалого часу, міжнародна адміністрація прийняла повну відповідальність за розробку та впровадження адміністрування землі, а роль парламенту та уряду були обмежені. Хоча Косово зрештою вдалося побудувати ефективну систему управління земельними ресурсами та вирішити конфлікти щодо земельної власності, політику довелося змінювати кілька разів. Боснія і Герцеговина, яка пройшла через війну у 1992–1995 рр., була десь посередині між Грузією та Косово. Національний уряд мав обмежену владу через децентраліза-

цію, втілену у двох автономних утвореннях – Федерація Боснії і Герцеговини і Республіка Сербська, до того ж мав кілька рівнів врядування, розподілених між владами, та право вето меншості, поєднані із сильною присутністю міжнародної спільноти, що одразу після конфлікту слугувала арбітром. Порівняно із Косово, де міжнародна спільнота розробила та впровадила політику земельного адміністрування, у Боснії і Герцеговині міжнародна спільнота підтримувала формування державної політики щодо реституції житла та власності, розпочала її впровадження національною владою та наглядала за ним, а також, де необхідно, виправляла.

Якщо взяти всі три приклади, стає очевидним, наскільки критично важливою є кожна стадія циклу формування державної політики для успішності політики, – особливо стадія визначення проблеми, яка визначає мету політики та її очікувані результати, а також дослідження, що окреслює варіанти політики та ресурси, потрібні для їх впровадження.

Порівняння наведених прикладів по країнах також виявляє різницю між системами врядування та роллю головних стейкхолдерів у розробці політики, підкреслюючи важливість консультацій із бенефіціарами на початковому етапі, та публічні дебати на стадії розробки політики, які в деяких випадках випускалися, що в результаті призводило до необхідності пересмислення політики.

Дослідження також показує важливість планування впровадження політики, виділення достатніх ресурсів та створення міцної системи моніторингу та оцінки, яка б дозволила визначати перешкоди для впровадження політики та коригувати курс для досягнення бажаних результатів.

Дослідження ґрунтується на огляді літератури, переважно представленому дослідженнями, які зосереджені на процесах законотворчості в конфліктних і постконфліктних умовах, аналізі наявного законодавства та звітах міжнародних організацій, які займаються розробкою, впровадженням або проведенням оцінки ефективності політики.

Різниця між конфліктним та постконфліктним середовищем

Щоб проаналізувати особливості формування політики в конфліктних і постконфліктних ситуаціях, важливо чітко визначити значення термінів «конфліктний» та «постконфліктний» період, оскільки це важливо для розуміння соціальних та політичних моделей, що спрямовують процес формування державної політики.

Термін «конфлікт» походить від латинського «зіштовхнутися або втягнутися у боротьбу»¹. Це стосується протистояння між сторонами, які прагнуть до несумісних або конкурентних цілей. Кожен тип конфлікту має свої особливості, включаючи внутрішніх та зовнішніх дійових осіб, причини та мотивацію сторін конфлікту, рівень протистояння тощо. Конфліктне середовище характеризується нестабільністю та швидкою зміною обставин².

«Постконфліктна» ситуація визначається не так легко. Це особливо складно зробити для конфліктів всередині держав. Протистояння, як правило, не завершується раптово, після чого на-

¹ [Defining Conflict/Post Conflict, International guide to addressing gender-based violence through sport, Women Win Guides.](#)

² [Ethics of conducting research in conflict settings](#)

ступає повний мир. Замість того суперечки та боротьба можуть продовжуватися малоінтенсивно, епізодично або ж відновитися через певний час. Навіть більше, рух від конфлікту до миру може бути тільки одним із численних перехідних процесів, що відбуваються одночасно. Наприклад, це можуть бути процеси демократизації, руху до ринкової економіки та/або реорганізації базових політичних структур держави.³

Постконфліктний період починається із припиненням вогню і може тривати довго, при цьому ризик нової хвилі насильства існує. Таким чином, навіть якщо у постконфліктний період війни немає, це не означає існування реального миру. З цього приводу Лагдар Брагімі, колишній спеціальний радник Генерального секретаря ООН наголосив, що «завершення боротьби пропонує можливість працювати заради тривалого миру, але це вимагає створення сталих інституцій, здатних забезпечити довготривалу безпеку».⁴

Виклики у розробці політики у конфліктному та постконфліктному середовищах

Класичний цикл формування державної політики включає п'ять основних стадій – визначення проблеми, встановлення порядку денного, розробку політики, впровадження політики та моніторинг і оцінку. Варто зазначити, що застосування цього повного циклу не завжди можливе у конфліктних та постконфліктних середовищах із різних причин, включно з міркуваннями безпеки та здатністю суб'єктів формування державної

³ [G. Brown, A. Langer & F. Stewart, A Typology of Post-Conflict Environments, CRPD Working Paper No. 1 September 2011, pp. 3–7.](#)

⁴ [Defining Conflict/Post Conflict, International guide to addressing gender-based violence through sport, Women Win Guides.](#)

політики – уряду, парламенту, громадянського суспільства – регулярно виконувати свої завдання та проводити консультації, а також через конфліктуючі пріоритети для формування державної політики, обмежені часові рамки для прийняття рішень та необхідність збалансовувати національну безпеку та прозорість. Однак процес формування державної політики все-таки слідує такій самій логіці, хоча якість та обсяг роботи на кожній стадії можуть коливатися від політики до політики і від країни до країни. У багатьох випадках країнам доводиться проходити через різні стадії кілька разів, пристосовуючи політику до обставин, що змінюються.

Стадія визначення проблеми – одна із найбільш проблемних у конфліктному та постконфліктному середовищах, які характеризуються нестабільністю та швидкою зміною обставин, що створює додаткові виклики у проведенні досліджень, які важливі для якісного формування політики. Проте дослідження дозволяють зібрати докази за найвищими стандартами для поінформованого обстоювання інтересів і зміни політики. Навіть більше, дослідження мають тенденцію визначати контекст формування державної політики, розглядаючи нові тренди, пропонуючи ширший спектр альтернатив та краще розуміння проблеми.⁵

Конфліктне та постконфліктне середовища дають обмежену можливість для досліджень через обмежені часові рамки та обмежену можливість проводити опитування та соціологічні дослідження через пошкоджені канали комунікації, неможливість дістатися до певних територій чи населення, та через брак людських і технічних ресурсів. Водночас обмежена можливість не означає повну нездатність проводити

⁵ [MIND THE GAP: Policy Development and Research on Conflict Issues](#)

дослідження. Навпаки, нові технології збагачують дослідницькі можливості та змінюють спосіб проведення дослідниками своїх розвідок.

У деяких випадках дослідження щодо майбутньої політики виконувало символічну та легітимаційну роль для підтвердження існуючих визначень та підтримки вже прийнятого рішення. Брак часу далі диктує політикам спосіб дії та обмежує бажання здійснити ширші дослідження⁶. Однак у рідкісних випадках дослідження використовуються в інструментальний/технічний спосіб, інформуючи про рішення та дії, які не були б прийняті без цього внеску⁷.

Неупередженість дослідників або компаній, що проводять дослідження, є одним із викликів у проведенні дослідження в конфліктному та постконфліктному середовищах. Рівень політичної та соціальної напруги в них зазвичай високий та впливає на здатність залишатися неупередженим в оцінці фактів та формулюванні результатів. І хоча якісні методи дослідження дають міцне підґрунтя для оцінки поточного стану та визначення найкращих стратегій вирішення проблеми, кількісні методи дослідження допомагають забезпечити більшу неупередженість, орієнтуючись на цифри навіть тоді, коли вони суперечать початковій теорії та припущенням. Однак це актуально лише в тому випадку, якщо польова робота проводиться за допомогою надійної методології та відповідних каналів зв'язку.

Під час конфлікту уряди рідко покладаються на дослідження для формування державної політики, що обмежує їхню здатність розглядати ширший спектр варіантів, звужуючи їх до

⁶ Там само

⁷ Там само

припущень, які можуть відповідати потребам і очікуванням населення. Це не обов'язково означає, що всі державні політики, розроблені під час конфлікту або в післяконфліктному середовищі, помилкові чи неефективні, це просто підкреслення того, що уряди повинні прагнути до проведення глибшого дослідження, якщо дозволяють обставини.

Проведення належних консультацій – це ще один виклик для якісної розробки політики. Через брак часу, порушення стандартної роботи парламенту, уряду і громадянського суспільства та через необхідність діяти швидко і приймати рішення у прискореному режимі, влада має тенденцію скасовувати або обмежувати публічні консультації і воліє краще схвалити політику швидше, а потім пристосовувати її, ніж спочатку проконсультуватися зі стейкхолдерами щодо потенційних альтернатив політики. Для деяких питань відсутність публічних консультацій аргументується потребами національної безпеки, особливо коли йдеться про військові питання. Але, так само, відсутність публічних консультацій може негативно вплинути на результативність обраної опції державної політики.

Ризики безпеки становлять значну проблему для особистих консультацій з громадськістю щодо альтернатив державної політики, обмежуючи можливість для розробників політики обмінюватися думками в ході дебатів. Однак після пандемії COVID-19 дедалі більше урядів та парламентів по всьому світу починають працювати онлайн при проведенні консультацій, що залишається рідкістю у конфліктних середовищах. Там влада намагається дослідити стан дискусії у медіа, що, звичайно, не може слугувати консультацією із громадськістю, але надає деякі відгуки про варіанти політики.

У постконфліктному середовищі, якщо ускладнені координація, співпраця та політичне лідерство на урядовому рівні, то консультації з громадськістю або відповідними зовнішніми стейкхолдерами можуть також бути слабкими. Наприклад, 2008 року SIGMA⁸ виявила, що новий Регламент Уряду Косово «приділяв на диво мало уваги громадськості при розробці політики та законодавства», і новий уряд Косово, здавалося, не бачив потреби консультуватися.⁹

Оскільки різні групи можуть мати різні погляди на найкращий альтернативний варіант політики, то розробка політики вимагає компромісів. Однак такі консультації слід проводити на ранніх етапах розробки політики. Інакше такі дискусії виникнуть на завершальній стадії розробки законопроекту. Знизити вірогідність сценарію, за яким розгляд законопроекту стане справжньою суперечкою, можна через розгляд різних точок зору на ранньому етапі та чіткішою позицією урядових розробників законопроекту щодо того, що і як має бути досягнуте в результаті впровадження державної політики.¹⁰ Ефективна розробка політики, результатом якої стає розробка закону, зазвичай базується на певних формах соціального дискурсу між урядом та численними зацікавленими групами, що веде до відбору прийнятних інструментів для впровадження погоджених змін. Таким чином, простого реформування інструментів, за відсутності базових політичних діалогів і процесів, недостатньо.¹¹

⁸ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – спільна ініціатива ОЕСР та Євросоюзу. Її ключовою метою є зміцнення основ кращого державного врядування, підтримка соціально-економічного розвитку через розбудову спроможності державного сектору, посилення горизонтального управління та покращення розробки і впровадження реформ державного управління, включно з належною пріоритезацією, послідовністю виконання та бюджетуванням.

⁹ [SIGMA, Kosovo Policy-Making and Co-ordination Assessment, May 2008, p. 6.](#)

¹⁰ [Legislative Reform in Post-Conflict Settings A Practitioner's View.](#)

¹¹ [W. Channell, Lessons Not Learned: Problems with Western Aid for Law Reform in Post-Communist Countries, Carnegie Papers, No. 57, May 2005.](#)

У 2008 році SIGMA виявила значні недоліки в розробці політики в Косово, зокрема в тому, що нормопроектувальні потужності у міністерствах загалом не в змозі підготувати концептуальні документи, провести оцінку впливу та розробити законодавчі акти на прийнятному рівні якості, і що процес консультацій, як міжміністерських, так і з громадянським суспільством, потребує вдосконалення.¹²

У багатьох випадках конфлікти починаються раптово, і політики можуть бути у стресі та шоковані, що впливає на їх спроможність розважливо міркувати, спокійно оцінювати ситуацію та покладатися на здоровий глузд. Навіть більше, конфлікт потребує (або так здається політикам, що потребує) швидкого прийняття рішень. Часто це стає додатковим тягарем для політиків та їх радників, які зазвичай не мають достатньо часу для відпочинку та відновлення сил, довгий час працюючи у стресі.¹³

Тиск щодо проектування та доповнення великої кількості законодавства часто є проблемою постконфліктного середовища. У постконфліктному середовищі державні інституції можуть мати справу з великою кількістю проблем, зокрема, в деяких випадках, із військовими діями, що досі тривають. Під час Місії Тимчасової адміністрації ООН в Косово (UNMIK) в 1999–2008 рр. Косово є одним із прикладів цього поштовху до розробки законодавства. Між 1999 р. та 2004 р. було прийнято 216 нормативних документів (що являли собою первинне законодавство), близько половини з яких були доповнені вторинним законодавством. Законодавство стосувалося найрізноманітніших тем: базові компетенції, безпека, відміна дискримінаційного зако-

¹² [SIGMA, Kosovo Policy-Making and Co-ordination Assessment, May 2008, p. 7.](#)

¹³ [Alexander L. George, PH.D. The Impact of Crisis-Induced Stress on Decision Making.](#)

нодавства, система правосуддя, економічні реформи, оподаткування та вибори.¹⁴

Водночас більшість цих правових актів були спроектовані міжнародними юристами із незначним внеском від національної влади та експертів, із нехтуванням місцевою правовою традицією та практикою.¹⁵ Навіть більше, цей виключний метод проектування призвів до того, що багато юридичних документів містили бажані стандарти, які не були вкорінені у практиці. У деяких випадках ці стандарти були відсутні в національних законах навіть найбільш ліберальних демократій.¹⁶

Після конфлікту влада може зосередитись на розробці проекту, при цьому не розглядаючи суттєві питання, такі як: що робити і як цього досягнути, чи вплине це на поведінку реципієнтів і як, які є правові та інші обмеження, і що слід врахувати; які ресурси потрібні для ефективного впровадження та як це сприймуть реципієнти політики. Зрештою, відповідь на такі питання дозволила б відповісти на загальне питання: а взагалі, чи корисно саме зараз розробляти нове законодавство?¹⁷ До того ж, у більшості постконфліктних середовищ концепція процедурної прозорості постійно порушується урядами та парламентами, які

¹⁴ [Legislative Reform in Post-Conflict Settings A Practitioner's View.](#)

¹⁵ Окрім того, не було координації між міжнародними експертами, що проектували закони, внаслідок чого бракувало узгодженості всієї правовій базі та викликало несумісність правових норм. І хоча була створена Об'єднана консультативна рада із законодавчих питань (що складалася із 20 косовських професорів права та семи міжнародних членів), їх поради розглядалися більше як політичні, аніж як юридичні. Конкуруючі правові режими, конфліктуючі правові мандати, загальна відсутність правового спрямування в ключових політичних сферах, плутанина щодо контролюючої влади та брак гармонії у всій правовій структурі країни призвели до необхідності дуже скоро переглядати все це законодавство. [Legislative Reform in Post-Conflict Settings A Practitioner's View](#)

¹⁶ K. Boon, 'Legislative Reform in Post-conflict Zones: Jus Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers', *McGill Law Journal*, Vol. 50, 2005, p. 321.

¹⁷ [Legislative Reform in Post-Conflict Settings A Practitioner's View](#)

поспішають впровадити нові закони без адекватного дотримання процедурних елементів законотворення.¹⁸

Непотрібне законодавство не тільки даремне, але й активно руйнівне. Воно вноситься у реєстри законів, і додає до складності законодавства, утруднюючи його розуміння та подальше сумнівне впровадження. Окрім цього, воно створює оманливе враження, що уряд вирішив соціальне питання, хоча цього точно не відбулося. До того ж, прийняття закону не означає, що він працює на практиці. Незважаючи на ресурси, виділені на розробку законів, багато реформованих процесів у постконфліктних середовищах не призводять до впровадження законів або досягнення бажаних результатів, оскільки державна влада не думає або не планує, як змусити закон запрацювати на практиці.¹⁹

В 2004 р. у звіті Генерального секретаря ООН зазначалося, що «у постконфліктних ситуаціях законодавча база часто демонструє накопичені ознаки нехтування та політичного спотворення, містить дискримінаційні елементи та рідко відображає вимоги міжнародних стандартів прав людини та кримінального права. Закони надзвичайних ситуацій та виконавчі декрети часто спрямовані на потребу дня. А там, де адекватні закони таки ухвалені, вони можуть бути невідомі широкому загалу, і офіційні особи можуть не володіти ані спроможністю, ані інструментами для впровадження таких законів»²⁰.

¹⁸ [O'Connor, February 2015, p. 9. V. O'Connor, Defining the Rule of Law and Related Concepts, International Network to Promote the Rule of Law Practitioners Guide, February 2015, pp. 7–10.](#)

¹⁹ [A. Evans, Implementing Criminal Codes and Other Legislation in Postconflict and Developing Countries, International Network to Promote the Rule of Law, June 2016.](#)

²⁰ [United Nations Secretary General, Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, UN Doc S/2004/616, 23 August 2004](#)

Реалізації політики також заважає конфлікт і постконфліктне середовище, де багато стандартних операційних процедур порушуються, що спричиняє непередбачувані наслідки для дій. І далі, коли під час конфлікту та навіть після конфлікту обставини швидко змінюються, ті обставини, що враховувалися на стадії формування політики, можуть уже не мати значення на стадії виконання, бо ситуація змінилася. І навіть більше, конфлікт руйнує економіку та впливає на людські ресурси, потрібні для досягнення ефективних змін, тому що люди гинуть, виїжджають з країни, не можуть отримати необхідні навички або не бажають працювати на цей уряд із політичних міркувань.

Існує широке коло бар'єрів до впровадження політики, включаючи фінансові, правові та соціальні обмеження²¹. Фінансові ресурси, необхідні для створення нових інституцій, публікування щойно ухваленого законодавства, навчання тих людей, які будуть впроваджувати це законодавство, або навіть для оплати тих, хто пише законодавство – можуть бути обмежені або непевні, іноді можуть залежати від донорської допомоги²². Оскільки більшість міжнародних експертів, що проєктують законодавство, обмежені в часі та перевантажені обсягом роботи, часто використовувалися так звані «іноземні трансплантати» (і Косово – це один із яскравих прикладів), які не підходять до місцевого контексту та правової практики, що викликає неможливість їх належного впровадження.

Розбудова ефективної системи моніторингу та оцінки – це ще один виклик для конфліктних та постконфліктних середовищ. Збір та аналіз даних, що відіграє неоціненно важливу роль

²¹ [A. Evans, Implementing Criminal Codes and Other Legislation in Postconflict and Developing Countries, International Network to Promote the Rule of Law, June 2016.](#)

²² [Legislative Reform in Post-Conflict Settings A Practitioner's View](#)

у моніторингу та оцінці, стає надзвичайно складним для чуттєвої інформації, і робить ще складнішим оцінку результативності політики. У той же час, враховуючи труднощі, з якими стикаються уряди на попередніх етапах розробки політики, створюючи вищий ризик неефективної державної політики, моніторинг і оцінка стають ще більш критичними для виправлення курсу реалізації політики або навіть для повної зміни політики, де це необхідно.

Діяльність із моніторингу та оцінки можливі під час будь-якої стадії кризи, однак методи збору даних можуть визначатися по-різному, в залежності від безпекової ситуації²³. Деякі великомасштабні дії зі збору даних можуть бути неможливими. Наприклад, під час активної фази конфлікту загальні дослідницькі дії можуть бути недоцільними і зазвичай замінюються швидкими оцінками та збором рутинних даних моніторингу та оцінки, зосереджених на результатах і даних про надання послуг.²⁴ Одночасно у постконфліктному середовищі можна проводити опитування, збирати якісні дані та проводити оцінку впливу. На цій стадії може бути встановлена стійка система моніторингу та оцінки, яка збирає вхідну інформацію та підсумкові дані.

²³ [UN Women Virtual Knowledge Centre to End Violence Against Women and Girls, Collecting Data in Conflict Settings: Special Considerations](#)

²⁴ Там само

Розробка політики у конфліктному та постконфліктному середовищі на прикладах країн

Внутрішні переміщення

Внутрішні переміщення – це одна із загальних проблем у постконфліктних країнах. UNHCR визначає внутрішньо переміщених осіб (ВПО) як людей, що не перетинали кордону в пошуках безпеки²⁵. На відміну від біженців, що тікають із країни в пошуках безпеки, ВПО залишаються на підконтрольній урядові території. З огляду на обставини конфлікту та його наслідки, деякі ВПО не мають можливості повернутися до свого житла, що вимагає від держави розробити політику щодо забезпечення їм прав людини на новому місці проживання. Країни, що пройшли через збройні конфлікти, розробляли різні державні політики щодо ВПО. Однак деяким із них, як Грузії, довелося кілька разів змінювати і пристосовувати цю політику.

Приклад Грузії

Визначення проблеми

Одразу після розпаду Радянського Союзу у Грузії виникли перші конфлікти у двох регіонах: Південній Осетії (1991–1992) та Абхазії (1992–1993)²⁶. Внаслідок цих конфліктів перемістилося 300 тис. людей, або 6% загального населення Грузії.

Грузинському уряду було дуже нелегко підрахувати точну кількість переміщених. Хоча уряд спочатку реєстрував ВПО з 1992 до 1996 р., але процес перереєстрації відбувався щорічно,

²⁵ <https://www.unhcr.org/internally-displaced-people.html>

²⁶ [UNHCR Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis, July 2019](#)

окрім 2004–2006 рр. ВПО могли зареєструвати членів родин, показавши їхнє посвідчення в реєстраційній комісії, що призвело до неточного реєстру ВПО, багато хто з яких проживав фактично за межами кордонів, контрольованих грузинським урядом.

У травні 2006 р. уряд ініціював зміни законодавчої процедури, що була прийнята парламентом в серпні 2006 р. і в результаті змінила підхід до реєстрації ВПО, вимагаючи фізичної присутності людини для реєстрації. Внаслідок чого люди, які вважалися ВПО, але жили за кордоном, могли, теоретично, повернутися до Грузії і зареєструватися, щоб зберегти свій статус ВПО. Однак серед норм, що регулювали реєстрацію ВПО, щомісячна ВПО-допомога призупинялася, якщо вони виїжджали з Грузії більше ніж на два місяці.²⁷

Під час перереєстрації, яка почалася в квітні 2007 р. і завершилася в квітні 2008 р., у Грузії було зареєстровано 218 858 ВПО, і з них 206 536 були переважно грузинами, що втекли з Абхазії, а 12 320 – ВПО із Південної Осетії, також склалися переважно з етнічних грузинів²⁸. Близько 44% ВПО жили у державних колективних центрах, а решта – у приватних помешканнях у друзів чи родичів, орендованому житлі, або купували власні помешкання.

Друга хвиля переміщення прокотилася Грузією в серпні 2008 р., коли спалахнув конфлікт між російськими та грузинськими військами через Південну Осетію. Згідно зі звітами, загальна кількість людей, переміщених під час серпневого конфлікту, досягла 130 тис., із них 108 600 осіб повернулися на свої місця проживання, а близько 30 тис. залишилися довготривалими ВПО.²⁹

²⁷ Там само

²⁸ Там само

²⁹ Там само

Увага та допомога були зосереджені переважно на населенні, яке постраждало від другого конфлікту, що викликало невдоволення ВПО внаслідок першого конфлікту. Обидві групи ВПО потребували підтримки у поверненні до своїх домів або в пошуку нового місця проживання та забезпечення соціальних, економічних та політичних прав. Багато з людей, які постраждали внаслідок конфліктів 1990-х та 2008 р., і дотепер неспроможні повернутися в рідні місця та продовжують жити у вигнанні станом на червень 2022 р. Враховуючи, що статус ВПО передається від батьків до дітей, то на кінець 2021 р. статус ВПО мали 304 925 чоловіків, жінок і дітей.³⁰

Встановлення порядку денного

Різниця між старими та новими ВПО зазнала критики з боку суспільства, особливо з огляду на те, що обидві групи ВПО страждали за відсутності довготривалого вирішення проблеми житла: відновлення колективних центрів та приватизація, що обертала пусті будівлі у житлові приміщення, які надавалися ВПО (нові котеджні містечка, купівля сільських будинків, грошова допомога (так звані компенсації) і новозбудовані багатопокрівки), та інтеграція у нові громади.

Комісар з прав людини у Раді Європи підкреслив важливість усунення дискримінації між новими та старими переселенцями.³¹ Подальший брак інтеграції давніх ВПО ще з конфлікту 1990-х рр., разом із перенесенням акценту частиною Уряду на нових переселенців також були відзначені Представником Генерального Секретаря із прав людини щодо ВПО³². Ця критика

³⁰ [Data of the Internal Displacement Monitoring Centre](#)

³¹ [Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: Special Follow-Up Mission to the Areas Affected by the South Ossetia Conflict; December 2008](#)

³² [Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally](#)

змусила уряд відповісти Доповненням до державної стратегії щодо ВПО у грудні 2008 р. та прийняти План дій³³. Для задоволення очікувань громадськості грузинський уряд пообіцяв знайти тривале рішення для всіх переселенців, переміщених до 2011 р., незалежно від того, який конфлікт став причиною переміщення – 2008 чи 1992 рр.³⁴, отже, робота триває.

Розробка політики

Хоча Грузія є однією з країн світу, що застосувала конкретне законодавство щодо внутрішньо переміщених осіб, але ВПО недостатньо залучалися до процесу прийняття рішень.³⁵ ВПО, особливо в сільській місцевості та маленьких містечках, жили в повній ізоляції без доступу до інформації. Через таке довготривале відокремлення ВПО часто ставали пасивними, індиферентними та апатичними, з низьким рівнем бажання долучитися. Під час розробки державної стратегії щодо ВПО та Плану дій щодо ВПО, внесок власне ВПО заохочувався через асоціації ВПО та громадянське суспільство.

Під час розробки політики щодо ВПО із ними працювало кілька неурядових організацій (НУО). Однак спроможність НУО була неоднакова, їхній діяльності бракувало координації, що призводило до дублювання зусиль та доведення різної інформації до ВПО. У 2001 р. за підтримки Данської Ради біженців була створена НУО «Мережа громадських організацій біженців та внутрішніх переселенців Кавказу» (CRINGO), що об'єднала 30 грузин-

[displaced persons, Walter Kälin , Addendum, Mission To Georgia, \(1 to 4 October 2009\) \(New York, United Nations\) A/HCR/10/13/Add.2](#)

³³ [UNHCR Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis, July 2009](#)

³⁴ [Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin , Addendum, Mission To Georgia, \(1 to 4 October 2009\) \(New York, United Nations\) A/HCR/10/13/Add.2](#)

³⁵ [UNHCR Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis, July 2009](#)

ських НУО, які працювали з біженцями. Ця мережа об'єднала увесь той внесок, який громадянське суспільство могло дати до Державної стратегії та Плану дій щодо ВПО³⁶. Численні національні НУО також створили різні ініціативи із захисту інтересів ВПО для розширення обізнаності про ВПО.

У лютому 2006 р. була створена Державна Комісія з розробки державної стратегії для внутрішньо переміщених осіб³⁷. Комісію очолив міністр з питань біженців та розміщення. Комісія включала міністрів фінансів, юстиції, економічного розвитку, громадянської інтеграції, координації реформ, заступника міністра іноземних справ, голову Абхазького уряду в екзилі. До того ж, у роботі Державної комісії взяли участь Секретар національної ради безпеки, голови відповідних парламентських комітетів (зокрема Комітету із прав людини та громадянської інтеграції, Фінансово-бюджетного комітету, Комітету з питань відновлення територіальної цілісності та з питань охорони здоров'я і соціальної сфери), а також представники міжнародних організацій та НУО.

Були створені чотири робочі групи для підготовки пропозицій Державної комісії щодо прихистку, економічної діяльності, правових питань та соціального захисту. На чолі кожної робочої групи стояло відповідне секторальне міністерство, а співголовами виступали міжнародна агенція або НУО, і кожна група складалася не більше ніж із восьми представників, причому по два місця були відведені для місцевих НУО та для міжнародних організацій або НУО з відповідними знаннями та досвідом.

Кожна з робочих груп подала до Державної комісії аналітичні звіти та рекомендації, на основі чого Комісія спроектувала та

³⁶ Там само

³⁷ [IDP Issues - General Information, Ministry of Refugees and Accommodation of Georgia](#)

ухвалила стратегію³⁸. Державна стратегія щодо внутрішньо переміщених осіб – переслідуваних осіб була прийнята урядом у лютому 2007 р.³⁹. Стратегія була спрямована на створення безпечних та гідних умов повернення. Додатково вона була спрямована на інтеграцію ВПО та поліпшення їхніх житлових умов⁴⁰. Вона також давала більш комплексну базу для допомоги ВПО та руху ВПО в напрямку реінтеграції.

План дій переводив цілі Стратегії щодо ВПО у конкретні заходи. Він обговорювався більше року⁴¹ та був схвалений 30 липня 2008 р., але втратив сенс із початком збройного конфлікту щодо Південної Осетії у серпні 2008 р. Коли стала зрозуміла картина впливу цього конфлікту, уряд оголосив План дій недійсним з перспективою розробки і схвалення нового Плану дій у 2009 р. Новий План дій, схвалений 28 травня 2009 р., був спрямований на тривалі рішення щодо житла для ВПО і також містив соціально-економічні заходи, спрямовані на повну інтеграцію ВПО.

³⁸ У 2007 UNHCR провів невеличку інклюзивну оцінку, скорочено виконану через обмежені ресурси та персонал. Були проведені фокус групи та індивідуальні інтерв'ю з ВПО у Горі, Руставі та Тбілісі для отримання кращого розуміння їхніх потреб у захисті та пропонувані ними рішеннях щодо забезпечення цих потреб. Більшість ВПО вітали дискусію, хоча дехто відмовився брати участь, бо вважали, що дискусії не покращать їхнє життя. [UNHCR Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis, July 2009](#)

³⁹ [Government of Georgia, Decree No. 47 of 2 February 2007, "Approving of the State Strategy for Internally Displaced Persons–Persecuted Persons."](#)

⁴⁰ [Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: 2nd Cycle, 23rd Session, Georgia](#)

⁴¹ Політичне середовище не було сприятливим схваленню Плану дій для впровадження Стратегії до середини літа 2008 р. Політичні заворушення в листопаді 2007 р., потім президентські вибори у січні 2008 р., парламентські вибори у травні 2008 р. та переформатування МРА були головними перешкодами до схвалення Плану дій в цей період. [UNHCR Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis, July 2019](#)

Новий План дій був схвалений 2012 року і був спрямований на інтеграцію ВПО у приймаючих громадах шляхом надання можливостей придбати житло, на відміну від попередньої політики уряду, що зосереджувалася на тимчасовому розміщенні у колективних центрах⁴². Тривале вирішення проблеми житла, запропоноване урядом, передбачало будівлю котеджів та ремонт багатоповерхівок для нових переміщених осіб. Нове житло передбачалося передати у власність новим ВПО. Ті ВПО, котрі ще з 1992–93 років жили у комунальних центрах, отримали у власність від уряду свої житлові приміщення в комунальних центрах, за які вони заплатили символічну суму в один ларі. Перша хвиля самоприватизації почалася із найстаріших комунальних центрів, де проживали переселенці першої хвилі⁴³. Після парламентських виборів 2012 р. уряд вирішив провести ревізію чинного законодавства про ВПО⁴⁴.

Міністерство Грузії із внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців у 2012 р. створило спеціальну робочу групу для проектування нового Закону щодо ВПО. Робота над законопроектом тривала шість місяців. Він був представлений Парламенту Грузії у грудні 2013 р.⁴⁵ 6 листопада 2013 р. Уряд Грузії ініціював законопроект щодо внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій. Місцеве НУО «Грузинська асоціація молодих адвокатів» (GYLA), що працювала із ВПО, вітала ініціативу прийняття нового закону та спробу привести його у відповідність до міжнародних стандартів. Проте

⁴² [Action Plan for the Implementation of the State Strategy on IDPs during 2009-2012.](#)

⁴³ Однак не було розроблено стандартних процедур для спрямування процесу самоприватизації, що ускладнило впровадження.

⁴⁴ [Five years on from the Georgia-Russia War: Georgian IDPs still in need, expert opinion.](#)

⁴⁵ [Human rights situation of internally displaced persons and conflict affected individuals in Georgia, Public Defender Office, 2013.](#)

вона висловила занепокоєння щодо норм про надання статусу ВПО і виплату допомоги ВПО та закликала до ширшої дискусії з цього питання⁴⁶. В результаті Парламент розпочав обговорювати новий закон про статус ВПО, передбачаючи, зокрема, збільшення щомісячної допомоги для ВПО та введення порогового доходу як критерію для отримання допомоги. Уряд представив парламенту детальну інформацію про фінансові обґрунтування нової політики на основі прискіпливого аналізу, проведеного Мінфіном, переконуючи депутатів схвалити політику. В результаті Парламент Грузії ухвалив закон про ВПО у третьому читанні 6 лютого 2014 р. Закон встановлює гарантії реституції власності, полишеної на місці постійного проживання, та щодо інтеграції ВПО в інших частинах країни.

Від 1 березня 2014 р. закон про ВПО набрав чинності, зрівнявши захист прав ВПО із міжнародними стандартами⁴⁷. До того ж закон ввів поправки:

- збільшив щомісячну допомогу ВПО до 45 ларі (~25 дол.) – з 22 ларі для ВПО, які жили в комунальних центрах, що дорівнює 13 дол., і з 28 ларі, що дорівнює 16 дол. (для ВПО, які жили у приватному житлі); припинив виплату допомоги ВПО, якщо оподатковуваний дохід ВПО сягав 1250 ларі (~700 дол.) і більше; зрівняв допомогу на житло для ВПО та скасував диференціацію між ВПО, які жили у «компактному» розміщенні та у «приватному»;

⁴⁶ [GYLA press-release “GYLA submitted legal opinion on the draft “of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories”](#)

⁴⁷ Законодавчі поправки та ухвалення нових законів і норм підвищили права та захист ВПО, включно з відновленням права ВПО голосувати на місцевих та парламентських виборах та самим висуватися на вибори, а також купувати власність без втрати національного статусу ВПО – в результаті рішення Конституційного Суду.

- гарантував інтеграцію ВПО в інші частини країни до повернення їх на місця постійного проживання; повний захист ВПО від виселення з приміщень, на які вони мають право власності;
- скасував призупинення виплати допомоги для ВПО, які залишають країну більше ніж на два місяці з метою ділової поїздки, навчання чи медичного лікування, за умови, що інформують міністерство до виїзду закордон;
- спростив реєстрацію статусу ВПО;
- визнав право на реституцію власності ВПО на окупованій території та право на успадкування;
- скасував винятки із податку на землю для сільськогосподарських ділянок, тимчасово наданих ВПО.⁴⁸

Закон також давав право на адекватне житло всім ВПО. Термін «адекватне житло» був визначений у ст. 4 грузинського закону «Про внутрішньо переміщених осіб із окупованих територій», яка визначає: «Адекватне житло» – це житло, що надається ВПО у власність або правомірне володіння, що має всі необхідні умови для гідного життя, включно з достатніми безпековими та санітарними умовами та інфраструктурною доступністю».⁴⁹

Впровадження політики

Міністерство розробило та випустило Правила і процедури надання ВПО тривалого житла. Воно визначило стандарти житла, процедури та критерії розподілу житлових одиниць та передачі прав власності/права власності до ВПО.

⁴⁸ [Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs, World Bank, A Poverty and Social Impact Analysis, February 2016](#)

⁴⁹ [OHCHR Questionnaire on Adequate Housing: Georgia response](#)

Міністерство із внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців у Грузії відповідальне за координацію реагування всіх урядових відомств на проблеми внутрішньо переміщених. Його департамент ВПО реєструє переміщених осіб та надає статус ВПО згідно із законом про ВПО. Він також забезпечує, щоб ВПО отримували свої щомісячні виплати, тимчасове розселення, невідкладну допомогу, підтримку в пошуку тимчасового працевлаштування тощо.

У провінціях/районах існують місцеві відділи Міністерства із внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців у Грузії. Але через брак персоналу та ресурсів вони не завжди можуть надати точну інформацію про ВПО та отримати повну картину їхніх потреб. Тому рішення щодо окремих справ ВПО, що живуть у регіонах, повинні були ухвалюватися у Тбілісі на центральному рівні. У багатьох місцях офіси Міністерства працюють в ізоляції без тісної координації з іншими урядовими установами.

Міністр із внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців у Грузії створив Наглядову раду – орган, що приймає рішення із впровадження державної стратегії щодо ВПО та відповідних планів дій. Комітет включає представників лінійних міністерств, донорів, міжнародні та місцеві неурядові організації. Окрім того, Наглядовий комітет призначав Експертні групи, які виконували спеціальні завдання за графіком Планів дій⁵⁰. Експертні групи, що діють як малі групи запрошених експертів у спеціалізованих галузях, брали участь у виконанні таких завдань, як відбір критеріїв нових стандартів житла,

⁵⁰ [Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs, World Bank, A Poverty and Social Impact Analysis, February 2016](#)

оцінка стандартів реабілітації та розробка стратегії інформування про виплати для ВПО.⁵¹

Міністерство сільського господарства, Міністерство освіти і науки, Міністерство праці, Охорони здоров'я та соціальних справ також залучені до допомоги ВПО та місцевому населенню. Однак розподіл обов'язків серед різних рівнів та підрозділів уряду щодо допомоги ВПО був незрозумілим, і співпраця між ними була неефективною.

Фактично, Міністерство із внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців у Грузії загалом залишилося виконувати плани з обмеженими людськими та фінансовими ресурсами без суттєвого долучення інших міністерств. Експерти підкреслили, що більш комплексний підхід і більш тривалі рішення мали би включати пріоритезацію груп ВПО за вразливістю⁵². Ба більше, ВПО повинні брати більшу участь у прийнятті рішень, із ними варто консультуватись щодо рішень, які впливають на їх життя. До того ж поступ у досягненні тривалих рішень має відслідковуватися регулярно.

Моніторинг і оцінка

Як визначено законом 1996 р., офіс Омбудсмена, що спостерігає за дотриманням прав і свобод людини, проводить також незалежний моніторинг порушень прав людини⁵³. Омбудсмен щорічно подає звіт із цих питань до Парламенту⁵⁴. Офіс омбуд-

⁵¹ [Transparency International Georgia \(2010\). Concept Note: The Role of TI Georgia on the MRA Steering Committee for IDP Issues](#)

⁵² [Georgia, Protection of Internally Displaced Persons from Past Conflicts – Case Study](#)

⁵³ [Public Defender of Georgia, Organic Law of Georgia on the Public Defender](#)

⁵⁴ [Erin Mooney, From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia](#)

смена моніторить та звітує з питань ВПО щонайменше з 2004 р., коли його звіт Парламенту (найраніший із доступних на сайті) включав розділ щодо ВПО⁵⁵. До 2006 р. права людини для ВПО та біженців оцінювалися в окремих розділах звіту Омбудсмена⁵⁶. Розділ про ВПО зосереджувався на соціально-економічних правах ВПО.⁵⁷

Грузія не мала національної моніторингової системи чи баз даних щодо порушень прав ВПО. Однак різні місцеві та міжнародні організації проводили такий моніторинг без урядових обмежень чи втручання. До того ж, деяка моніторингова діяльність проводилася де-факто навіть в Абхазії та Південній Осетії.⁵⁸

1 червня 2015 р. Комітет із громадянських прав та цивільної інтеграції заслухав звіт міністра із внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців у Грузії.⁵⁹ Міністр говорив про урядове ставлення до розселення ВПО та зазначив, що житло надавалося там, де ВПО були інтегровані протягом 21 року. Із жовтня 2012 р. 2500 родин ВПО отримали відремонтовані і нові квартири. Ще 1581 родина ВПО мала б отримати житло ще до кінця 2016 р. До того ж уряд створив «Ко-

⁵⁵ [Public Defender of Georgia, Report on Conditions of Human Rights in Georgia in 2004, pp. 66–73](#)

⁵⁶ [Erin Mooney, From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia](#)

⁵⁷ До цього дотичний розділ щодо ситуації з правами людини у зонах конфлікту, який приділяє увагу ситуації з тими, хто повернувся.

⁵⁸ У березні 2007 де-факто Абхазька влада погодилася на створення офісу ООН з прав людини та на розміщення трьох представників цивільної поліції ООН у місті Галі. В результаті цієї ініціативи Офіс прав людини Галі очолив збір і поширення інформації про питання прав людини, що відбувалися щомісячно. Офіс UNHROAG у Сухумі моніторив права людини в Абхазії, а ОБСЄ моніторила ситуацію із правами людини в Південній Осетії. [UNHCR Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis, July 2019](#)

⁵⁹ [Human Rights and Civil Integration Committee heard the report of the Minister of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Accommodation and Refugees](#)

теджне містечко», надавши будиночки 525 ВПО та започаткував новий проєкт іпотеки для родин ВПО із одноразовою виплатою допомоги з бюджетом в 1 млн ларі.

За даними Світового банку, який провів «Аналіз впливу на бідність та суспільство» в лютому 2016 р., обмежені ресурси не дали змоги надати адекватніше житло швидко, перешкодили координації між відомствами, а інституційна спроможність надання послуг ВПО на місцевому рівні мала би бути сильнішою, щоб виконати обіцянки, дані на рівні національного законодавства та Національної стратегії щодо ВПО. І хоча Міністерство із внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців у Грузії несло відповідальність за політику щодо ВПО та її реалізацію, однак на місцевому рівні успішне впровадження цієї політики також сильно покладалося на координацію між іншими агенціями послуг, включно з відомствами освіти, охорони здоров'я, зайнятості та соціальних послуг.⁶⁰

Грузія створила всеохопну стратегічну базу для вирішення питання ВПО, але виклики у впровадженні політики та інституційній координації у наданні послуг ВПО тривають⁶¹. На 1 липня 2022 р. проблема із інтеграцією ВПО та наданням їм адекватного житла існує досі. ВПО постійно скаржаться урядові на неприйнятні житлові умови в комунальних центрах, закликаючи до подальших дій.

У січні 2022 р. ВПО, що проживають у санаторіях радянських часів, провели пресконференцію, звертаючись до уряду та інформуючи про неможливі для проживання умови в комуналь-

⁶⁰ [Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs, World Bank, A Poverty and Social Impact Analysis, February 2016](#)

⁶¹ Там само

ному центрі, які становлять серйозний ризик для їхнього життя. Реагуючи на цей заклик, уряд запропонував одноразову виплату 550 дол. за квадратний метр житла у квартирах. Розміри квартир мали б визначатися за розмірами родин. Як альтернативу уряд запропонував знайти інші приміщення, де можна було б почекати будівництва нових житлових будинків. Цей варіант підкріплювався обіцянкою сплатити оренду такого тимчасового житла. Але ВПО заперечили, що ціна надто низька для винайму житла. ВПО також бракує довіри до уряду щодо обіцянки компенсувати орендну плату за житло. ВПО наполягали на терміновому переїзді⁶². Грузинський уряд продовжує шукати рішення для інтеграції ВПО та для надання адекватного житла.

Житло, земля, майно

Більшість конфліктів викликають певні земельні проблеми. Хоча такі питання можуть і не бути головним пріоритетом під час конфлікту, після його завершення земельні проблеми стають одними з найважливіших. Коли внутрішньо переміщені особи починають повертатися до своїх будинків, це може бути неможливим з декількох причин. Деякі об'єкти власності можуть бути знищені або пошкоджені, деякі – незаконно зайняті⁶³. Адекватний процес розгляду земельних претензій виступає обов'язковою умовою успішного мирного процесу⁶⁴. Критерії належного врядування, застосовані до земельної політики та управління земельними ресурсами після конфлікту, забезпечать міцну основу для сталого та малоконфліктного розвитку⁶⁵.

⁶² [Neighbours claim IDP jumped to his death over 'unliveable' housing in Tbilisi](#)

⁶³ [Leckie, S. 2000. Resolving Kosovo's housing crisis: challenges for the UN housing and property directorate. Forced Migration Review, 7, pp.12–16.](#)

⁶⁴ [Unruh, J. 2001. Postwar land dispute resolution: land tenure and peace process in Mozambique. International Journal of World Peace, 18\(3\), p.23](#)

⁶⁵ [Wehrmann, B. 2005;. Urban and peri-urban land conflicts in developing countries. PhD, Marburg, Germany: Philipps-Universität Marburg.](#)

Земельна політика вирішує питання знищеної власності та переміщення внаслідок конфлікту. Більшість, якщо не всі, ВПО або біженці хочуть повернутися до рідних місць. У разі відсутності такої можливості зазвичай надаються прихистки. Розробка політики часто ускладнюється земельними суперечками щодо житлового фонду, який залишився, і це слід враховувати при розробці майбутньої політики. У деяких випадках кадастрові записи можуть бути пошкоджені та мають бути відновлені. Врешті решт необхідно відновити діючу систему управління земельними ресурсами⁶⁶.

Земельна політика має працювати на створення інституцій та законів для задоволення претензій щодо повернення власності. Такі претензії надходитимуть від біженців, які повертаються, тих, хто отримав право власності за попередніх режимів, і тих, хто втратив землі за попередніх режимів. Встановлення достовірності прав власності вимагатиме вирішення цих претензій. Без такої впевненості інвестиції будуть стримуватися, реконструкція сповільниться, а соціальна та політична стабільність опиниться під загрозою. Проте вирішення претензій щодо реституції майна ставить низку суперечливих і складних запитань. Досвід країн, що розвиваються, показує, що не існує чарівної палички для вирішення нерозв'язного земельного конфлікту⁶⁷. Багато країн у постконфліктному стані пройшли через розвиток земельної та майнової політики, однак різні країни вирішували проблему по-різному.

⁶⁶ [Daniel Fitzpatrick Land policy in post-conflict circumstances: some lessons from East Timor](#)

⁶⁷ Там само

Приклад Косово

Визначення проблеми

В результаті конфлікту 1989–1999 років більше половини населення Косово було переміщено, а майже половина будинків зруйнована, пошкоджена або покинута⁶⁸. Згідно з дослідженнями, проведеними міжнародним співтовариством, понад 103 000 одиниць житла було зруйновано, пошкоджено або залишено непридатними для проживання⁶⁹. До того ж майже 75 000 об'єктів нерухомості були покинуті. Частину власності ВПО було знищено як помсту або незаконно зайнято тими, хто повернувся⁷⁰. Крім того, надходили численні повідомлення про незаконне захоплення землі та майна і ознаки того, що злочинні угруповання, скориставшись нестабільністю, захопили контроль над будинками та землею⁷¹.

Населення Приштини подвоїлося після конфлікту. Воно зросло з приблизно 200 000 жителів 1991 р. до приблизно 550 000 у лютому 2000 р., включно з 200 000 внутрішньо переміщених осіб⁷². Багато ВПО – косовських албанців, які поверталися додому, виявили, що їхні будинки пошкоджені або зруйновані, і вони переїжджали до квартир, які серби та інші меншини вже покинули. Це спричинило несанкціоноване «вторинне зайняття»

⁶⁸ [The impending property crises in Kosovo – background report. Organisation for Security and Co-Operation in Europe \(OSCE\), Pristina](#)

⁶⁹ [Valstad, T. 2004. Institution building in Kosovo - failure or success? Paper presented at the 3rd FIG Regional Conference. Jakarta, Indonesia: International Federation of Surveyors FIG.](#)

⁷⁰ [UNHCR. 1999a. Preliminary assessment of the situation of ethnic minorities in Kosovo. Kosovo: United Nations High Commissioner for Refugees \(UNHCR\)](#)

⁷¹ [Vikman, L. 1999. Land administration in Kosovo. Kosovo: United Nation Economic Commission for Europe \(UN/ECE\), Secretariat on Land Administration Issues in the Balkan Region](#)

⁷² [Municipal profile. Pristina: Organisation for Security and Co-operation in Europe \(OSCE\)](#)

власності⁷³. Місцева влада часто перепрофільовувала покинуте майно під громадські притулки, щоб винагородити політичну та військову еліту за їхню лояльність⁷⁴.

Через пожежі та руйнування в міських районах муніципальна комісія визнала деякі об'єкти руїнами та оголосила державними землями, які можна було забудувати та відновити⁷⁵. Багато майна сербів (особливо маєтків) було знищено та спалено навіть після війни, що призвело до того, що вони були оголошені руїнами та розподілені як покинута власність.

Державні архіви, зокрема кадастр і архіви власності, були частково або повністю вивезені з території Косова владою в Белграді⁷⁶. Крім того, кадастрова документація була повністю відсутня у шести муніципальних службах кадастру. Пакет кадастрових карт включав оригінали кадастрових планів, копії оригіналів та супровідну кадастрову документацію (геодезичні розробки, польові вимірювання та файли документації на власність).

Дванадцять із 26 кадастрових служб, що охоплюють п'ятнадцять муніципалітетів, не мали кадастрової документації, здебільшого за 1989–1999 роки. Кадастрова документація зберігалася лише у восьми відділеннях⁷⁷. Водночас у більшості ви-

⁷³ [Leckie, S. 2000. Resolving Kosovo's housing crisis: challenges for the UN housing and property directorate. Forced Migration Review, 7, pp.12–16.](#)

⁷⁴ [Cordial, M. and Rosandhaug, K. 2008. Post-conflict property restitution – the approach in Kosovo and lessons learned for future international practice.](#)

⁷⁵ [D. Todorovski, J. Zevenbergen & P. van der Molen \(2016\) Conflict and post-conflict land administration – the case of Kosovo, Survey Review.](#)

⁷⁶ [Ratia, J. 2000. Development of a strategy on land administration in the balkans and especially in Kosovo. United Nation Economic Commission for Europe \(UN/ECE\) – Secretariat on Land Administration Issues, Pristina.](#)

⁷⁷ [Terms of reference for implementation of the Norwegian financed part of the Kosovo cadastre support programme, Terms of reference \(TOR\); Appendix E, 03.11.2000.](#)

падків друковані копії кадастрових планів вцілили, однак без оновлення з кінця 80-х років. Архів усіх оригінальних кадастрових планів, виготовлених з 1950 по 1984 рр., було знайдено в будівлі колишнього федерального уряду, але знову ж таки без нещодавніх оновлень⁷⁸. За різними даними, частина працівників кадастрового управління була переміщена, а частина звільнена за національною ознакою. У цих умовах Косово почало будувати свою земельну адміністрацію та визначати земельну політику.

Встановлення порядку денного

На початку періоду відновлення діяли старі сербські закони, зокрема такі, що регулювали земельні питання. Однак останнє вийшло на передній план, особливо на надзвичайному постконфліктному етапі, коли велика кількість людей повернулася на місця свого походження за короткий проміжок часу, і, як повідомляється, понад 700 000 біженців повернулися до Косово⁷⁹.

ООН запровадила міжнародну тимчасову адміністрацію в Косово резолюцією Ради Безпеки ООН 1244, схваленою 10 червня 1999 року⁸⁰. Її очолила Місія Тимчасової адміністрації ООН в Косово під головуванням Спеціального представника Генерального Секретаря ООН. Вона складалася з підрозділів ООН, які координувалися Косовською командою ООН на чолі з Координатором розвитку ООН⁸¹. Тимчасова місія ООН в Косово во-

⁷⁸ [D. Todorovski, J. Zevenbergen & P. van der Molen \(2016\) Conflict and post-conflict land administration – the case of Kosovo, Survey Review.](#)

⁷⁹ [Report of the Secretary-General to the Security Council on Resolution 1244, S/1999/672. United Nations, p. 6, New York, USA](#)

⁸⁰ [Resolution 1244 S/RES/1244. United Nations., New York, USA p. 8.](#)

⁸¹ [Mandate of the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo](#)

лоділа повною законодавчою та виконавчою владою від свого заснування в червні 1999 року до поступової передачі влади обраним Тимчасовим інститутам самоврядування у 2002 році.

Детальна доповідь Генерального секретаря Тимчасової місії ООН в Косово охоплювала конкретні питання, пов'язані з житлом, майновими правами та управлінням землею, включаючи «створення реєстру майнових претензій», «правові заходи щодо відшкодування майна» та «відновлення обліків власності та кадастрових записів»⁸², формуючи таким чином основу для врегулювання цього питання Тимчасовою місією.

Розробка політики

Відразу після конфлікту Тимчасова місія ООН в Косово створила робочі групи для оцінки статусу управління земельними ресурсами в Косово⁸³. Балканська цільова група була створена 9 квітня 1999 року Виконавчим директором Програми ООН з навколишнього середовища та Програми ООН з населених пунктів. Цільова група мобілізувала три групи міжнародних експертів для проведення оцінки навколишнього середовища та населених пунктів у регіоні, зосередившись на муніципальному управлінні, житлових і майнових правах, а також на розробці кадастрової інформаційної системи в Косово. Оцінку провела Європейська Економічна комісія, яка має досвід управління земельними ресурсами⁸⁴. На основі польової роботи для встановлення доказів пізніше в червні 2000 року була розроблена

⁸² [Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/1999/779. United Nations, p. 25, New York, USA.](#)

⁸³ [Terms of reference for implementation of the Norwegian financed part of the Kosovo cadastre support programme, Terms of reference \(TOR\); Appendix E, 03.11.2000](#)

⁸⁴ [D. Todorovski, J. Zevenbergen & P. van der Molen \(2016\) Conflict and post-conflict land administration – the case of Kosovo, Survey Review.](#)

комплексна стратегія управління земельними ресурсами на Балканах і особливо в Косово⁸⁵.

На основі оцінки ситуації було визначено такі основні проблеми:

- частково вилучені майнові сертифікати та реєстри;
- межі власності, контрольні точки зйомки та відповідна документація були знищені або зіпсовані;
- вилучено геодезичне обладнання та комп'ютери;
- дискримінаційне законодавство, яке діяло більше десяти років, і відсутність ефективного контролю за реєстрацією власності та оподаткуванням стримували людей від реєстрації передачі власності;
- обмеження щодо найму персоналу на посади в державному секторі та переміщення людей залишили після конфлікту багато міських кадастрових служб без кваліфікованого персоналу⁸⁶.

Було проведено більш поглиблене дослідження ситуації, а стратегію системи управління земельними ресурсами та покращення діяльності Міських кадастрових служб було розроблено організацією Blom International на замовлення Урядового агентства Міністерства закордонних справ Швеції (Sida)⁸⁷. Така стратегія передбачала зміни для перебудови кадастрової системи шляхом інвентаризації чинної кадастрової інформації, відновлення цілісної геоінформаційної бази даних і геодезичної мере-

⁸⁵ [Ratia, J. 2000. Development of a strategy on land administration in the Balkans and especially in Kosovo. United Nation Economic Commission for Europe \(UN/ECE\) – Secretariat on Land Administration Issues, Pristina.](#)

⁸⁶ [Valstad, T., Haugholt, O. J. and Llabjani, H. 2002. Rebuilding of the cadastre in Kosovo. Paper presented at the FIG XXII International Congress. Washington, DC, USA: International Federation of Surveyors FIG.](#)

⁸⁷ Там само

жі, а також створення основи для сучасного кадастру та системи реєстрації землі та центрального координаційного механізму, який керував би цим завданням⁸⁸.

Реалізація політики

Вихідна кадастрова документація була оброблена за допомогою обладнання перфокарт, що дозволило відновити цифровий кадастр за допомогою резервної копії кадастрових записів⁸⁹. Також працівники, які раніше працювали в бюджетній сфері, почали повертатися на попередні місця роботи та реорганізовуватися.

Незважаючи на те, що було достатньо професіоналів, щоб швидко розпочати реконструкцію та модернізацію, лише деякі мали сучасну, відповідну професійну кваліфікацію в 1999 році⁹⁰. Крім того, більшості з них бракувало професійного досвіду останніх десяти років, були відсутні технічні розробки в геодезії та кадастрі. Новим випускникам, які закінчили навчання в останні роки, також бракувало досвіду в цих сферах. Крім того, дискримінація в минулому призвела до значного розриву в знаннях і навичках серед професіоналів. Тому професіонали мають бути готові відповідати мінливим вимогам, розвиваючи свій потенціал.

Для переміщених осіб, чиє майно було повністю знищено та яким було неможливо повернутися до своїх домівок, було надано альтернативний прихисток. Багато людей стикалися з

⁸⁸ [Terms of reference for implementation of the Norwegian financed part of the Kosovo cadastre support programme, Terms of reference \(TOR\); Appendix E, 03.11.2000](#)

⁸⁹ [Valstad T. The reconstruction of the cadastre and the development of a land information system in Kosovo. Paper presented at the International Conference on Spatial Information for Sustainable Development in Nairobi, Kenya, 2–5 October 2001.](#)

⁹⁰ [D. Todorovski, J. Zevenbergen & P. van der Molen \(2016\) Conflict and post-conflict land administration – the case of Kosovo, Survey Review.](#)

труднощами, навіть якщо їхнє майно вціліло, зокрема з порушенням їхніх прав власності. Відновлення прав власності було майже неможливим у разі «вторинного зайняття». Ці люди мали можливість подати земельну претензію щодо реституції власності через уповноважені державні органи: Директорат житла та власності Косова – на початку та через Агенцію власності Косова – пізніше.

Директорат житла та власності був центральним механізмом, створеним Місією тимчасової адміністрації ООН в Косово для вирішення суперечок щодо житлової власності⁹¹. Спірні претензії розглядалися на справедливій, неупередженій і прозорій основі Директоратом житла та власності і Комісією претензій щодо житла та власності Косова, – незалежним квазісудовим органом. Однак, оскільки місцеве населення продовжувало подавати майнові претензії до судів, виникла потреба в подальшому регулюванні операційних процедур, включно з принципами права та доказів.

Щоб вирішити цю проблему, Постанова Місії тимчасової адміністрації встановила спеціальні правила та процедуру надання доказів, на основі яких Директорат житла та власності розробив свої внутрішні робочі процедури, зосереджуючись на доступності процесу для потенційних позивачів.

Директорат міг розглядати лише три категорії позовів щодо житлової власності (суди не мали права розглядати ці справи):

- позови осіб, які втратили права власності внаслідок дискримінації після 23 березня 1989 року;

⁹¹ [The impending property crises in Kosovo – background report. Organisation for Security and Co-Operation in Europe \(OSCE\), Pristina.](#)

- позови осіб, які укладали неофіційні операції з майном, які не могли бути зареєстровані через дискримінаційні закони в період з 24 березня 1989 р. до 13 жовтня 1999 р.;
- позови осіб, які мимовільно втратили володіння своїм майном після 24 березня 1999 року⁹².

Директорат проводив юридичне дослідження, готував претензії, був посередником і пересилав претензії до Комісії претензій щодо житла та власності для розгляду. Крім того, він керував покинутими житловими об'єктами по всьому Косово, щоб розподілити їх для розміщення ВПО, і виступав у ролі секретаріату Комісії претензій щодо житла та власності Косова.

В Директораті житла та власності працювало 220 співробітників, і національних, й іноземних громадян. Спочатку офіси були відкриті в чотирьох регіонах Косова, а також працювали мобільні підрозділи, які обслуговували анклав меншин і сільські райони. Однак, оскільки стало очевидним, що більшість потенційних позивачів були розсіяні за межами Косова, представництва були відкриті в інших регіонах наприкінці 2001 року. На основі тривалих переговорів з іноземними органами влади, офіси були відкриті в Белграді (Сербія), Подгориці (Чорногорія) та Скоп'є (Македонія)⁹³.

Комісія претензій щодо житла та власності, незалежний судовий орган Директорату житла та власності, була укомплектована одним національним і двома міжнародними уповноваженими. Рішення Комісії претензій щодо житла та власності були остаточними і не підлягали перегляду жодним іншим судовим

⁹² [Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission website](#)

⁹³ [Final report of the housing and property claim commission. Pristina, Kosovo: Housing and Property Directorate, Housing and Property Claim Commission](#)

органом у Косово. Таким чином, Директорат впровадив їх відповідно до Регламенту Тимчасової місії ООН в Косово 2000/60⁹⁴.

Директорат житла та власності розпочав розгляд 29 160 претензій, які були подані до Директорату в січні 2001 року. Станом на квітень 2008 року 99,9% претензій було розглянуто, а рішення виконано. У червні 2007 року повноваження Директорату і Комісії претензій щодо житла та власності були завершені, а їхні обов'язки були передані Агенції власності, яка була створена в листопаді 2000 року відповідно до адміністративної вказівки Тимчасової місії ООН в Косово № 2000/14 від 7 червня 2000 року.

Агенції власності було надано такі повноваження:

- Формулювати стратегії відновлення кадастрової інформаційної системи, зокрема управління земельною інформацією та системи управління земельними ресурсами.
- Розробляти програми відновлення кадастрової інформаційної системи.
- Розробляти нормативно-правову базу для відновлення кадастрової інформаційної системи, включно із встановленням стандартів.
- Надавати технічну підтримку з питань, пов'язаних з кадастром.
- Керувати програмою відновлення кадастру.
- Моніторити технічні стандарти збору даних, зокрема польове дослідження, обробку даних та обмін даними, пов'язаними з кадастром.
- Розробити базу даних для інформації про землю та нерухоме майно на муніципальному рівні та адмініструвати і

⁹⁴ [Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission website](#)

архівувати таку інформацію на центральному рівні відповідно до вимог щодо захисту даних.

- У координації з місцевою адміністрацією розробити, запровадити та контролювати заходи для гармонізації практики та процедур міських кадастрових служб, зокрема стягнення зборів або платежів за кадастрові послуги.
- Вжити необхідних заходів для забезпечення міських кадастрових служб необхідним базовим геодезичним обладнанням.
- Навчати муніципальних кадастрових службовців переймати нові технології та використовувати геодезичне обладнання та програмне забезпечення, пов'язане з кадастром, у найбільш стійкий та ефективний спосіб, зокрема відповідне управління кадастровою базою даних.
- У координації з іншими департаментами та відповідними установами у секторі управління земельними ресурсами здійснювати моніторинг внутрішньої та іноземної допомоги, зокрема внески донорів, пов'язані з кадастровою інформаційною системою⁹⁵.

Агенція власності зберегла організаційну структуру Директорату житла та власності. Вона була сформована з Виконавчого секретаріату, Наглядової ради та Комісії претензій щодо власності Косова. Її основною функцією на момент заснування було отримання, реєстрація та надання допомоги судам у вирішенні позовів про право власності та позовів щодо прав користування нерухомим приватним майном, включно з сільськогосподарським та комерційним майном. Агенція власності також зберегла присутність Директорату на місцях, що охоплює офіси

⁹⁵ [Valstad T. The reconstruction of the cadastre and the development of a land information system in Kosovo. Paper presented at the International Conference on Spatial Information for Sustainable Development in Nairobi, Kenya, 2–5 October 2001.](#)

по всьому Косово, в Подгориці, Скоп'є, Белграді, Крагуєваці та Ніші⁹⁶. Ці офіси були розроблені як головний координаційний центр для переважної більшості позивачів, щоб надати додаткову документацію та отримати ухвалені рішення.

Оскільки уряд Сербії не ухвалив новий закон і Постанову Тимчасової місії ООН в Косово, які регулюють повноваження Агенції власності, офіси Агенції в Белграді, Крагуєваці та Ніші були зачинені, що негативно вплинуло на здатність позивачів, які проживають у цих районах, забезпечити відновлення свого права власності. Після переговорів між урядом Сербії Агенцією власності Косова та Верховним Комісаром ООН у справах біженців було досягнуто домовленості про те, що офіси Верховного комісара візьмуть на себе відповідальність за офіси Агенції власності в цих містах⁹⁷.

До Агенції власності було подано понад 40 000 позовів, з яких приблизно 90 відсотків були отримані через офіси Агенції в Белграді, Крагуєваці та Ніші. Оскільки кінцевий термін подання позовів закінчився 3 грудня 2007 року, будь-які майнові позови, подані після грудня 2007 року, підпадали під юрисдикцію судів Косова⁹⁸.

Моніторинг та оцінка

Місія ОБСЄ в Косово провела моніторинг на місцях, щоб оцінити проблеми, з якими зіткнулися Директорат житла та власності/Агенція власності під час реституції майна, зосереджуючись на перешкодах, які заважають процесу повернення, економіч-

⁹⁶ [Challenges in the Resolution of Conflict-Related Property Claims in Kosovo, OSCE Mission in Kosovo, June 2011](#)

⁹⁷ Там само

⁹⁸ Там само

ному розвитку та зв'язкам між комунікантами. Оцінка виявила, що декілька позовів щодо одних і тих самих об'єктів нерухомості були подані до Директорату/Агенції власності та судів, що вимагало правового врегулювання для визначення юрисдикції. Водночас було відзначено проблеми незаконного повторного заселення будинків, неточної фізичної реєстрації власності та проблеми з реєстрацією прав власності. Крім того, затримки у впровадженні схеми оренди покинутої та порожньої власності стали проблемою для цілкового захисту прав власності⁹⁹.

Звіти показують, що політика управління земельними ресурсами спрацювала добре, і функція кадастру почала розвиватися. Косово успішно впоралося з конфліктами навколо власності – однією з ключових загроз у постконфліктній ситуації. Створення організацій, як-от Директорат житла та власності, Комісія претензій щодо житла та власності та Агенція власності як державних органів сприяло урядовій структурі після конфлікту. На основі початкового успіху Косово розробило та схвалило Політику управління землею (2003) і Закон про кадастр¹⁰⁰.

Приклад Боснії і Герцеговини

Визначення проблеми

Війна, з якою зіштовхнулася Боснія і Герцеговина (БіГ) у 1992–1995 роках, призвела до знищення або пошкодження більше однієї третини житла. Більше двох мільйонів людей були змушені залишити країну або шукати притулку в іншій частині країни.

⁹⁹ Там само

¹⁰⁰ [D. Todorovski, J. Zevenbergen & P. van der Molen \(2016\) Conflict and post-conflict land administration – the case of Kosovo, Survey Review.](#)

У той же час будинки багатьох із тих, хто покинув свої домівки через конфлікт, були зайняті іншими ВПО, які були переміщені в межах своєї країни¹⁰¹.

Із приблизно 1,1 мільйона одиниць житла в БіГ, зареєстрованих під час перепису 1991 року, близько 453 000 одиниць житла, або 42% довоєнного житлового фонду, було зруйновано або пошкоджено під час конфлікту 1992–1995 років. З цієї кількості близько 100 000 одиниць житла зазнали лише невеликого ступеня пошкодження (до 20%), більшість житлових одиниць, близько 270 000 з них, зазнали середньої шкоди (від 20% до 70%), тоді як 800 000 зазнали найвищого ступеня пошкодження, аж до повного знищення (понад 70%). Крім того, руйнування житлового фонду тривало навіть після підписання мирної угоди, коли після 1995 року було знищено майже 14 000 додаткових житлових одиниць, більшість з яких (понад 80%) знаходилися на території нинішньої БіГ¹⁰².

Непошкоджені будинки тих, хто втік, найімовірніше, зайняв хтось інший. Мешканці могли бути або переміщеними особами з іншої території, або представниками місцевої еліти, які мали владу, щоб отримати додаткові або кращі житла, ніж їхнє власне. Конфлікт змусив людей покинути свої будинки та майно. Місцева влада вважала це майно «покинутим» і передала прибулим ВПО з «гуманітарних» причин. Таким чином, люди, які повинні були залишити свою власність, займали чужу власність в іншому муніципалітеті. Коли приватної власності не було виділено, люди жили в колективних центрах¹⁰³. Щоб повернути

¹⁰¹ [HANS van HOUTTE Evidence before the Commission for Real Property Claims in Bosnia and Herzegovina](#)

¹⁰² [Need of social housing in Bosnia-Herzegovina.](#)

¹⁰³ [Mari Katayangiri Property restitution and the rule of law in peacebuilding: examining the applicability of the Bosnian model, Paper prepared for presentation at the "2014 WORLD](#)

окуповане майно, ті, хто повернувся, мали попросити мешканців забратися добровільно, або примусово їх виселити.

Встановлення порядку денного

Генеральна рамкова угода про мир – Дейтонська мирна угода встановила конституцію для БіГ, яка керується на багатьох рівнях, що відображають інтереси трьох основних етнічних груп¹⁰⁴. Було створено Офіс високого представника з надзвичайними повноваженнями як уможливлувача власних зусиль сторін, а також як мобілізатора і координатора міжнародної діяльності щодо цивільних аспектів мирного врегулювання¹⁰⁵. З іншого боку, уряд Боснії і Герцеговини отримав лише мінімальні повноваження¹⁰⁶.

Боснія і Герцеговина створила складну консолідаційну систему з двома територіальними утвореннями: Федерація Боснії і Герцеговини (ФБіГ), де переважають боснійці та хорвати, а також Сербська Республіка (RS), де переважають серби, декілька рівнів спільного врядування та вето меншин. Боснію і Герцеговину було утворено відповідно до Вашингтонської угоди, підписаної 18 березня 1994 р. Уряд БіГ володіє виконавчою владою, а парламент наділений законодавчими повноваженнями. RS була наділена всіма державними функціями та повноваженнями, прямо не наданими центральному уряду Боснії і Герцего-

[BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY”, The World Bank - Washington DC, March 24–27, 2014](#)

¹⁰⁴ [Bosnia and Herzegovina Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy, An OED Evaluation of World Bank Support, 2004](#)

¹⁰⁵ [Mari Katayangi Property restitution and the rule of law in peacebuilding: examining the applicability of the Bosnian model, Paper prepared for presentation at the “2014 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY”, The World Bank - Washington DC, March 24–27, 2014](#)

¹⁰⁶ [Bosnia and Herzegovina Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy, An OED Evaluation of World Bank Support, 2004](#)

вини. Законодавчу владу здійснював парламент, а виконавчу – уряд¹⁰⁷.

У грудні 1997 року Високому представнику було надано «ви-рішальні повноваження в театрі», що дало йому право прийма-ти обов’язкові рішення з певних питань, якщо Високий пред-ставник вважав за потрібне. Такі питання включають «проміжні заходи, які набувають чинності, якщо сторони не можуть досяг-ти згоди», та інші заходи для забезпечення виконання Генераль-ної рамкової угоди про мир¹⁰⁸.

Генеральна рамкова угода про мир чітко та однозначно ре-гулювала обов’язки всіх сторін та їх безальтернативне завдан-ня – забезпечити повернення довоєнним власникам їхнього майна¹⁰⁹:

«Усі біженці та переміщені особи мають право на вільне по-вернення до своїх домівок. Їхні права полягають у тому, щоб повернути майно, яке було вилучене під час воєнних конфліктів 1991 року, та отримати компенсацію за все майно, яке не підлягає поверненню. Швидке повернення біженців і переміщених осіб є важливою метою у вирішенні конфлікту в Боснії і Герцеговині»¹¹⁰.

Було зрозуміло, що для влади Боснії і Герцеговини цей сег-мент Генеральної рамкової угоди про мир буде одним із най-

¹⁰⁷ [The European Committee of the Regions Division of Powers Portal – Bosnia and Herzegovina](#)

¹⁰⁸ [Mari Katayangi Property restitution and the rule of law in peacebuilding: examining the applicability of the Bosnian model, Paper prepared for presentation at the “2014 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY”, The World Bank - Washington DC, March 24–27, 2014](#)

¹⁰⁹ [Comparative Analysis on Access to Rights of Refugees and Displaced Persons, Ministry for Human Rights and Refugees of Bosnia and Herzegovina, December 2005](#)

¹¹⁰ [Dayton Peace Agreement of November 21, 1995, Annex 7, 35 International Legal Materials \(1996\), 75 at 138](#)

складніших завдань для вирішення. Це припущення виправдалося, оскільки підготовка до початку повернення біженців тривала майже три повних роки. У цей період були створені умови для усунення політичних, безпекових, правових, адміністративних та інших перешкод, які гальмували початок процесу повернення біженців, а також повернення їм власності та прав на неї.

Розробка політики

Верховний комісар Організації Об'єднаних Націй у справах біженців доручив Комісії претензій переміщених осіб та біженців щодо нерухомості, створеній відповідно до Генеральної рамкової угоди про мир, провести опитування переміщених осіб і біженців щодо їхніх уподобань і намірів¹¹¹. Понад 3000 ВПО та біженців були опитані в БіГ, Хорватії та Федеральній республіці Югославії. Респондентам було запропоновано визначити, як би вони воліли реалізувати свої права власності та які фактори (юридичні, соціально-економічні чи політичні) вплинуть на їхній вибір. Дослідження дало поточну картину намірів переміщених осіб та біженців. Крім того, було розглянуто, чому так багато людей залишаються без тривалого рішення, і запропоновано альтернативні варіанти вирішення проблеми. Його метою було переконатися, що бажання зацікавлених людей були вивчені та враховані.

Дослідження підтвердило, що багато, якщо не більшість, хотіли повернутися до власності, яку вони займали до війни. Результати показали, що близько 61% усіх респондентів хотіли б

¹¹¹ [Return, local integration & property rights, Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees, November 1999](#)

повернути своє довоєнне майно¹¹². Крім того, переважна більшість респондентів (59%) серед тих, хто хоче повернутися, пояснили такий намір тим, що «це був їхній дім». Другим найпоширенішим фактором мотивації були непридатні для життя умови їх нинішнього житла¹¹³.

Після підписання Генеральної рамкової угоди про мир влада Боснії і Герцеговини ухвалила закони про покинуте житло¹¹⁴ і закон про купівлю квартир, які в поєднанні майже негайно призвели до переважання прав довоєнних власників, оскільки перший закон дозволяв переселяти нових правовласників, а другий дозволяв купувати квартири¹¹⁵.

Право на повернення квартири у FBiH було обмежено двома способами. По-перше, біженці та переміщені особи були визначені як такі, хто міг довести, що вони покинули свою квартиру з причин, пов'язаних з конфліктом¹¹⁶. Неспроможність довести це позбавляє заявників статусу біженців або переміщених осіб і права повернутися до своїх квартир. Це дало широкі повноваження місцевим житловим органам у всій FBiH, яких швид-

¹¹² У БіГ 76% респондентів, які зараз проживають у федерації, і 34% респондентів, які зараз проживають у Сербській Республіці, віддали перевагу поверненню до своєї довоєнної власності. 76% респондентів-боснійців, 73% хорватів і 36% респондентів – переміщених осіб сербів віддали перевагу поверненню довоєнної власності. 54% біженців у Хорватії та 49% біженців у Федеральній республіці Югославії висловили бажання повернутися до своїх довоєнних домівок.

¹¹³ Там само

¹¹⁴ [Law on Abandoned Apartments, Official Gazette of Federation of Bosnia and Herzegovina no. 6/92, 8/92, 16/92, 13/94, 36/94, 9/95, 33/95 and Law on the Use of Abandoned Property, Official Gazette of Republic of Srpska no. 3/96](#)

¹¹⁵ [Law on Sale of Apartments with an Occupancy Right, Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina Nos. 27/97, 11/98, 22/99, 27/99, 32/01 and Law on Privatization of State-Owned Apartments, Official Gazette of the Republic of Srpska Nos. 11/00, 18/01, 35/01](#)

¹¹⁶ [Law on Cessation of Application of the Law on Abandoned Apartments, Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina, No. 11/98, Art. 3 \(2\)](#)

ко звинуватили у зловживаннях з метою блокування реституції квартир.

По-друге, у випадку квартир, раніше оголошених покинутими відповідно до Закону про покинуті квартири, майнові закони врівноважували права будь-якого позивача з майновими інтересами, придбаними наступними користувачами¹¹⁷. Хоча позивачі мали право на відновлення своїх прав на житло, їхні претензії на конкретні квартири, які вони займали до війни, не були автоматично переважними, і вони могли залишити право лише на інші невизначені квартири, і рішення знову залишалося на розсуд житлових органів.

Під сильним політичним тиском міжнародної спільноти FBiH скасувала закон про покинуту власність у квітні 1998 року, а RS зробила це в грудні 1998 року. Закони, ухвалені обома суб'єктами з цією метою, відомі як «закони про припинення»¹¹⁸, які скасували дискримінаційні положення¹¹⁹. У той же час влада БiГ не змогла ухвалити необхідне законодавство про власність, і Верховний представник увів пакет законів про власність.

У квітні 1999 року Високий представник встановив принцип, згідно з яким права власності довоєнних власників передують правам власності вторинних мешканців, вважаючи останніх

¹¹⁷ [Law on Cessation of Application of the Law on Abandoned Apartments, Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina, No. 11/98, Art. 3 \(5\)](#)

¹¹⁸ [Law on Cessation of the Application of the Law on Abandoned Apartments \(Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina no. 11/98\); Law on Cessation of the Application of the Law on Temporarily Abandoned Real Property Owned by Citizens \(Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina no. 11/98\); and Law on the Cessation of the Application of the Law on Use of Abandoned Property \(Official Gazette of Republika Srpska no. 38/98\).](#)

¹¹⁹ [Williams R.C. Post-conflict property restitution and refugee return in Bosnia and Herzegovina: Implications for international standard-setting and practice. International Law and Politics, 2005](#)

тимчасовими мешканцями¹²⁰. Політика полягала в тому, щоб повернути власність довоєнним власникам нерухомості та власникам права користування і відсіювати тих, хто не знаходить вирішення своїх житлових проблем і справді потребує гуманітарної допомоги¹²¹.

Офіс Верховного представника ухвалив положення, які скасовували всі нові права користування покинутими квартирами *ex lege* та понижували їх власників до статусу тимчасових мешканців¹²², а також встановили переконливу презумпцію, що всі власники прав користування, які залишили свої квартири між початком військових дій і в'їздом, на момент дії майнових законів були біженцями та переміщеними особами і, отже, мали право повернутися до своїх домівок.

27 жовтня 1999 року Верховний представник видав 14 рішень щодо законів про власність і процесу реституції¹²³. Поправки до закону про власність створили узгоджені адміністративні процедури повернення майна в обох суб'єктах, щоб до всіх позивачів було однакове ставлення.

¹²⁰ [Decision cancelling all permanent occupancy rights issued in the RS during and after the war in BiH and converting them into temporary occupancy rights, 14/4/1999, Decision cancelling all permanent occupancy rights issued in the Federation during and after the war in BiH and converting them into temporary occupancy rights, 14/4/1999](#)

¹²¹ [Mari Katayangi Property restitution and the rule of law in peacebuilding: examining the applicability of the Bosnian model, Paper prepared for presentation at the "2014 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY", The World Bank - Washington DC, March 24-27, 2014](#)

¹²² [The High Representative's Decision on the Law on Amendments to the Law on Cessation of Application of the Law on Abandoned Apartments](#)

¹²³ [Mari Katayangi Property restitution and the rule of law in peacebuilding: examining the applicability of the Bosnian model, Paper prepared for presentation at the "2014 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY", The World Bank - Washington DC, March 24-27, 2014](#)

Впровадження політики

Реалізувати цю політику було доручено Комісії претензій переміщених осіб та біженців щодо нерухомості. Аби гарантувати нейтралітет, Комісія складалася із трьох міжнародних членів, чотирьох від Федерації Боснії та Герцеговини та двох від Сербської Республіки. Комісія отримувала майнові претензії від людей, які бажали повернути своє майно, і після перевірки права власності видавала свідоцтво про право власності. У результаті Комісія опрацювала понад 310 000 справ у межах свого мандату, сприяючи успіху постконфліктної реституції. Водночас майновими претензіями займалися інші державні установи. Проте більшості з них бракувало неупередженості при виконанні своїх повноважень, що не сприяло ефективному вирішенню конфлікту¹²⁴.

Оскільки Комісія не мала правоохоронних органів, міжнародне співтовариство мало змусити місцеві адміністративні органи виконувати це завдання. У 1999 році Офіс високого представника, Верховний Комісар ООН у справах біженців, Організація безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародна поліцейська група ООН і Комісія претензій переміщених осіб та біженців щодо нерухомості підготували план впровадження закону про

¹²⁴ «Були й інші інституції, які займалися майновими претензіями: суди, омбудсмени, Палата з прав людини та муніципальна влада. Кожен орган мав свої сильні чи слабкі сторони. Наприклад, суд розглядав складні справи і міг винести обов'язкове рішення, але процес вимагав багато часу. Палата з прав людини, роботу якої було передано Комісії з прав людини при Конституційному суді БіГ у грудні 2003 року, займалася справами, пов'язаними з майном, для винесення судових рішень щодо порушень Європейської конвенції з прав людини і основних свобод та питань дискримінації. Омбудсмен як на рівні держави, так і на рівні суб'єктів може рекомендувати урядам коригування політики, а також визначати порушення прав людини. Муніципалітети були владою на місцях, яка теоретично була найближчою до громадян». [Mari Katayangi Property restitution and the rule of law in peacebuilding: examining the applicability of the Bosnian model, Paper prepared for presentation at the "2014 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY", The World Bank - Washington DC, March 24–27, 2014](#)

власність. Комітет з питань подвійних претензій на власність, що складався з міжнародних і місцевих офіційних осіб, був створений на рівні муніципалітету для перевірки випадків подвійного проживання як пріоритетних для виселення.

Процедура, встановлена в БіГ, була такою: місцеві житлово-комунальні органи відповідали за отримання претензій, встановлення відповідних доказів і прийняття рішень протягом 30 днів. Органам влади спочатку потрібно було встановити, чи мали позивачі право на реституцію, що у випадку з БіГ не було проблемою, оскільки записи здебільшого збереглися. Потім їм потрібно було визначити статус і права будь-якого тимчасового мешканця. Тимчасові мешканці без офіційного рішення про розміщення вважалися незаконними користувачами та повинні були звільнити нерухомість протягом п'ятнадцяти днів без права на альтернативне житло¹²⁵.

Права законних користувачів у рішеннях про виділення житла залежали від того, чи мали вони самостійні засоби для забезпечення власних потреб у житлі відповідно до критеріїв, встановлених у законах про власність. Якщо так, вони вважалися такими, що мають дві або більше одиниць власності, а також п'ятнадцять днів, щоб звільнити помешкання без права на альтернативне житло¹²⁶. Тимчасовим мешканцям, які не мали змоги задовольнити власні потреби в житлі, було надано дев'яносто днів на те, щоб залишити власність. Вони мали право шукати альтернативне житло в житлових органах муніципалітету, куди їх переселили¹²⁷.

¹²⁵ [Law on Cessation of Application of the Law on Abandoned Apartments, Official Gazette of FBiH, No. 11/98, Art. 3 \(3\)](#)

¹²⁶ [Law on Cessation of Application of the Law on Abandoned Apartments, Official Gazette of FBiH, No. 11/98, Art. 3 \(3\) 11](#)

¹²⁷ [Law on Cessation of Application of the Law on Abandoned Apartments, Official Gazette of FBiH, No. 11/98, Art. 3 \(5\)](#)

Незаконна практика, якої вдалося уникнути міжнародній спільноті, полягала в ненаданні альтернативного житла. Основний обов'язок покладалася на місцеву владу. Однак коли стало очевидно, що місцева влада не вирішує проблему, міжнародна спільнота взялася за надання альтернативного житла. При цьому фінансування передбачалося залишити за місцевою владою. Однак, зрештою, найкращим рішенням виявилось надання власникам цього права одноразових виплат, необхідних для пошуку альтернативного житла. Після того, як стало чітким юридичним обов'язком проводити всі виселення у встановлені законом терміни, органам житлово-комунального господарства майже за одну ніч вдалося знайти рішення щодо альтернативного житла¹²⁸.

У листопаді 1999 року Високий представник разом із Головою Місії ОБСЄ оголосили про звільнення двадцяти двох державних службовців, які перешкождали поверненню або реституції¹²⁹. Це рішення свідчить про рішучість міжнародної спільноти сприяти поверненню. Після того, як у 1996–1998 роках до країни повернулася велика кількість біженців, але не обов'язково до місця свого походження, головною проблемою стало прискорення повернення ВПО. Доведено, що деякі посадові особи перешкождали поверненню або відновленню етнічної бази.

Моніторинг та оцінка

Граничний термін для завершення процесу реституції було встановлено в грудні 2003 року як перехід від попередньої

¹²⁸ [Williams, Post-Conflict Property Restitution and Refugee Return in Bosnia and Herzegovina: Implications for International Standard-Setting and Practice, New York University Journal of International Law and Policy \(NYU JILP\) 2006, Volume 37 No. 3, 539](#)

¹²⁹ [“High Representative and the OSCE Head of Mission announce the removal from office of various public officials”, OHR Press Releases, OHR/OSCE | 29/11/1999.](#)

практики уникнення зобов'язань суворого терміну. Це послужило поштовхом для впровадження політики, оскільки муніципалітети та регіони змагалися між собою, щоб наздогнати тих, хто попереду. Крім того, статистичні дані плану впровадження закону про власність оголошувалися щомісяця і служили простим інструментом для виявлення муніципалітетів, які перешкоджають поверненню.

Найбільшого прогресу було досягнуто в RS. Це досягнення стало результатом покращення в муніципалітетах, які раніше вважалися чорними дірами, такими як Бієліна, яка підскочила з 49 відсотків реалізації наприкінці 2002 року до 91 відсотка через рік, досягнувши приблизно вдвічі середнього національного рівня протягом цього періоду¹³⁰. Крім того, низка раніше жорстких муніципалітетів, контрольованих хорватами, також зазнали швидкого прогресу протягом того самого періоду. У результаті більшість муніципалітетів в основному виконали план впровадження закону про власність.

Механізм моніторингу плану впровадження закону про власність дозволив зібрати детальну інформацію про реституційну роботу на рівні муніципалітету. На підставі «звіту про невиконання» Високий представник у вересні 2000 року звільнив ще 15 державних службовців за перешкоджання поверненню або реституції. Більше 80% першої хвилі звільнення складали політики, тоді як друга хвиля охоплювала переважно «техніків», які вели справи про реституцію як чиновники ЖЕКу¹³¹. Політики навчилися триматися тихо й не ставати мішенню для звільнення.

¹³⁰ [Williams, Post-Conflict Property Restitution and Refugee Return in Bosnia and Herzegovina: Implications for International Standard-Setting and Practice, New York University Journal of International Law and Policy \(NYU JILP\) 2006, Volume 37 No. 3, 539](#)

¹³¹ [Moratti, M. Tackling obstruction to property rights and return: a critical assessment of the practice of removing housing officials in Bosnia and Herzegovina, 2008](#)

Повернення біженців та переселенців відбувалося за підтримки та моніторингу Верховного Комісара ООН у справах біженців. Його статистичні дані про повернення, що охоплюють період з жовтня 1996 року по листопад 2011 року, показують, що кількість біженців і ВПО, зареєстрованих як таких, що «повернулися», досягла 766 636 осіб. Приблизно половина цих повернень була зареєстрована до листопада 1999 року, коли Вищий представник почав звільняти низку місцевих чиновників, які перешкоджали процесу повернення.

Боснія і Герцеговина (БіГ) стала провідною моделлю для досягнення постконфліктної реституції майна, позиціонуючи реституцію як самостійне право та засіб сприяння поверненню біженців. Після закінчення війни Боснію вважали моделлю для вирішення майнових суперечок¹³².

¹³² [Williams, Post-Conflict Property Restitution and Refugee Return in Bosnia and Herzegovina: Implications for International Standard-Setting and Practice, New York University Journal of International Law and Policy \(NYU JILP\) 2006, Volume 37 No. 3, 442 \(446\)](#)

ВИСНОВКИ

Приклади конкретних країн чітко демонструють важливість кожного етапу циклу формування політики та його вплив на успіх політики. Усі три країни провели дослідження, щоб визначити масштаби проблеми.

Грузія пройшла кілька раундів реєстрації внутрішньо переміщених осіб, коригуючи методологію для кращого розуміння кількості ВПО, їхніх демографічних характеристик, місця проживання та житлових умов, усе це вплинуло на обраний варіант політики із надання довгострокових рішень щодо житла та інтеграції ВПО в нові спільноти. Водночас було недостатньо досліджено ставлення та потреби ВПО, що завадило успіху стратегії. Друга хвиля конфлікту ще більше ускладнила процес, збільшивши кількість ВПО, які потребували належного житла та інтеграції.

У Косово формування політики розпочалося з детальної оцінки управління землею та існуючих труднощів і проблем, що допомогло у визначенні відповідних рішень і розробці обґрунтованої та вимірюваної стратегії управління політикою. Це було критично важливо для досягнення ефективності політики, оскільки дозволяло зосередитися на конкретних проблемах і врахувати їх усі.

Боснія і Герцеговина провела наймасштабніше дослідження для розробки політики. З одного боку, було проведено експертизу стану пошкодженого чи зруйнованого житла, щоб визначити, яка допомога може знадобитися особам для відновлення своїх майнових прав, що може значно відрізнятись залежно від того, було майно повністю чи мінімально пошкоджено. З іншого боку, було проведено опитування ВПО та біженців, щоб визна-

чити, які рішення будуть найбільш прийнятними. Це допомогло визначити систему вирішення спорів як наріжний камінь політики реституції власності та закласти основу для повернення ВПО та біженців додому.

Незважаючи на наявність міцної стратегічної бази, кожна країна зіткнулася з несподіваними труднощами під час впровадження політики, що ускладнювало реалізацію політики. У цьому відношенні наявність або відсутність механізму моніторингу та оцінки була критичною для ефективності реалізації політики.

Грузія створила спеціальне міністерство, відповідальне за впровадження політики та координацію дій інших міністерств. У той же час розподіл відповідальності був нечітким, а належні ресурси не були виділені, що підривало здатність міністерства ефективно впроваджувати політику. За відсутності загальнонаціональної державної системи моніторингу покладатися на обмежені можливості громадських захисників щодо моніторингу дотримання прав людини ВПО, а також на діяльність громадянського суспільства щодо моніторингу, було недостатньо для ефективного моніторингу реалізації політики. Існуючий моніторинг більше зосереджувався на фактах порушення прав людини ВПО, ніж на розумінні проблем реалізації політики.

Місія ОБСЄ в Косово спостерігала за впровадженням політики управління земельними ресурсами в Косово та проводила оцінку на місцях, щоб виявити перешкоди для повернення власності. Це допомогло виявити потребу в законодавчій реформі для визначення юрисдикції після того, як було виявлено, що кілька претензій щодо тієї самої власності були подані до різних органів. Виявивши проблеми на ранній стадії, політики змогли внести необхідні корективи, які забезпечили їхній успіх.

Ухваливши план впровадження закону про власність, Боснія і Герцеговина створила механізм моніторингу, який дозволив щомісячно відстежувати прогрес і виявляти упереджену поведінку з боку деяких державних службовців, які перешкоджають реалізації політики. Це дозволило швидко замінити виконавців політики, що мало вирішальне значення для безперешкодного завершення повернення біженців.

У той же час тематичні дослідження показали, що не існує універсального рішення проблем, які виникають у конфліктних і постконфліктних умовах. Ситуація в Косово показує, чому важливо брати до уваги місцевий контекст і умови, перш ніж сліпо переймати політику з інших країн. Успішна реалізація політики залежить від багатьох факторів, не останніми з яких є ретельне планування, адекватний розподіл ресурсів і створення ефективного механізму координації. Відстеження прогресу, визначення перешкод і коригування курсу політики в режимі реального часу – усе це стає легшим завдяки надійній системі моніторингу та оцінки, яка допомагає економити ресурси та гарантувати ефективне формування політики.

ДОДАТОК 1. Бібліографія

1. [Evans, Implementing Criminal Codes and Other Legislation in Postconflict and Developing Countries, International Network to Promote the Rule of Law, June 2016.](#)
2. [Alexander L. George, PH.D. The Impact of Crisis-Induced Stress on Decision Making.](#)
3. [Bosnia and Herzegovina Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy, An OED Evaluation of World Bank Support, 2004](#)
4. [Bosnia and Herzegovina Post-Conflict Reconstruction and the Transition to a Market Economy, An OED Evaluation of World Bank Support, 2004](#)
5. [Challenges in the Resolution of Conflict-Related Property Claims in Kosovo, OSCE Mission in Kosovo, June 2011](#)
6. [Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: Special Follow-Up Mission to the Areas Affected by the South Ossetia Conflict; December 2008](#)
7. [Comparative Analysis on Access to Rights of Refugees and Displaced Persons, Ministry for Human Rights and Refugees of Bosnia and Herzegovina, December 2005](#)
8. [Cordial, M. and Rosandhaug, K. 2008. Post-conflict property restitution – the approach in Kosovo and lessons learned for future international practice.](#)
9. [D. Todorovski, J. Zevenbergen & P. van der Molen \(2016\) Conflict and post-conflict land administration – the case of Kosovo, Survey Review.](#)
10. [Daniel Fitzpatrick Land policy in post-conflict circumstances: some lessons from East Timor](#)
11. [Dayton Peace Agreement of November 21, 1995, Annex 7, 35 International Legal Materials \(1996\), 75 at 138](#)
12. [Decision cancelling all permanent occupancy rights issued in the](#)

- [RS during and after the war in BiH and converting them into temporary occupancy rights, 14/4/1999](#)
13. [Decision cancelling all permanent occupancy rights issued in the Federation during and after the war in BiH and converting them into temporary occupancy rights, 14/4/1999](#)
 14. [Defining Conflict/Post Conflict, International guide to addressing gender-based violence through sport, Women Win Guides.](#)
 15. [Erin Mooney, From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia](#)
 16. [Ethics of conducting research in conflict settings](#)
 17. [Final report of the housing and property claim commission. Pristina, Kosovo: Housing and Property Directorate, Housing and Property Claim Commission](#)
 18. [Five years on from the Georgia-Russia War: Georgian IDPs still in need, expert opinion.](#)
 19. [G. Brown, A. Langer & F. Stewart, A Typology of Post-Conflict Environments, CRPD Working Paper No. 1 September 2011, pp. 3–7.](#)
 20. [Georgia, Protection of Internally Displaced Persons from Past Conflicts – Case Study](#)
 21. [Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs, World Bank, A Poverty and Social Impact Analysis, February 2016](#)
 22. [Government of Georgia, Decree No. 47 of 2 February 2007, “Approving of the State Strategy for Internally Displaced Persons–Persecuted Persons.”](#)
 23. [GYLA press-release “GYLA submitted legal opinion on the draft “of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories”](#)
 24. [HANS van HOUTTE Evidence before the Commission for Real Property Claims in Bosnia and Herzegovina](#)
 25. [Human Rights and Civil Integration Committee heard the report of the Minister of Internally Displaced Persons from the](#)

Occupied Territories, Accommodation and Refugees

26. Human rights situation of internally displaced persons and conflict affected individuals in Georgia, Public Defender Office, 2013.
27. K. Boon, 'Legislative Reform in Post-conflict Zones: Jus Post Bellum and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers', McGill Law Journal, Vol. 50, 2005, p. 321.
28. Law on Abandoned Apartments, Official Gazette of Federation of Bosnia and Herzegovina no. 6/92, 8/92, 16/92, 13/94, 36/94, 9/95, 33/95
29. Law on Cessation of Application of the Law on Abandoned Apartments, Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina, No. 11/98
30. Law on the Cessation of the Application of the Law on Use of Abandoned Property (Official Gazette of Republika Srpska no. 38/98).
31. Law on Sale of Apartments with an Occupancy Right, Official Gazette of the Federation of Bosnia and Herzegovina Nos. 27/97, 11/98, 22/99, 27/99, 32/01
32. Leckie, S. 2000. Resolving Kosovo's housing crisis: challenges for the UN housing and property directorate. Forced Migration Review, 7, pp.12–16.
33. Legislative Reform in Post-Conflict Settings A Practitioner's View.
34. Mari Katayangi Property restitution and the rule of law in peacebuilding: examining the applicability of the Bosnian model, Paper prepared for presentation at the "2014 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY", The World Bank - Washington DC, March 24-27, 2014
35. MIND THE GAP: Policy Development and Research on Conflict Issues
36. Moratti, M. Tackling obstruction to property rights and return: a critical assessment of the practice of removing housing officials in Bosnia and Herzegovina, 2008

37. [Municipal profile. Pristina: Organisation for Security and Co-operation in Europe \(OSCE\)](#)
38. [Neighbours claim IDP jumped to his death over 'unliveable' housing in Tbilisi](#)
39. [O'Connor, February 2015, p. 9. V. O'Connor, Defining the Rule of Law and Related Concepts, International Network to Promote the Rule of Law Practitioners Guide, February 2015, pp. 7–10.](#)
40. [OHCHR Questionnaire on Adequate Housing: Georgia response](#)
41. [Public Defender of Georgia, Organic Law of Georgia on the Public Defender](#)
42. [Public Defender of Georgia, Report on Conditions of Human Rights in Georgia in 2004, pp. 66–73](#)
43. [Ratia, J. 2000. Development of a strategy on land administration in the balkans and especially in Kosovo. United Nation Economic Commission for Europe \(UN/ECE\) – Secretariat on Land Administration Issues, Pristina.](#)
44. [Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, Walter Kälin , Addendum, Mission To Georgia, \(1 to 4 October 2009\) \(New York, United Nations\) A/HCR/10/13/Add.2](#)
45. [<https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.13.Add.2.pdf>Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/1999/779. United Nations, p. 25, New York, USA.](#)
46. [Report of the Secretary-General to the Security Council on Resolution 1244, S/1999/672. United Nations, p. 6, New York, USA](#)
47. [Resolution 1244 S/RES/1244. United Nations., New York, USA p. 8.](#)
48. [Return, local integration & property rights, Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees, November 1999](#)

49. [SIGMA, Kosovo Policy-Making and Co-ordination Assessment, May 2008, p. 6-7.](#)
50. [Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: 2nd Cycle, 23rd Session, Georgia](#)
51. [Terms of reference for implementation of the Norwegian financed part of the Kosovo cadastre support programme, Terms of reference \(TOR\); Appendix E, 03.11.2000.](#)
52. [The European Committee of the Regions Division of Powers Portal – Bosnia and Herzegovina](#)
53. [The High Representative's Decision on the Law on Amendments to the Law on Cessation of Application of the Law on Abandoned Apartments](#)
54. [The impending property crises in Kosovo – background report. Organisation for Security and Co-Operation in Europe \(OSCE\), Pristina](#)
55. [Transparency International Georgia \(2010\). Concept Note: The Role of TI Georgia on the MRA Steering Committee for IDP Issues](#)
56. [UN Women Virtual Knowledge Centre to End Violence Against Women and Girls, Collecting Data in Conflict Settings: Special Considerations](#)
57. [UNHCR Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis, July 2019](#)
58. [UNHCR. 1999a. Preliminary assessment of the situation of ethnic minorities in Kosovo. Kosovo: United Nations High Commissioner for Refugees \(UNHCR\)](#)
59. [United Nations Secretary General, Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, UN Doc S/2004/616, 23 August 2004](#)

60. [Unruh, J. 2001. Postwar land dispute resolution: land tenure and peace process in Mozambique. International Journal of World Peace, 18\(3\), p.23](#)
61. [Valstad T. The reconstruction of the cadastre and the development of a land information system in Kosovo. Paper presented at the International Conference on Spatial Information for Sustainable Development in Nairobi, Kenya, 2–5 October 2001.](#)
62. [Valstad, T. 2004. Institution building in Kosovo - failure or success? Paper presented at the 3rd FIG Regional Conference. Jakarta, Indonesia: International Federation of Surveyors FIG.](#)
63. [Valstad, T., Haugholt, O. J. and Llabjani, H. 2002. Rebuilding of the cadastre in Kosovo. Paper presented at the FIG XXII International Congress. Washington, DC, USA: International Federation of Surveyors FIG.](#)
64. [Vikman, L. 1999. Land administration in Kosovo. Kosovo: United Nation Economic Commission for Europe \(UN/ECE\), Secretariat on Land Administration Issues in the Balkan Region](#)
65. [W. Channell, Lessons Not Learned: Problems with Western Aid for Law Reform in Post-Communist Countries, Carnegie Papers, No. 57, May 2005.](#)
66. [Wehrmann, B. 2005;. Urban and peri-urban land conflicts in developing countries. PhD, Marburg, Germany: Philipps-Universita't Marburg.](#)
67. [Williams R.C. Post-conflict property restitution and refugee return in Bosnia and Herzegovina: Implications for international standard-setting and practice. International Law and Politics, 2005](#)
68. [Williams, Post-Conflict Property Restitution and Refugee Return in Bosnia and Herzegovina: Implications for International Standard-Setting and Practice, New York University Journal of International Law and Policy \(NYU JILP\) 2006, Volume 37 No. 3, 539](#)

ДОДАТОК 2: Коротка біографія автора



Юлія Шипілова є міжнародним експертом з демократії та врядування. Вона має значний досвід допомоги країнам у вдосконаленні системи управління за допомогою виборів та політичного фінансування, а також у покращенні законодавства та приведенні його у відповідність до міжнародних стандартів і найкращих практик у конфліктних і постконфліктних ситуаціях. Юлія працювала з Вестмінстерським фондом за демократію,

Програмою розвитку ООН (ПРООН), Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (БДІПЛ ОБСЄ) та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) у більш ніж 15 країнах, проводячи дослідження та розробляючи інструменти впровадження нових та інноваційних тем для виборчого та парламентського програмування. Юлія є автором або співавтором понад 150 публікацій з правових питань, зокрема посібників для законодавців, представників виборчих органів, ЗМІ та міжнародних спостерігачів.

