

**Совет по правам человека****Шестнадцатая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу
о достаточном жилище как компоненте права
на достаточный жизненный уровень, а также
о праве на недискриминацию в этом контексте
Ракель Рольник***Резюме*

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 6/27 Совета по правам человека. В докладе подчеркивается важное значение интеграции стандартов прав человека, в частности права на достаточное жилище, в процессы восстановления после бедствий и конфликтов. Принимая во внимание различия, существующие между постконфликтными ситуациями и ситуациями после бедствий, центральное внимание в докладе уделяется общим вопросам, в частности трем ключевым отправным точкам: защите права владения, консультациям и участию, а также институциональной координации, – с привлечением которых выделяются элементы права на достаточное жилище. В заключение в докладе предлагается ряд рекомендаций государствам и международному сообществу о том, как лучше поставить работу по предотвращению, оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению на основе учета в ней права на достаточное жилище.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	1–4	3
II. Права человека в послебедственных и постконфликтных ситуациях.....	5–13	3
III. Право на достаточное жилище в послебедственных и постконфликтных ситуациях: основные вопросы и проблемы	14–57	7
A. Сложные ситуации, сложные проблемы	14–21	7
B. Защита владения недвижимостью.....	22–35	10
C. Консультации и участие.....	36–49	15
D. Институциональная координация, этапы и поощрение права на достаточное жилище	50–57	21
IV. Выводы и рекомендации.....	58–67	24

I. Введение

1. Настоящий доклад – третий ежегодный доклад, представляемый Совету нынешним Специальным докладчиком Ракель Рольник.
2. Область восстановления после бедствий и конфликтов имеет для этого мандата особую актуальность. Будь то в ходе стихийных бедствий или после них или же в странах, выходящих из конфликтов, необходимость неуклонного соблюдения правозащитных стандартов в ходе предотвращения, оказания чрезвычайной помощи и восстановления получила широкое признание.
3. Специальный докладчик изучила вопрос о том, как право на достаточное жилище отражено в национальных и международных инициативах по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению в послебедственных и постконфликтных контекстах. В настоящем докладе кратко излагаются ее выводы¹.
4. В первом разделе доклада рассматриваются права человека в контексте послебедственных и постконфликтных ситуаций. Во втором изучены ключевые вопросы и проблемы, касающиеся права на достаточное жилище, возникающие в этих ситуациях, при уделении основного внимания трем областям: защита права владения как аспект права на достаточное жилище, решающая роль консультаций и участия, а также институциональная координация и этапы деятельности. Доклад завершается рядом рекомендаций.

II. Права человека в послебедственных и постконфликтных ситуациях

5. Вооруженные конфликты и стихийные бедствия – огромная и растущая проблема всемирного масштаба. Они имеют катастрофические последствия для пострадавших, преодоление которых требует колоссальных усилий в массовом масштабе. Каждый год конфликты приводят к перемещению сотен тысяч людей. По расчетам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), общее число людей, вынужденных оставить обжитые места из-за конфликта и преследований, составляло в конце 2009 года 43,3 млн. человек, "самое высокое число с середины 90-х годов". В их числе – 15,2 млн. беженцев, 983 000 просителей убежища и 27,1 млн. внутренне перемещенных лиц (ВПЛ)². В то же время мир сталкивается со стихийными бедствиями в беспрецедентных масштабах. В период 2000-2008 годов каждый год происходило в среднем 392 бедствия. В 2009 году было зафиксировано в общей сложности 335 бедствий, в результате которых погибло 10 655 человек, пострадало свыше 119 млн. человек и были причинены разрушения, масштабы которых оцениваются в 41,3 млн. долл. США³.

¹ Специальный докладчик хотела бы выразить признательность следующим исследователям, которые оказывали ей помощь в подготовке настоящего доклада: Натали Бугальски, Дана Кларк, Жан дю Плесси, Мариса Энсор, Крис Хэггинс и Роберто Оттоленги. Ценные замечания и предложения также были получены от Жилард Фрикска, координатора Программы населенных пунктов в условиях кризиса Секции восстановления после бедствий и конфликтов Хабитат ООН.

² UNHCR, 2009 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons (Geneva, 2010), p. 1.

6. Между постконфликтными и послебедственными контекстами имеются сходства и различия⁴. Если конфликты и бедствия часто приводят к массовому перемещению людей, умышленное уничтожение поземельных книг и систем землевладения гораздо чаще происходит в послеконфликтных, нежели в послебедственных контекстах, как и масштабы вторичного занятия домов перемещенными лицами. Вопросы жилищных прав в постконфликтных ситуациях возникают главным образом как следствие нарушений международного гуманитарного права или международного права прав человека, совершенных в ходе конфликта. Поэтому в постконфликтных ситуациях возникает вопрос о том, как выправить эту ситуацию, гарантировать справедливость жертвам и поддержать процесс примирения. Мирные соглашения и создание основ и механизмов правосудия в переходный период способны открыть возможность привлечения права на достаточное жилище в ходе постконфликтных ситуаций, однако все зависит от того, поднимаются ли эти вопросы – и как – этими механизмами и системами. То, что конфликты способны продолжаться долгое время, также подразумевает важное различие между постконфликтными и послебедственными ситуациями. С учетом этих различий в настоящем докладе будут затрагиваться главным образом общие проблемы и вопросы, возникающие в обоих контекстах.

7. Последствия как конфликтов, так и бедствий для пострадавших людей, семей и общин могут быть ужасающими. Среди них – гибель людей и потеря средств к существованию, уничтожение домов, имущества и инфраструктуры, нарушение или прекращение основных услуг, а также принудительное перемещение с земель из домов и общин на долгое время, а порой даже навсегда. Хотя богатство и власть никоим образом не в состоянии оградить от таких последствий, в большинстве случаев именно бедные и социально уязвимые страдают от них больше всего, и они же меньше всего способны противостоять экономическим шокам, и поэтому чаще всего им требуется больше всего времени для восстановления.

8. Бедные обычно больше всего страдают в условиях бедствий из-за того, что они часто вынуждены обосновываться на уязвимых и незащищенных местах, в которых в наибольшей степени проявляются последствия бедствий. Когда наступает бедствие, такая подспудная уязвимость проявляется в полной мере, при этом женщины, дети и маргинализированные группы испытывают основную тяжесть его последствий. После бедствия часто оказывается, что попытки бедных вернуться в свои дома наталкиваются на официальный отказ, мотивируемый тем, что возвращение будет небезопасным или не будет разрешено, поскольку у них, собственно, и нет официального доказательства права жить там. Это может иметь драматические последствия с точки зрения средств к существованию людей, семей и целых общин. В случае конфликта перемещение конкретных групп и лишение их имущества часто служит целенаправленной стратегией одной группы или стороны конфликта в отношении другой. Это может привести к полному уничтожению и/или вторичному занятию их земель и домов, а также обструкции их попыток вернуться и вернуть то, что им принадлежало.

³ F. Vos, J. Rodriguez, R. Below and D. Guha-Sapir, Annual Disaster Statistical Review 2009: The numbers and trends, CRED, Brussels, 2010, p. 1.

⁴ UN-HABITAT, Land and Natural Disasters. Guidance for Practitioners (Nairobi), pp. 10-11; W. Fengler, A. Ihsan, and K. Kaiser, "Managing Post-Disaster Reconstruction Finance: International Experience in Public Financial Management", World Bank Policy Research Working Paper 4475, World Bank (Washington D.C., 2008), pp. 3-4.

9. Помимо того что жертвы бедствий и конфликтов сталкиваются с серьезными гуманитарными проблемами и вызовами, они часто не защищены от грубых нарушений прав человека, которые неизменно включают право на достаточное жилище. Гуманитарные кризисы – это кризисы прав человека. Тем не менее часто вызывая сосредоточение международного и национального внимания, ресурсов и усилий, такие кризисы способны также открыть большие правозащитные возможности. Всемирный банк отметил, что "...хотя конфликты влекут за собой ужасы и страдания, они же расшатывают старый порядок вещей, создавая для бедных новые возможности двигаться вперед. Однако это окно возможностей открывается на непродолжительный период после конфликта, прежде чем начнут всплывать старые препятствия"⁵.

10. После 90-х годов растет признание важности правозащитного подхода (и использования механизмов осуществления обеспечения прав человека) при урегулировании конфликтов и миростроительстве. Генеральный секретарь подчеркнул, что поощрение прав человека – это общее направление работы Организации в области мира и безопасности: "Правозащитные органы задействованы в мероприятиях по раннему предупреждению и предотвращению, а наша работа по урегулированию кризисов все чаще включает защиту прав человека"⁶. Он также объявил, что отныне Организация Объединенных Наций будет придерживаться правозащитного подхода к развитию, при котором "конкретная ситуация рассматривается не просто через призму людских потребностей или потребностей развития, а через призму обязанности общества удовлетворять неотъемлемые права человека. При таком подходе у людей появляется возможность требовать справедливости по праву, а не в качестве милостыни, а общины получают моральное основание для того, чтобы просить об оказании международной помощи там, где она необходима"⁷. После этого он дал разъяснения своим специальным представителям, каким образом стандарты в области прав человека должны направлять мирные переговоры⁸. В 2000 году в докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира ("докладе Брахими") подчеркивалось важное значение включения прав человека в работу миротворческих миссий. Ключевые рекомендации Группы по стратегии миростроительства для Организации Объединенных Наций включали "изменение доктрины использования гражданской полиции и других правоохранительных элементов и экспертов по вопросам прав человека в составе комплексных операций в пользу мира, с тем чтобы отразить возросшее внимание, уделяемое укреплению правозащитных институтов и обеспечению большего уважения прав человека в постконфликтных ситуациях"⁹. В нем также рекомендовалось "увеличить потенциал Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в области планирования и обеспечения тех компонентов операций в пользу мира, которые касаются прав человека"¹⁰.

11. Еще один важный новый момент – составление Принципов по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, обычно

⁵ World Bank, "Life After Conflict: Surprising Opportunities for Poor People to Escape Poverty," press release No. 2010/222/SDN (11 January 2010).

⁶ A/53/1. Доклад Генерального секретаря о работе Организации, A/53/1, 27 августа 1998 года, пункт 172.

⁷ Там же, пункт 174.

⁸ International Council on Human Rights Policy, *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements*. International Council on Human Rights Policy, 2006, p. 18.

⁹ A/55/305, пункт 47.

¹⁰ Там же, пункт 234.

известных как "Принципы Пиньейру"¹¹. Это стало кульминацией сдвига, начавшегося в начале 90-х годов, "с имеющей по существу гуманитарную основу реакции на добровольную репатриацию к более правозащитным подходам к возвращению... во все большей степени коренящимся в принципе восстановительного правосудия и реституции как меры правовой защиты, что может помочь беженцам и внутренне перемещенным лицам при выборе ими долгосрочного решения (будь то возвращение, переселение или местная интеграция)"¹².

12. Для четкого признания правозащитных последствий мер реагирования на бедствия потребовалось большее время. Как отмечает Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) Организации Объединенных Наций, стихийные бедствия традиционно "рассматриваются как ситуации, создающие вызовы и проблемы, главным образом, гуманитарного характера"¹³, хотя Комитет по экономическим, социальным и культурным правам своим замечанием общего порядка № 4 прямо включил пострадавших от стихийных бедствий и людей, живущих в районах, подверженных стихийным бедствиям, в перечень обездоленных групп, нужды которых "в области жилья ... должны до некоторой степени учитываться в первоочередном порядке"¹⁴. МПК отмечает: "Все шире признается, что защита прав человека должна обеспечиваться и в этих контекстах. Цунами, ураганы и землетрясения, от которых пострадал ряд районов Азии и Американского континента в 2004–2005 годах, лишний раз продемонстрировали необходимость уделения внимания многочисленным проблемам в области прав человека, с которыми могут сталкиваться жертвы таких бедствий. Слишком часто права человека жертв бедствий не принимаются во внимание должным образом... Часто нарушения прав человека не были преднамеренными или запланированными. Часто они становятся результатом недостатка ресурсов и возможности подготовки и реагирования на последствия бедствий. Чаше они являются результатом неадекватной политики просчетов или упущений. Эти нарушения можно предотвратить, если как в масштабах страны, так и международном масштабе действующие лица с самого начала станут учитывать соответствующие гарантии прав человека"¹⁵.

13. МПК далее заявил: "Права человека должны служить правовой базой всей гуманитарной работы, относящейся к стихийным бедствиям. Не имеется какой-либо другой нормативно-правовой базы, регулирующей такую

¹¹ Подкомиссия по правам человека, "Окончательный доклад Специального докладчика Паулу Сержиу Пиньейру. Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц", E/CN.4/Sub.2/2005/17.

¹² FAO, IDMC, OCHA, OHCHR, UN-Habitat and UNHCR, Handbook on Housing and Property Restitution for refugees and displaced persons: implementing the 'Pinheiro Principles' (2007), p. 10. См. также резолюцию 60/147 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 2005 года: Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту, и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

¹³ IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster, Brookings-Bern Project on Internal Displacement (Washington, D.C., 2008), p. 1.

¹⁴ Комитет Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКОП), замечание общего порядка № 4: право на достаточное жилище (пункт 1 статья 11 Пакта) (шестая сессия, 1991 год), пункт 8 е).

¹⁵ IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, pp. 1-2.

деятельность, в особенности в местах, где нет вооруженного конфликта". Такой сдвиг также затрагивает стабильность в более долгосрочном плане. Он помогает соответствующим действующим лицам составлять планы на последующий период после первоначальных операций по оказанию чрезвычайной помощи и стабилизации¹⁶.

III. Право на достаточное жилище в послебедственных и постконфликтных ситуациях: основные вопросы и проблемы

A. Сложные ситуации, сложные проблемы

14. Право на жилище как элемент права на достаточный уровень жизни получило международное признание. "Право на жилище не следует толковать в узком или ограничительном смысле, что уравнивало бы его, например, с предоставленным кровом, означающим лишь то, что кто-то имеет крышу над своей головой. Его, скорее, следует рассматривать как право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством"¹⁷. Согласно такой интерпретации, "достаточность" определяется по перечню ключевых факторов, включая следующее: правовое обеспечение проживания; наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; доступность с точки зрения расходов; пригодность для проживания; доступность; местонахождение; а также адекватность с точки зрения культуры¹⁸. Поэтому жилье нельзя рассматривать как всего лишь товар, удовлетворяющий потребность в крыше над головой: жилье – нечто гораздо большее, чем собственно постройка для защиты от жары и холода и непогоды, и его ценность выходит за рамки стоимости его постройки, продажи или восстановления. Жилье имеет внутренне присущую социальную ценность.

15. Право на достаточное жилище может быть серьезно подорвано в результате бедствий и конфликтов, приводящих к разрушению и уничтожению, потере данных учета и перемещению людей, семей и общин. Хотя число пострадавших людей часто ошеломительно, последствия конфликтов и бедствий для этого права не должны измеряться лишь по числу уничтоженных единиц имущества и перемещенных людей. Их также, а может и в первую очередь, следует оценивать по масштабам нарушения социальных связей, сетей и активов, уничтожения созданных за многие годы источников средств к существованию, имеющих дом своим центром, а также подрыва сложных многослойных прав владения землей. Уничтожение жилья как осязаемого имущества может восполняться в результате ремонта, перестройки и реконструкции. Это – неотложная и достаточно сложная задача на первый период после бедствий и конфликтов. При этом уничтожение жилья как социального имущества требует более многогранного и долгосрочного реагирования на основе более глубокого понимания систем владения недвижимостью и истории пострадавших населенных пунктов, в частности их самых бедных и обездоленных жителей. Это также требует бдительности в ходе восстановления и реконструкции для обеспечения того, чтобы права прежних владельцев не были подорваны или ущемлены каким бы то ни было образом, а были, наоборот, защищены и, по возможности, усилены.

¹⁶ Ibid., p. 2.

¹⁷ Замечание общего порядка № 4, пункт 7.

¹⁸ Там же, пункт 8.

16. Эти задачи тем более масштабны в случае затяжных массовых перемещений. Перемещение – это печально известная движущая сила нарушений прав человека, в частности жилищных прав. Как считают эксперты по перемещению и переселению, имеется восемь основных областей риска обнищания в результате переселения: отсутствие земли, отсутствие работы, бездомность, маргинализация, возросшая заболеваемость и смертность, отсутствие продовольственной безопасности, отсутствие доступа к ресурсам общего имущества и нарушение связей в обществе/общине¹⁹. Хотя последствия перемещения катастрофичны для всех пострадавших, наиболее остро их ощущают группы, наиболее уязвимые для дискриминации, включая женщин, меньшинства, детей и инвалидов. Если они не преодолеваются на основе активных согласованных усилий, их последствием станет укоренение бедности, социальной изоляции, зависимости и несправедливости на долгое время.

17. Процесс возвращения, возмещения и реконструкции часто воспринимается как неотложный приоритет в послебедственных и постконфликтных контекстах. Как отмечает МПК: "Опыт показал, что чем дольше продолжается перемещение, тем больше опасность нарушений прав человека. В частности, с течением времени более систематическими становятся нарушения экономических, социальных и культурных прав и дискриминация"²⁰. В руководящих принципах, изложенных в недавнем "Справочнике по реконструкции после стихийных бедствий", обращается внимание на то, что продуманная политика реконструкции помогает вернуть жизнь общинам и расширяет возможности людей восстановить свои дома, свою жизнь и свои источники средств к существованию и что восстановление начинается в день бедствия²¹.

18. Однако быстрому возвращению, восстановлению и реконструкции часто мешают многочисленные препятствия. Они могут включать опасность (например, повреждение зданий, санитарные риски, неустойчивость почв), трудность доступа, неспособность властей обеспечить данный район услугами, а также отсутствие ресурсов. Тем не менее долг соответствующих властей – принять все меры по преодолению этих препятствий при минимальной задержке. Как отмечается в руководящих принципах МПК: "После этапа чрезвычайной ситуации людям, перемещенным в результате стихийного бедствия, необходимо дать возможность свободно сделать выбор: возвратиться в свои дома и места происхождения, остаться в месте, где они оказались после перемещения, или же переселиться в другой район страны. Их право выбора не может быть ограничено иначе, как законом, а также необходимостью защиты национальной безопасности, безопасности пострадавших групп населения, публичного порядка (*ordre public*), безопасности, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других. В частности, возвращение лиц, перемещенных в результате бедствия, в свои дома и места происхождения может быть запрещено, только если эти дома или места происхождения находятся в зонах, где существует реальная опасность для жизни или физической неприкосновенности и здоровья пострадавших. Ограничения должны длиться ровно столько, сколько существуют такие угрозы, и могут быть

¹⁹ Cernea, M.M., "Impoverishment Risks, Risk Management, and Reconstruction: A Model of Population Displacement and Resettlement", paper presented to the UN Symposium on Hydropower and Sustainable Development (Beijing, October 27-29 2004), pp. 9-28.

²⁰ IASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, p. 1.

²¹ Abhas, K. J. et al., Safer homes, Stronger Communities: A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters, The World Bank and Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (Washington D.C., 2010) pp. ix, 1-2.

введены, только если другие, менее ограничительные меры защиты отсутствуют или невозможны"²².

19. Если необходимые меры не принимаются своевременным образом, это может иметь серьезные последствия для пострадавшего населения. В постконфликтных контекстах положение может быть еще более сложным, поскольку препятствия для возвращения и восстановления также могут включать, в частности, угрозы насилия в отношении возвращающихся семей или групп, вторичного занятия земель и домов.

20. Как в послебедственных, так и в постконфликтных ситуациях имеется неизбежное противоречие между насущной необходимостью действовать быстро и решительно, чтобы помочь возвращению перемещенных людей на свои земли и в свои дома, и необходимостью решать эти вопросы, которые на самом деле носят крайне сложный характер, комплексным и тщательным образом. Это может оказаться особенно сложным в постконфликтных ситуациях, когда нарастает коллизия между краткосрочными требованиями и компромиссами во имя мира и более долгосрочными потребностями процесса устойчивого примирения и реконструкции. Крайне важно найти практические и учитывающие местные условия преодоления этой дилеммы. В силу всеохватности права на достаточное жилище защита и осуществление этого права никогда не будут четко расписанным линейным процессом, когда легко можно установить причинно-следственную связь между действиями на местах и конечным воздействием. Массовое перемещение, частое уничтожение данных учета, связанных с землей и имуществом, не менее частое отсутствие документов, которые бы подтверждали факт занятия данной недвижимости неформальными пользователями и владельцами земли в течение длительного прошлого периода, появление "коллидирующих прав" (например, право занятия и право реституции), неадекватность нормативно-правовой базы, регламентирующей землепользование, действия мощных заинтересованных групп, желающих воспользоваться представившейся возможностью выгодных вложений, – все эти факторы в принципе требуют осторожного и тщательного анализа стратегических вариантов. В кризисных ситуациях, когда исходными главными целями государства и внешних субъектов, задействованных на месте, станет в первую очередь предоставление пострадавшим временного крова и самого необходимого для существования, решение проблем жилищных прав и землевладения может поэтому показаться невозможным.

21. Как правительствам, многосторонним и двусторонним учреждениям, неправительственным организациям (НПО) и другим оказывающим поддержку учреждениям реагировать на эти сложные ситуации и непростые вызовы? Специальный докладчик выявила три основных вопроса, которые она считает ключевыми отправными точками для обеспечения учета права на достаточное жилище в усилиях по восстановлению: защита прав владения, участие и координация, с учетом того воздействия, которые они оказывают на другие элементы права на достаточное жилище, которые обычно остаются без внимания или упускаются из вида, включая местоположение, адекватность с точки зрения культуры и наличие услуг, возможностей и инфраструктуры.

²² ASC, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual, pp. 20-21.

В. Защита владения недвижимостью

22. Защита владения недвижимостью – это принципиально важный аспект права на достаточное жилище. Она включена в перечень факторов, образующих достаточность жилища, и дает важные ориентиры для учреждений, реагирующих на постконфликтные и послебедственные ситуации. В соответствии с замечанием общего порядка № 4: "Проживание может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жилье, кооперативное жилье, собственное жилье, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальное жилье, включая захват земли или имущества. Независимо от вида проживания все лица должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которая гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Следовательно, государства-участники должны принять срочные меры, направленные на предоставление правового обеспечения проживания тем лицам и домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными группами"²³.

23. Такое признание множественности законных форм владения недвижимостью вместе с обязательством обеспечить защиту таких владельцев имеет огромное значение для выработки решений в случаях уничтожения жилищ или перемещения их обитателей. Защита владения недвижимостью имеет важнейшее значение для осуществления права на достаточное жилище и во многом влияет на фактор места как еще один основополагающий элемент достаточности. Парадоксально, что отсутствие таких гарантий часто служит одной из исходных причин конфликта и уязвимости по отношению к бедствиям. Поэтому, пытаясь решить проблемы жилищных прав в послебедственных и постконфликтных ситуациях, важно изучить проблемы защиты владения недвижимостью, создавшиеся в таких ситуациях. Посткризисные меры реагирования на уничтожение жилья и/или перемещение, которые не учитывают этого, вероятно, окажутся контрпродуктивными, а также сами по себе могли бы стать побудительными причинами будущих конфликтов, лишения владения и усиления уязвимости. И наоборот, своевременные и решительные меры реагирования, основанные на взвешенной оценке и анализе таких глубинных проблем, могут стать весомым вкладом в стратегии восстановления, реконструкции и развития.

24. Независимая группа по оценке (НГО) отмечает: "Послебедственные операции должны с самого начала решительным образом затрагивать проблемы собственности на землю. По возможности права собственности на землю должны быть урегулированы, либо должны быть предоставлены функциональные заменители свидетельств о праве собственности на землю... Там, где такие меры невозможны, потребуется отыскать альтернативные средства, необходимые для того, чтобы исключить немедленную конфискацию земли или удовлетворение заведомо ложных требований. Местные органы власти и управления должны способствовать предотвращению спекуляции землей, которая остро необходима для процесса восстановления"²⁴. Такая оценка срочности и необходимости решительных действий абсолютно правильна. Однако упор на упорядочении прав собственности вместе с другими формами владения недвижимостью, охватываемыми "функциональным

²³ Замечание общего порядка № 4, пункт 8 а).

²⁴ Independent Evaluation Group (World Bank, IFC, MIGA), "World Bank Group Response to the Haiti Earthquake: Evaluative Lessons (2010, p. 2), available at: http://siteresources.worldbank.org/INTOED/Resources/disaster_note.pdf.

заменителем", проблематичен. Необходимо следить за тем, чтобы это не привело к программам поспешного или вынужденного превращения земли и жилья в товар или же процессу предпочтения официальных прав собственности, приводящему к ослаблению или вытеснению законных альтернативных форм защиты владения недвижимостью, как это имело место в случае Камбоджи, рассмотренном ниже. Многие другие не менее законные формы владения недвижимостью требуют признания, защиты и поддержки как таковые.

25. Полезный пример опасностей, возникающих в том случае, когда проблемы защиты владения землей не получают своевременного решения, – случай постконфликтного Восточного Тимора. По оценкам, в ходе насилия, последовавшего за референдумом 1999 года, 67 500 из примерно 170 000 домов (40% всего жилого фонда) были разрушены до степени непригодности для жилья²⁵; в то время как приблизительно 70% всей физической инфраструктуры было уничтожено или выведено из строя²⁶. Административные документы, включая поземельные книги, также были уничтожены или вывезены в Индонезию²⁷. Примерно 300 000 человек бежали или были вытеснены в индонезийский Западный Тимор, а еще, по оценкам, 450 000 человек были перемещены внутри страны, при общей численности ее населения в 900 000 человек²⁸. Дома, оставленные беженцами, были заняты другими людьми, часто из-за того, что дома их самих были уничтожены. В следующие месяцы и годы возвращавшиеся беженцы часто обнаруживали, что их дома заняты, и должны были заплатить таким лицам, вселившимся в бесхозные дома, компенсацию за "охрану" или произведенный ремонт их домов, чтобы они освободили те. Часто такие лица, завладевшие бесхозным жильем, отказывались освободить его, вынуждая возвращающихся беженцев искать кров в других местах²⁹. Это оставило временной администрации и будущему правительству исключительно запутанное наследство земельных и жилищных прав, с которым им пришлось разбираться. Сложность этих проблем усугублялась тем, что эти события после референдума имели место на историческом фоне волн лишения владения и перемещения и навязанных извне систем землепользования в период португальской колонизации, японского вторжения и индонезийского захвата.

26. Итогом стала ситуация массовой незащищенности владения и трений по поводу земли, имущества и жилья при временной администрации Организации Объединенных Наций и в первые годы правления правительства вновь образованной Демократической Республики Тимор-Лешти. Несмотря на неотложные призывы с 1999 года и в последующий период со стороны ряда действующих лиц и выработку предложений различными учреждениями и государственными ведомствами, главные проблемы владения недвижимостью так и не были полностью решены. Нерешенность этих проблем, как считается, была одной из причин, вызвавших новую волну насилия в 2006–2007 годах, в результате которой 150 000 человек (15% всего населения Тимор-Лешти) бросили, спасаясь, свои земли и дома; было создано 65 лагерей ВПЛ и временных приютов; многие брошенные дома были заняты людьми,

²⁵ Towards a Medium-Term Sector Strategy for Housing in East Timor”, Hassell Pty. Ltd., (March 2002) para. 27.

²⁶ Daniel Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor* (Canberra, Asia Pacific Press, 2008), p.8.

²⁷ “Towards a Medium-Term Sector Strategy for Housing in East Timor”, para. 27.

²⁸ Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor*, p.5.

²⁹ J. du Plessis and S. Leckie, “Housing Property and Land Rights in East Timor: Proposals for an Effective Dispute Resolution and Claim Verification Mechanism”, UN-Habitat, (31 May 2000), pp. 9-10.

завладевшими этим бесхозным имуществом, и, по оценке, 6 000 домов в Дили были уничтожены или получили большие повреждения, а в сельских районах в ряде случаев были сожжены целые деревни³⁰.

27. Эта новая волна насилия и отнятия владения потребовала разработки продуманной и масштабной системы ответных мер в виде Национальной стратегии восстановления (НСВ), получившей название "Харии футуру" ("Вместе создаем будущее"), осуществление которой было начато в декабре 2007 года. Основные пять опор этой стратегии – возвращение и переселение ВПЛ; создание системы социального обеспечения для наиболее уязвимых групп общества; решение вопросов безопасности, включая работу с общинами по выявлению и устранению источников конфликта; создание возможностей получения средств к существованию на основе систем создания рабочих мест; а также укрепление доверия внутри общин и между людьми и правительством. Однако в ряде аспектов эта стратегия так и не была осуществлена. Например, выбор возможностей, которые, как первоначально заявлялось, будут предоставлены возвращающимся ВПЛ, был существенно сокращен и фактически ограничен массовой выплатой денежной компенсации. В конечном счете эти выплаты в сочетании с процессом примирения и диалога (о чем будет сказано ниже) составили содержание осуществленной программы возвращения или переселения ВПЛ и восстановления жилья. На июль 2010 года выплаты продолжались, и в общей сложности они были предоставлены примерно 17 000 домохозяйств³¹. В этих условиях опасности новых беспорядков и ограниченности возможностей государства имелись достаточно веские основания для того, чтобы произвести выплаты населению этих средств, с помощью которых они могли бы удовлетворять свои потребности в жилье и немедленное получение средств к существованию. Такой подход также допускал индивидуальные решения проблем восстановления жилья и источников средств к существованию. Однако с правозащитной перспективы имелся ряд проблем, включая следующие: а) большинство выплат производились главам домохозяйств – мужчинам, при этом отсутствовали какие-либо меры, призванные обеспечить расходование средств на жилье для всей семьи; б) семьи, сталкивающиеся с острыми финансовыми трудностями, могли оказаться вынуждены использовать эти денежные выплаты на оплату более насущных краткосрочных расходов, а не на жилье; в) приняв вариант денежных выплат, государство упустило важную возможность выделения под застройку участков с необходимыми коммуникациями.

28. Еще более серьезная проблема – та, что НСВ должна была осуществляться в условиях продолжающегося отсутствия нормативно-правовой базы регулирования права собственности на землю и другое имущество и разрешения споров, несмотря на многочисленные призывы к принятию мер и предложения по созданию такой базы для ограждения прав владения в условиях их крайней незащищенности. Несмотря на некоторые достойные одобрения усилия по распутыванию этого клубка проблем владения землей, предпринятые рядом должностных лиц тиморского правительства и международных советников, серьезно занимавшихся их решением, видимый прогресс в направлении к достижению такой определенности начался только в ходе 2008 года. В июле 2008 года был принят "декрет о кадастре", который

³⁰ Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 2009. "Timor-Leste: IDPs have returned home, but the challenge of reintegration is just beginning", Norwegian Refugee Council, 9 December 2009, Geneva, p. 3.

³¹ Сообщение по электронной почте получено от Министерства социальной солидарности, Тимор-Лешти, 20 июля 2010 года.

уполномочивал реорганизованное Национальное управление земельной, имущественной и кадастровой регистрации и программу "Ита ниа раи" провести сбор данных о владении землей в масштабах страны, а 10 марта 2010 года Советом министров был утвержден проект переходного закона о земле, который по состоянию на сентябрь 2010 года ожидал рассмотрения в парламенте.

29. Другой заметный случай постконфликтной ситуации – Камбоджа, страна, все еще преодолевающая последствия разрушений при режиме "красных кхмеров". Те, в частности, систематически уничтожали ранее существовавшую систему землевладения, принудительно выселили миллионы людей из их домов (включая население обезлюдевшего после этого Пномпеня) и уничтожили поземельные книги. Несмотря на принятие новых законов о земле, слабое знание и применение законов и отсутствие институционального потенциала создало питательную среду для коррупции и захвата земель, часто элитами за счет бедных. Недавняя жалоба, направленная инспекционной группе Всемирного банка от имени людей, оказавшихся под угрозой выселения из своих домов в районе озера Бенг-Как в Пномпене, иллюстрирует некоторые из этих проблем. Жалобщики оспорили концепцию и методы осуществления Проекта землепользования и землеустройства (ПЗЗ), разработанного в рамках Закона о земле 2001 года. Проект, финансируемый главным образом Всемирным банком, был "нацелен на разработку политики и системы регулирования в земельном вопросе, наращивание возможностей соответствующих государственных ведомств, развитие системы поземельной регистрации и программы оформления собственности, укрепление механизмов разрешения земельных споров и развитие государственного землеустройства"³².

30. ПЗЗ удалось достичь ряда своих целей, включая разработку ключевых элементов нормативно-правовой базы и выдачу примерно 1,3 млн. свидетельств о праве собственности на землю. Однако "несмотря на эти достижения, проект не смог устранить коренного неравенства в контроле за землей и землепользовании и поэтому не позволил усилить защиту владения землей для тех групп камбоджийского общества, которые уязвимы для перемещения"³³. Те, у кого было меньше формальных прав, столкнулись с тем, что защищенность их владения землей оказалась подорвана: "Признание прав владения в Законе о земле 2001 года, включая право переоформления владения в полное право собственности с выдачей соответствующего свидетельства, должно было стать механизмом включения такой ранее существовавшей системы землевладения в формальную централизованную систему... [Однако эти] законные владельцы обвинялись в том, что они – "незаконные самозахватчики", поскольку у них нет "строго оформленных" свидетельств о праве собственности, что, в свою очередь, стало распространенным обоснованием выселения... Расширив охват официальной системы регистрации прав собственности, ПЗЗ повысил фактический и воспринимаемый как таковой вышестоящий статус строго оформленных свидетельств о праве собственности, выданных в рамках проекта, по отношению к не оформленным по всей форме свидетельствам, выданным в рамках прежних систем регистрации владения землей. ПЗЗ, таким образом, имел то непреднамеренное последствие, что ущербным оказался статус владения землей тех домохозяйств, которые были исключены из формальной системы и должны и далее полагаться на свои "не строго оформленные"

³² World Bank Inspection Panel, LMAP Eligibility Report, (2010) para. 23.

³³ N. Bugalski and D. Pred, "Land Title in Cambodia: Formalizing Inequality" in COHRE Housing and ESC Rights Law Quarterly, Vol. 7, No. 2, (June 2010), p. 4.

свидетельства о праве собственности как доказательство своих прав на землю"³⁴.

31. Похожие уроки могут быть извлечены из последбедственных ситуаций. Бедствия происходят в социальном контексте, сформированном сложными проблемами власти, политики и давней уязвимости и бедности, включая массовую незащищенность владения недвижимостью. Понимание этой сложности имеет принципиально важное значение для выработки и осуществления успешных мер реагирования. Пример этого – ураган "Митч" в Гондурасе в октябре 1998 года. По официальным оценкам, из-за урагана "Митч" 21 город был частично разрушен, 82 735 домов получили повреждения, 66 188 домов было разрушено и 44 150 человек оказались без крова. Кроме того, оказались повреждены 123 медицинских учреждения и 531 дорога, а 8 медицинских учреждений и 189 мостов были разрушены³⁵. В результате, по оценке, пострадало 1,5 млн. человек.

32. Хотя последствия урагана испытали все экономические группы, непропорционально большое воздействие он оказал на наиболее обездоленные секторы населения – бедных женщин, крестьян и группы коренного населения. Что важно, многие из них жили в условиях незащищенности владения землей в не отвечающих нормам поселениях и ненадлежащих жилищах, находящихся в уязвимых районах, не защищенных от сильных ветров, наводнений и оползней. Хотя были отданы распоряжения об эвакуации, многие жители отказались покинуть свои дома, опасаясь потерять свое имущество, что имело катастрофические и часто фатальные последствия. Уязвимости и, в частности, незащищенность владения недвижимостью служили как причиной, так и следствием бедствий для таких семей. В отсутствие официально признанных прав владения недвижимостью люди в итоге оказались в непосредственной близости от опасных районов, которые в силу такого их местоположения часто в наибольшей степени пострадали из-за урагана. Поэтому любые меры реагирования на бедствия, призванные составить основу долгосрочного восстановления, должны учитывать такую ранее существовавшую незащищенность, чтобы заложить основу полной реализации права на достаточное жилище.

33. После урагана "Митч" ряд факторов препятствовали удовлетворению наиболее элементарных жилищных потребностей пострадавшего гондурасского населения и тем более полной реализации их права на достаточное жилище. Большинство анализов мер реагирования на последствия урагана "Митч" едины в том, что как правительство страны, так и национальная система действий в условиях чрезвычайных ситуаций (представленная ее главным учреждением, КОПЕКО) не были должным образом подготовлены к реагированию на потребности пострадавших. Следует, правда, отметить, что после урагана "Митч" страна получила значительные людские и финансовые ресурсы. Инициативы по устранению последствий бедствия в жилищной сфере открыли беспрецедентные возможности "строить лучше, чем было"³⁶. В частности, многие женщины получили доступ к земле и возможность участия благодаря некоторым из этих финансируемых донорами мер реагирования,

³⁴ N. Bugalski, M. Grimsditch and D. Pred, "Land Titling in Cambodia: Lessons from the Land Management and Administration Project" (forthcoming), p. 11.

³⁵ Министерство здравоохранения Гондураса, программа готовности на случай стихийных бедствий.

³⁶ K. J. Abhas, et al., Safer homes, Stronger Communities; C.W. Gould, "The Right to Housing Recovery after Natural Disasters", in Harvard Human Rights Journal. Vol. 22, Issue 2 (2010).

предусматривавших то обязательное требование, что документы о праве собственности на все восстановленные дома должны быть выписаны на супругов-женщин (а не мужчин), что обосновывалось тем, что "женщины не будут продавать дом". Другие проекты предусматривали тот компромисс, что отстроенное после бедствия жилье должно быть зарегистрировано как семейное имущество вместе на обоих супругов.

34. Ряд успешных инициатив по реабилитации и реконструкции в Гондурасе, где в непосредственной близости от мест работы и учреждений социальной сферы имелись земельные участки с бесспорными правами собственности, дает иллюстрацию того, как градостроительство может служить действенным средством оказания помощи населению, пострадавшему от бедствия, и внедрения полезных нововведений в таких областях, как планирование территории, проектирование домов, производство и использование строительных материалов, водоснабжение и санитария и охрана окружающей среды. Такие проекты, как "Прогресо" и "Чолутека" также включали прямое участие местных органов власти, работавших во взаимодействии с другими учреждениями по оказанию помощи, а также с членами общины – получателя помощи, при этом в каждом случае при беспрецедентном уровне помощи и поддержки со стороны доноров и организаций по оказанию чрезвычайной помощи.

35. Период после урагана "Митч" также показал новые моменты в нормативно-правовой базе, связанные с земельными и жилищными проблемами, хотя судебная система остается слабой и потенциальные преимущества нового законодательства по-прежнему не могут быть реализованы бедными. В нынешней стратегии Гондураса не имеется комплексной программы увеличения предложения земли под городскую застройку и повышения защиты владения недвижимостью для бедных и обездоленных.

С. Консультации и участие

36. Долгосрочный успех мер реагирования на бедствия и конфликты в значительной степени зависит от полученного с привлечением надлежащей информации понимания местных условий. Для этого также необходим высокий уровень консультаций с непосредственно пострадавшими людьми и их прямая вовлеченность в процесс чрезвычайной помощи и восстановления в этом контексте. Применительно к праву на достаточное жилище и перемещению, к ним конкретно относятся люди с менее формализованными правами землепользования и землевладения.

37. Ввиду неотложного кризисного характера постконфликтных и послебедственных ситуаций метод сбора и анализа подробной информации и прямого участия пострадавших может оказаться трудно реализуемым. Этот метод, вероятно, вступит в противоречие с мощным действием гуманитарных и политических факторов, требующих скорейшего переселения, восстановления и расселения в новых домах. В постконфликтных и послебедственных ситуациях "быстрый выигрыш" легко может быть приравнен к непосредственным реальным результатам, часто при недостаточном учете или даже понимании возможных контрпродуктивных последствий в более долгосрочной перспективе. При обычных обстоятельствах коррекция "политических вариантов" выбора земельной и жилищной области требует развертывания сложных аналитических процессов. В разгар кризисов необходимость скорейших решений и практических мер, ориентированных на поддержку обеспечения средствами к существованию, может вступать в

нию, может вступать в противоречие с необходимостью осторожности и активных консультаций с непосредственно затронутыми людьми.

38. Несмотря на эти проблемы, крайне важно обеспечить наличие времени и возможности для сбора информации, анализа и оценки вариантов политики, а также активных консультаций с пострадавшими и их вовлеченности. Люди, непосредственно пострадавшие в результате конфликта и кризисов, – это не всего лишь беспомощные жертвы. Они всякий раз оказываются первыми "на месте событий" и часто первыми же и предпринимают какие-то действия. В Гондурасе после разрушений, вызванных ураганом "Митч", процессы поисково-спасательных работ, чрезвычайной помощи и стабилизации сразу после бедствия характеризовались замечательной личной решимостью и ценными примерами общественной солидарности, когда двери общественных зданий и частных домов раскрылись для перемещенных и бездомных людей. Общины в разных районах страны самоорганизовались и выработали свои стратегии выживания. Граждане объединились в соседские или поселковые группы солидарности, которые из-за недостаточности официальной помощи и их изоляции решали задачи чрезвычайной ситуации по своей инициативе³⁷. К числу некоторых основных мер, принятых в этой чрезвычайной ситуации, относились поисково-спасательные работы, предоставление временного крова, программы санитарии, такие, как захоронение погибших людей и вывоз тел животных, а также распределение воды, продуктов питания, одеял и домашней утвари. Это контрастировало с реакцией правительства на кризис, включавшей немедленную централизацию государственной власти и, через два дня, объявление, что имеются планы разработки проекта национального плана восстановления, которые осуществлялись непрозрачным и закрытым образом.

39. Исследование, проведенное Сетью активного обучения в интересах подотчетности гуманитарной деятельности и повышения ее эффективности (АЛНАП) и консорциумом "ПроВеншин" после землетрясения в Юго-Восточной Азии, позволили "накопить данные о том, что люди, пострадавшие от стихийных бедствий, хотят принимать полное участие в принимаемых мерах реагирования, даже если это означает, что этот процесс будет двигаться медленнее. Однако необходимость не задерживать освоение получаемых средств в прошлом отчасти определяла механизмы реагирования"³⁸. Подчеркивая важное значение общественного участия, исследование также дает такое предостережение: "По поводу общин... важно помнить: не надо романтизировать возможности местного населения и общин переносить трудности и восстанавливать силы – часто они сталкиваются с непреодолимыми трудностями, пытаясь устранить последствия серьезных бедствий; часто "общины", в особенности там, где велико неравенство, состоят из групп с разными интересами, а также включают маргинализированные группы, которым, вполне вероятно, трудно добиваться того, чтобы их взгляды получили отражение; кроме того, "культурные нормы" также препятствуют, например, реализации прав женщин"³⁹.

40. Необходимо найти пути преодоления таких препятствий, поскольку сердцевину вопроса составляют проблемы собственности и подотчетности. В

³⁷ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), "Honduras: Assessment of the Damage Caused by Hurricane Mitch, 1998. Implications for Economic and Social Development and for the Environment", LC/MEX/L.367, 14 April 1999, p.12.

³⁸ T. Beck, "South Asia Earthquake 2005", ProVention Consortium and ALNAP briefing paper, p.2.

³⁹ Ibid.p.2.

своем докладе 2006 года о полученных уроках цунами в Индийском океане 2004 года Специальный посланник Организации Объединенных Наций по вопросу ликвидации последствий цунами пришел к выводу, что "было бы ошибкой считать, что, действуя через голову местного населения, можно получить выигрыш во времени, если для этого отбрасываются права пострадавших групп населения своевременно получать информацию об их возможностях выбора и получения помощи, как и о любых возникающих задержках. Обратная сторона медали – это, разумеется, подотчетность перед семьями и общинами, которым призваны служить наши усилия по восстановлению. Как правило, призывы к подотчетности громче всего звучат со стороны доноров – частных и институциональных, – и учреждения-исполнители скорее всего будут уделять внимание именно такого рода восходящей подотчетности. Слишком часто более разрозненные голоса переживших бедствие людей не слышны, и такой не менее важной нисходящей подотчетности отводится в лучшем случае второстепенное место. Это тем более достойно сожаления, что именно эти люди лучше других способны разрабатывать стратегию восстановления, которая в наибольшей степени отвечает их нуждам. И именно они должны быть в конечном счете судьями успеха или неудачи усилий по восстановлению"⁴⁰.

41. При правильном подходе и поддержке со стороны правительства и зарубежных учреждений люди, непосредственно пострадавшие в результате бедствий и конфликтов, должны и далее непосредственным образом участвовать в решении возникших перед ними проблем, какими бы колоссальными те ни были. Это особенно важно в областях переселения и реконструкции. Пострадавшие люди, семьи и общины обладают жизненно важными местными знаниями и опытом и, работая сообща, способны выступать в качестве неоценимых партнеров при выработке и осуществлении творческих решений. Восстановление с опорой на общины, увязанное с процессами планирования и реконструкции, разрабатываемыми на муниципальном и национальном уровнях, должны во всех возможных случаях получать поддержку. Соответственно, в руководящих принципах МПК учреждениям рекомендуется "в ходе планирования и восстановления жилья и населенных пунктов разрабатывать общинные стратегии для достижения максимально широкого участия всех секторов всех пострадавших общин (например, общинных жилищных групп). Местные общины должны привлекаться к принятию решений о месте, планировке и инфраструктуре жилья и населенных пунктов для обеспечения того, чтобы те были безопасными, пригодными для жилья, доступными и учитывающими особенности культуры"⁴¹.

42. Исследования продемонстрировали те негативные последствия, которые могут возникать, если такой подход не используется. Один из примеров этого – исследования, проведенные в Гуджарате в Индии после землетрясения 2001 года, оставившего 1,2 млн. человек без крова и разрушившего 1,7 млн. домов, в том числе 15 000 школ, а также причинившего повреждения в общей сложности 490 городам и 8 000 деревень⁴². В этих условиях была развернута всесторонняя,

⁴⁰ W. J. Clinton, *Lessons Learned from Tsunami Recovery: Key Propositions for Building Back Better*. United Nations, Office of the UN Secretary-General's Special Envoy for Tsunami Recovery (2006) p.4.

⁴¹ IASC, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual*, p. 47.

⁴² D. Sanderson and A. Sharma, "Winners and losers from the 2001 Gujarat earthquake", in *Environment and Urbanization*, Vol. 20, No.1 (April 2008) pp. 177-186

в целом успешная и получившая высокие оценки международного сообщества работа по восстановлению, которой руководил Орган по ликвидации последствий бедствия штата Гуджарат. Такие меры реагирования координировались в рамках системы "шефства над деревнями", когда НПО и другие структуры принимали ответственность за оказание содействия в реконструкции деревень. Большинству пострадавших домохозяйств предлагалось два варианта: восстановление силами владельца и восстановление силами донора. В ходе этого процесса были использованы разные подходы, что дало возможность гибкости, показавшие разную степень результативности. В ряде уроков, выведенных из этого исследования, подчеркивалось важное значение участия и активной вовлеченности пострадавших людей, а также влияние места на жизнь пострадавших общин. В одном случае оказалось, что в новом поселке, построенном в трех километрах от старой деревни, разрушенной землетрясением, через шесть лет после него все дома пустовали, за исключением одного-двух, занятых рабочими-мигрантами, снимавшими это жилье у тех, для которых оно было построено. Предполагавшиеся жители этого поселка, сначала принявшие предложение о постройке домов для них, вернулись в старую деревню, где они отстроились сами: "[жители деревни сказали] что они не хотят уходить из деревни, *"...это дом наших предков"*. Когда их спросили, кто отстроил деревню, они гордо отвечали, что сделали это сами"⁴³. В другой деревне, где люди заняли построенные для них дома, они выразили к своему новому поселку "полностью негативное" отношение, например в таких словах "здесь нет жизни; нам скучно; здесь нет магазинов"⁴⁴.

43. Обследование, проведенное в Гуджарате, указывает на некоторые опасности поспешного составления программ, ориентированных на требования доноров, что чревато игнорированием социального капитала пострадавших жителей, равно как и упора на проекты восстановления с ведущей ролью подрядчиков, которые в редких случаях ориентированы на развитие. Авторы приходят к выводу, что "установка на скорейшее восстановление неизбежно очень скоро приводит к решению привлечь коммерческих подрядчиков. В этот момент такого рода проекты обычно перестают быть инициативами по развитию, становясь строительными проектами. Участие в них жителей сводится к замешиванию бетона или изготовлению строительных блоков. И это в лучшем случае... В своей основе подход к обеспечению людей кровом главным образом силами подрядчика ориентирован на строительство в валовых показателях жилья. При этом понятия жилья гораздо шире этого"⁴⁵. Они также предупреждают: "Когда этот процесс в пострадавшей деревне направляется мощными сторонними субъектами, социальный капитал, присутствующий в таких давно существующих общинах, может отбрасываться или даже понести ущерб"⁴⁶.

44. В случае Восточного Тимора, рассматривавшемся выше, важность и ценность прямого участия пострадавшего населения в восстановлении системы жилищных, земельных и имущественных прав в период после референдума 1999 года подчеркивалась с самого первого этапа. В докладе для Организации Объединенных Наций 2000 года указывалось, что большинство тиморцев, опрошенных в ходе исследования по установлению фактов, подтвердили важность привлечения местных структур по разрешению споров по обычному праву к работе будущих механизмов урегулирования и разрешения земельных

⁴³ Ibid. p. 181.

⁴⁴ Ibid., p. 181.

⁴⁵ Ibid., pp. 182-183.

⁴⁶ Ibid. p. 185.

споров, полагая, что они по-прежнему имеют легитимность, несмотря на десятилетия конфликта и лишения владения, а также играют роль ценного источника "информации, включая сведения о границах, уровне прав и истории приобретения и потери"⁴⁷. На основе этих сведений, полученных от широкого круга тиморцев, в докладе была сделана рекомендация использовать работоспособные существующие на местах структуры урегулирования споров в качестве важнейшего первого шага в разрешении земельных, жилищных и имущественных споров. Такое посредничество могло бы начаться "на любом числе уровней, прямо с уровня семейных советов"⁴⁸.

45. Эти и другие предложения по урегулированию жилищных, земельных и имущественных прав на основе активного участия пострадавшего населения, а также по использованию в качестве основы существующих общинных процессов не были приняты к действию временной администрацией и вновь избранным независимым правительством. После обрушившейся затем на страну волны насилия, уничтожения и перемещения 2006–2007 годов необходимость такой вовлеченности получила заметное признание. Пять составляющих национальной стратегии восстановления включают составляющую формирования доверия в рамках общин и между людьми и правительством. Это включает контекст попыток скорейшего достижения реинтеграции и возвращения ВПЛ, перемещенных в результате насилия, в их общины при стимуле в виде денежной компенсации от государства, за счет которой они могли бы отремонтировать свои дома или поселиться в других местах в случае невозможности реинтеграции. В рамках программы диалога и общественных связей были созданы группы по налаживанию диалога для организации необходимых процессов урегулирования конфликтов, посредничества и переговоров. Это потребовало участия местных властей, молодежных лидеров и других групп. Программа, осуществление которой продолжалось в некоторых общинах в мае 2010 года, включала использование практики урегулирования споров по обычному праву и церемоний укрепления мира. По мнению многих, она оказалась успешной и необходимой для укрепления мира и безопасного возвращения ВПЛ. Сообщалось, что женщины гораздо активнее, чем мужчины, участвовали в общинном процессе диалога и примирения. При этом, наоборот, в процессе выплаты компенсации доминирующую роль занимали мужчины.

46. Случай постконфликтной Руанды иллюстрирует использование нисходящего подхода к развитию применительно к распределению земли, переселению и жилью в усилиях по преодолению наследия лишения владения и перемещения в годы, предшествовавшие геноциду 1994 года и непосредственно последовавшие за ним. Большинство руандийцев пережили насильственное перемещение либо в пределах страны, либо во вторую или даже третью страну, и эта реальность сформировала все последующие усилия по решению земельных вопросов и реализации жилищных прав. Начиная с 1997 года правительство пытается в масштабах страны реализовать модель "имидугуду" ("укрупнение деревень"), в соответствии с которой все сельское население Руанды должно было в своей основной массе жить в деревнях, а не в традиционных рассредоточенных поселениях. Любое новое строительство вне признанных перспективными деревень предполагалось запретить, в то время как власти должны были вынудить людей оставить и снести свои дома рядом с их наделами. Обосновывавшаяся и реализовывавшаяся в качестве

⁴⁷ du Plessis and Leckie, J. du Plessis and S. Leckie, "Housing Property and Land Rights in East Timor", pp. 21 and 23.

⁴⁸ Ibid., p. 36.

чрезвычайной жилищной политики, призванной дать кров сменявшим одна другую волнам приблизительно 2,5 млн. беженцев, относившихся к категориям "старых дел" и "новых дел", которые возвращались домой после 1994 года, модель имидугуду имела долгосрочные демографические, экономические и связанные с характером управления цели. На северо-западе страны она также служила противоповстанческой мерой в контексте вторжений бывших РВС и интерахамве и жестких ответных действий правительственных войск.

47. Хотя правительство выделило значительные средства, привлеченные внутри страны и полученные из-за рубежа, на строительство нового жилья главным образом в рамках моделей имидугуду (укрупнения деревень), и достигло некоторых позитивных результатов, эти усилия лишь в редких случаях были основаны на консультациях с местным населением и в некоторых случаях были связаны с прямым нажимом, выселением и лишением владения, что, вероятно, несовместимо с международным правозащитным правом. Возможность перехода к строительству жилья в рамках программы имидугуду была популярна среди некоторых жителей, живущих в неблагоустроенных жилищах, однако она была гораздо менее популярна среди домохозяйств, которые уже жили в домах хорошего качества⁴⁹. Жители деревень были серьезно озабочены тем, что в новых деревнях люди будут жить вдалеке от своих полей, что затруднит их обработку, прежде всего для женщин. Они были также озабочены тем, что те, кто отказался от части своей земли для постройки деревень, редко получали компенсацию, что вызвало трения и потенциальные конфликты. Кроме того, дома, построенные в рамках имидугуду, часто были плохого качества, и власти нередко устанавливали необоснованные ограничения для владельцев существующих домов, требуя от них реконструировать или перестроить свои дома, без должного учета вопросов доступности и адекватности в культурном плане и пригодности. Коренной народ тва в результате пострадал от этого в наибольшей степени из-за навязывания требований, игнорирующих их традиционные ценности и жилищную практику⁵⁰.

48. Руандийская модель имидугуду не просто дает решение жилищной проблемы в контексте чрезвычайной ситуации: она основывается на видении полностью перестроенного сельского общества. Консультации были ограниченными, и участие в основном принимало форму необходимого "обязательного трудового участия в строительной деятельности"⁵¹. Несмотря на эти очевидные проблемы, а также уроки, полученные в ходе предыдущих проектов укрупнения деревень в Восточной Африке, "чрезвычайный" статус Руанды после 1994 года позволил заручиться содействием некоторых международных учреждений⁵². Однако к 1999 году международный нажим и связанный с этим недостаток донорских средств фактически привели к прекращению программы укрупнения деревень.

49. Руандийское правительство в принципе не отказалось от этой политики и в 2007 году, вновь приступило к осуществлению этой концепции после принятия в 2004 году политики населенных пунктов. В 2008 году правительство

⁴⁹ E. Havugimana, *State Policies and Livelihoods: Rwandan Human Settlement Policy*. University of Gothenburg (Gothenburg, Sweden, 2009), p. 44.

⁵⁰ Jean-Pierre Bucyensenge, "Residents vow to phase out grass thatched houses" in *The New Times*.

⁵¹ M. van Leeuwen, "Rwanda's Imidugudu programme and earlier experiences with villagisation and resettlement in East Africa", in *Journal of Modern African Studies*, 39 (4) (2001) p. 638.

⁵² *Ibid.*, p. 641.

объявило о планах создания 30 экспериментальных деревень, по одной в каждом районе, чтобы содействовать переселению людей в имидугуду с помощью системы позитивных стимулов, таких как предоставление сельскохозяйственных орудий и скота. Большинство услуг, таких как водоснабжение и энергоснабжение, в большинстве случаев еще не налажено, в то время как многие вновь созданные деревни не получают каких-либо услуг вообще. Кроме того, хотя власти заявили о своей готовности к большей открытости и о переходе к системе льгот вместо обязательного подхода, программа, по мнению многих, по-прежнему навязывается сверху⁵³. Тем не менее общий процесс идет быстро, и, по оценкам правительства, к маю 2010 года примерно 51% населения жили в имидугуду, исключительно быстрый рост с 22% в 2008 году, который вполне позволяет считать, что целевой показатель "Перспективы на 2020 год" 70%, будет достигнут к 2014 году⁵⁴. Долгосрочные социальные последствия этих достижений по-прежнему не ясны. При принятии и реализации этой политики произошло размывание повесток дня в гуманитарной области и области развития и "безопасности" или контроля за населением в отсутствие подлинных консультаций, переговоров и примирения. Это, в сочетании с отсутствием практики городского планирования, должным образом ориентированной на интересы бедных, может привести к проблемам в будущем.

D. Институциональная координация, этапы и поощрение права на достаточное жилище

50. В ставших хорошо известными случаях или случаях "сложных чрезвычайных ситуаций"⁵⁵ конфликты и стихийные бедствия вызывают международные меры воздействия и поступление массовой чрезвычайной помощи со стороны ряда учреждений и государств. В последние годы ввиду колоссальных масштабов, частого возникновения и сложности разворачивающихся кризисов появились признаки усиливающегося чувства усталости доноров⁵⁶. В свете серьезных проблем, возникших в прошлом, система гуманитарного реагирования пережила с 1990-х годов процесс реформы в целях сокращения фрагментации усилий, которая была характера для ее прежней вовлеченности и стала причиной многочисленных противоречий и проблем. Это позволило создать гораздо более мощную координированную систему, также задействующую двусторонние учреждения, международные финансовые учреждения (МФУ) и НПО.

52. Этот процесс был начат в 1991 году с принятием Генеральной Ассамблеей резолюции 46/182, ставившей цели "укрепления реагирования Организации Объединенных Наций на сложные чрезвычайные ситуации и

⁵³ Поездки на места, полевые наблюдения и многочисленные беседы, проведенные исследователем Крисом Хиггинсом с осуществляющими программу работниками и должностными лицами и организациями гражданского общества, 21 июня – 1 июля 2010 года.

⁵⁴ Данные, представленные министром по делам местных органов власти общинного развития и социальных дел, 28 июня 2010 года.

⁵⁵ "Сложные чрезвычайные ситуации" возникают тогда, когда совмещается несколько разных стихийных и/или вызванных человеком кризисов, взаимно усиливающих друг друга.

⁵⁶ См., например, "Donor fatigue hits UN aid to Sudan", BBC, 19 February 1998; "U.N. battles donor fatigue for funds for Pakistan", Reuters, 17 August 2010.

стихийные бедствия, а также повышения общей эффективности гуманитарных операций на местах". Кризисы последующих лет (прежде всего геноцид в Руанде 1994 года, когда международное сообщество прямо называлось виновным в неспособности предсказать, предотвратить и принять ответные меры) ускорили темпы реформы. Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН) было создано в 1998 году в качестве подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций с мандатом координировать гуманитарные меры реагирования, разработку политики и информационно-пропагандистскую деятельность в гуманитарной сфере. В нем были сведены вместе все гуманитарные функции Организации Объединенных Наций, до того осуществлявшиеся Канцелярией Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО) и Департаментом по гуманитарным вопросам в рамках единого координационного центра Организации Объединенных Наций, Координатора по оказанию чрезвычайной помощи (КЧП). В резолюции Генеральной Ассамблеи 46/182 были далее созданы важные межучрежденческие механизмы и оперативные инструменты. В их числе: Межучрежденческий постоянный комитет (МПК), объединяющий всех гуманитарных партнеров из числа учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, Всемирный банк, Красный Крест и основные международные НПО, функционирующие в качестве межучрежденческого органа принятия решений в ответ на сложные чрезвычайные ситуации; а также структурированные по блокам и этапам, связанным с конкретными фондами и планами действий: чрезвычайные призывы (ЧП), процесс совместного призыва (ПСП), Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ) и Общий план действий в гуманитарной области (ОПДГ).

53. Несмотря на эти достижения, остается ряд "серых зон" и нестыковок, как и сохраняется необходимость уделения дальнейшего внимания совершенствованию системных механизмов интеграции правозащитной перспективы в меры реагирования на бедствия. Постконфликтные и послебедственные меры реагирования по-прежнему характеризуются несогласованностью разных этапов деятельности. Многие двусторонние доноры, которым направлялись просьбы о предоставлении финансирования для преодоления кризисов, оставались в плену жесткой дихотомии двух основных областей вовлеченности: "гуманитарная помощь" и "развитие". При этом бюджеты по обоим направлениям не взаимозаменяемы, что привело к искусственному разделению того, что должно быть в идеале сопряженной деятельностью. Нынешние финансовые инструменты (чрезвычайные призывы) по сути дела не дают возможности проведения с самого начала гуманитарных операций такого рода анализа и консультаций, которые помогли бы уменьшить степень неопределенности и предел ошибки при переселении, реконструкции, обеспечении гарантий владения недвижимостью и защиты и реализации права на достаточное жилище. История обращения учреждений по вопросам развития к финансированию по ЧП применительно к инициативам, разработанным для формирования более долгосрочной устойчивости гуманитарных операций, представляется неоднозначной, и масштабы доступа к ресурсам для проведения важнейшей работы по выработке политике, правовой реформе и планированию были крайне ограничены.

54. Часть проблемы заключается в еще не полном понимании концепции "восстановления" (на двух выделяемых из него этапах, "раннего" и "долгосрочного") и его программных последствий в ходе оказания гуманитарной помощи. Прежняя концептуализация перехода от "чрезвычайной помощи" к "развитию" не оказалась полезной. Проблема заключалась в том, что при этом была предпринята попытка проведения жесткой последовательной

принята попытка проведения жесткой последовательной логики, которая, как правило, оставляла без внимания известные существенные "негуманитарные" меры, которые должны были бы начаться с самого первого этапа оказания гуманитарной помощи и осуществляться вплоть до возобновления обычных процессов развития.

55. Ставки определения конечного успеха обеспечения равноправных и эффективных усилий по реконструкции и восстановлению выше всего в период, сразу следующий за первоначальным "кризисным событием", который обычно совпадает с началом оказания гуманитарной помощи. Ключевые определяющие факторы конечного успеха или провала долгосрочной реконструкции и развития обычно закладываются в ходе этого начального периода либо в результате обоснованных и проактивных политических решений, либо лишь в силу развития событий. Это касается многих областей восстановления; возможно, нигде больше, чем в области населенных пунктов, права на достаточное жилище и владение землей. Должно вызывать озабоченность то, что, как правило, отсутствует понимание последствий игнорирования ключевых вопросов, связанных с правами человека и системами владения землей в ходе первых критических месяцев реагирования. Необходимы шаги по обеспечению того, чтобы ранние возможности были признаны и использованы таким образом, чтобы право на достаточное жилище для каждого пострадавшего в результате конфликтов и бедствий было ограждено и защищено, а не подорвано. В условиях ограниченности ресурсов и колоссального нажима, вызывающего необходимость продемонстрировать конкретные результаты, могут быть сделаны дорогостоящие политические ошибки, которые, в частности, в области права на достаточное жилище и владение землей, способны иметь серьезные долгосрочные последствия. Однако непринятие важнейших необходимых мер также может иметь катастрофические последствия.

56. Для этого необходимы ресурсы, привлекаемые внутри стран и по линии двусторонних и многосторонних международных доноров, учреждений по оказанию чрезвычайной помощи, НПО и т.п. Что касается проблемы жилья после бедствия: "Сокращение воздействия стихийных бедствий на более бедные страны прямо соотносится с их возможностями по получению доступа к достаточному финансированию для надлежащего восстановления в послебедственный период. Послебедственное финансирование стимулирует экономическую активность и восстанавливает важнейшие компоненты поступательного экономического роста. Главный момент – способна ли страна получить доступ к финансированию на раннем этапе послебедственного восстановления"⁵⁷. После проведения оценки распределение и использование этих средств также имеет жизненно важное значение. Если первоначальные оценки потребностей проводятся состязательным образом по секторальному признаку, это может привести к соперничеству между учреждениями за "свои" проекты и программы вместо столь необходимой интеграции перспективных стратегий. Если такие вклады используются должным образом, кризисы, вызванные бедствиями, могут, несмотря на все их негативные последствия, стать также периодами возможностей: "В послебедственных ситуациях могут происходить периоды интенсивной социальной перегруппировки, а легитимность, власть и правила гораздо более подвижны и открыты, чем, возможно, в другие периоды. Хотя такие ситуации создают проблемы, такие как низкая предсказуемость, а порой и игнорирование гарантий, они же способны

⁵⁷ P. Freeman, "Allocation of Post-Disaster Reconstruction Financing to Housing", in Building Research & Information, 32(5), 2004, p. 429.

открыть "окно возможностей" для позитивных изменений. Вместе с тем необходимо проявлять осторожность, стремясь к тому, чтобы добрые намерения имели своей основой принцип "не навреди" применительно к гуманитарным действиям"⁵⁸.

57. Ввиду уроков прошлых двух десятилетий, а также уже начатой институциональной реформы гуманитарные учреждения и, как можно полагать, двусторонние доноры теперь гораздо лучше понимают опасность непреднамеренного причинения ущерба в результате мотивированных добрыми намерениями ранних действий, которые в итоге повышают уязвимость бедных. В области права на достаточное жилище, и в частности в вопросах безопасности владения недвижимостью, размещения, адекватности с точки зрения культуры и наличия услуг, возможностей и инфраструктуры, по крайней мере настало время для того, чтобы руководящие принципы "не навреди" перешли к следующему этапу предоставления на местном уровне конкретных инструментов своевременного анализа и проактивных мер воздействия.

IV. Выводы и рекомендации

58. Нарушения права на достаточное жилище могут как служить одним из факторов, так и быть результатом вооруженных конфликтов и стихийных бедствий. Более бедные и обездоленные члены общества страдают от них в непропорционально большой степени. Устранение имеющихся факторов уязвимости способно сыграть важную роль как в плане предупреждения, так и в плане уменьшения последствий бедствий и конфликтов. Поэтому государствам следует:

- безотлагательно активизировать свои усилия по ограждению, защите и осуществлению права на достаточное жилище во всех его аспектах как в городском, так и в сельском контексте;
- разработать и проводить политику и программы реформы владения землей, которые обеспечат доступность для всех удобно расположенного, безопасного и доступного жилья;
- признать и защищать разнообразные формы владения землей вместо доминирующей или исключительной нацеленности на полное право собственности.

59. После каждого бедствия или конфликта право на достаточное жилище должно быть интегрировано в качестве ключевой составляющей планирования, подготовки и осуществления любых последующих мер реагирования гуманитарного характера и в области реконструкции и развития.

60. Правительствам при неизменной поддержке со стороны международных учреждений по оказанию поддержки следует предоставлять немедленный временный кров с разумными надлежащими условиями жизни для каждого, перемещенного в результате конфликта или бедствия.

61. При подготовке к реконструкции и развитию все соответствующие стороны и действующие лица должны признать, что жилище обладает внутренне присущей социальной ценностью, имеющей жизненно важное значение для социальной стабильности, уменьшения бедности и развития. Любое реагирование на последствия конфликтов или бедствий с точки

⁵⁸ UN-Habitat, Land and Natural Disasters. Guidance for Practitioners, (Nairobi) p. 10.

зрения права на достаточное жилище должно выходить за рамки нацеленности на ущерб, разрушение или уничтожение жилищ и инфраструктуры и затрагивать, в частности, следующее:

- разрыв социально-экономических связей и сетей;
- уничтожение источников средств к существованию, имеющих дом своим центром;
- конкретные права и озабоченности женщин и других групп, особо уязвимых для дискриминации;
- ухудшение условий доступа к услугам, системам обслуживания и возможностям получения средств к существованию;
- утрата защищенности владения недвижимостью, в частности со стороны тех, кто жил при обычных или неформальных системах владения недвижимостью до бедствия или конфликта.

62. Быстрая оценка и анализ ранее существовавших систем владения недвижимостью и имущественных прав должны быть проведены непосредственно после бедствия или конфликта. Цели оценки должны заключаться в следующем: 1) определение ориентиров в отношении неотложных шагов, которые должны быть предприняты для защиты права на достаточное жилище и защищенность владения недвижимостью для всех, и в частности для более бедных и обездоленных членов общества; 2) выявление областей возможностей, в которых при присутствии и поддержке двусторонних и многосторонних международных учреждений могут возникнуть возможности улучшения и инноваций (например, обеспечение ранее отсутствовавших связанных с жильем прав и правомочий для женщин); 3) выявление и подача сигнала предупреждения в отношении областей рисков, в которых плохо продуманные решения способны привести к новым нарушениям жилищных прав. Такая быстрая оценка должна стать важнейшим шагом в направлении разработки более подробной и полной стратегии землепользования, распределения и регистрации земли в интересах устойчивого восстановления и реконструкции.

63. Необходимо создать специальные механизмы или каналы финансирования для предоставления ресурсов для инициатив, нацеленных на уважение, защиту и соблюдение права на достаточное жилище, с самого начала гуманитарных операций. Кроме того, необходимо создать структурированные сети формирования потенциала на местном уровне, сопровождающиеся адресной оперативной поддержкой. Необходимо подготовить, распространять и транслировать в руководящие принципы действий задокументированный массив свидетельств прошлых нарушений (и их причин).

64. Необходимо обеспечить эффективные консультации и прямое участие затронутых общин в разработке и осуществлении постконфликтных и послебедственных мер реагирования, в частности по жилищным и земельным вопросам.

65. Необходимо признать право всех людей, перемещенных в результате конфликта или бедствия (беженцев или ВПЛ), на добровольное возвращение к своим землям и в свои дома или любым другим местам в пределах своей страны и необходимо предпринять все возможные шаги по оказанию им содействия в осуществлении этого права. В случаях, когда перемещенные лица устроились и начали строить новую жизнь и общины на новом месте, их решение остаться там также следует уважать и поддерживать. Кроме того, в случаях, когда землей и домами перемещенных людей владеют вторичные владельцы имущества, необходимо предпринимать последовательные усилия по достижению

довательные усилия по достижению путем переговоров соглашения, удовлетворяющего все стороны, прежде чем принимать какие-либо юридические меры.

66. Жилищные и земельные вопросы должны решаться в мирных соглашениях, и при необходимости должны создаваться специальные учреждения по рассмотрению имущественных претензий.

67. В постконфликтных и послебедственных ситуациях необходимо создавать механизмы выявления нарушений права на достаточное жилище, включая принудительные выселения. Жертвы таких нарушений должны иметь право на защиту закона и иметь доступ к правосудию.
