Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 April 2021
Russian
Original: English

Совет по правам человека
Сорок седьмая сессия
21 июня — 9 июля 2021 года
Пункт 3 повестки дня
Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Жилищные, земельные и имущественные вопросы в контексте перемещения лиц внутри страны

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Сесилии Хименес-Дамари

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Сесилия Хименес-Дамари представляет обзор своей деятельности в соответствии с мандатом, предоставленным ей Советом по правам человека в резолюции 41/15.

В тематическом разделе данного доклада Специальный докладчик рассматривает жилищные, земельные и имущественные вопросы в контексте перемещения лиц внутри страны. Она анализирует то, как эти вопросы могут приводить к перемещению, становиться его следствием и препятствовать долгосрочным решениям. Специальный докладчик рассматривает воздействие этих вопросов на права человека внутренне перемещенных лиц и пути их решения.

Просьба отправить на вторичную переработку

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Сесилии Хименес-Дамари представлен в соответствии с резолюцией 41/15 Совета по правам человека. В нем Специальный докладчик представляет обзор деятельности, осуществленной ею с момента представления своего предыдущего доклада (A/HRC/44/41), и рассматривает жилищные, земельные и имущественные вопросы в контексте перемещения лиц внутри страны.

II. Деятельность Специального докладчика

2. В течение отчетного периода Специальный докладчик направила свое внимание на выполнение задач, поставленных в регулирующих ее мандат резолюциях, несмотря на ограничения в связи с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19). В соответствии со своими тематическими приоритетами Специальный докладчик продолжила активно пропагандировать четыре темы Плана действий по более эффективному предотвращению и решению проблем внутренне перемещенных лиц и их защите на 2018–2020 годы[1], который она представила вместе с государствами-членами, учреждениями Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами на мероприятии, проведенном в 2018 году в ознаменование двадцатой годовщины принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. В ознаменование двадцать второй годовщины принятия Руководящих принципов, приходящейся на 2020 год, Специальный докладчик совместно с Глобальной группой по защите выпустила различные пресс-релизы и пропагандистские видеоматериалы. В октябре 2020 года Специальный докладчик участвовала в организации межсессионного семинара[2] по последующим мерам в связи с осуществлением Плана действий, который был организован Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в соответствии с резолюцией 41/15 Совета по правам человека, и на котором она выступила в качестве модератора. Срок осуществления Плана действий официально истек в декабре 2020 года; тогда же была представлена подборка примеров национальной практики[3], в которой собрана передовая практика 16 стран[4].

3. Специальный докладчик, индивидуально и совместно с другими мандатариями, выпускала пресс-релизы и заявления и принимала участие в вебинарах, посвященных последствиям пандемии COVID-19. Она внесла свой вклад в усилия по укреплению потенциала, в частности выступила одним из организаторов трех курсов Международного института гуманитарного права по теме «Право и политика в отношении ВПЛ». Курсы проводились на английском, французском и испанском языках (на испанском языке — впервые), а основную массу их участников составили государственные должностные лица из более чем 40 стран. В целях распространения информации о Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны и поощрения их осуществления Специальный докладчик выступила с лекциями и докладами на занятиях и совещаниях, организованных академическими учреждениями, включая Оксфордский университет, Женевский университет, Флетчерскую школу права и дипломатии Тафтского университета, Лондонский университет и Уорвикский университет. Специальный докладчик участвовала в подготовке таких изданий, как *Refugee Survey Quarterly* («Ежеквартальный обзор по вопросам беженцев»), *Forced Migration Review* (журнал «Вопросы принудительной миграции») и одна из публикаций Научно-исследовательского института по вопросам правам человека и мира Университета им. принца Махидола. Она приняла участие в конференциях, организованных такими профессиональными организациями и

[1] См. http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/MultiStakeholderPlanOfAction.aspx.

[2] См. http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/SeminarHRAndIDP.aspx.

[3] Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020).

[4] Документ, который будет принят в продолжение работы, начатой в Плане действий, будет сосредоточен на долгосрочных решениях.

организациями гражданского общества, как Калдорский центр международного права беженцев, Ассоциация международного права Американской ассоциации адвокатов, Глобальная группа по защите, Азиатский центр по вопросам правосудия и прав, Норвежский совет по делам беженцев, Женская сеть по вопросам перемещения Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии и Глобальный альянс национальных учреждений по правам человека. Специальный докладчик внесла свой вклад в страновые инициативы, предпринятые властями Южного Судана, переходным органом власти автономного региона Бангсаморо (Филиппины) и Комиссией по правам человека штата Чьяпас (Мексика). Специальный докладчик также выпустила совместные пресс-релизы с другими мандатариями, национальными правозащитными учреждениями и страновыми отделениями Организации Объединенных Наций.

4. В целях сбора материалов и распространения информации о ее тематических докладах Генеральной Ассамблее и Совету по правам человека Специальный докладчик провела многочисленные консультации, встречи и вебинары, в том числе с участием представителей государств-членов, учреждений Организации Объединенных Наций, Платформы по вопросам перемещения населения, вызванного стихийными бедствиями, Целевой группы по перемещению, созданной в соответствии с просьбой Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Азиатско-Тихоокеанского форума национальных правозащитных учреждений, координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам Организации Объединенных Наций и Международного альянса организаций лиц с инвалидностью. В рамках последующей деятельности по итогам ее поездки в Сальвадор Специальный докладчик внесла существенный вклад в проведение курса, организованного Сальвадорским национальным кластером по защите жертв принудительного перемещения.

5. Специальный докладчик уделила особое внимание обеспечению учета вопросов прав человека внутренне перемещенных лиц в учреждениях системы Организации Объединенных Наций и других межправительственных региональных механизмах. В качестве постоянного приглашенного лица она принимала активное участие в совещаниях Межучрежденческого постоянного комитета, особенно в совещаниях по вопросам гуманитарного реагирования на пандемию и страновым ситуациям, одобрения коллективных решений о руководящих указаниях учреждениям Организации Объединенных Наций и неправительственным организациям и активации гуманитарных кластеров. Кроме того, Специальный докладчик участвовала в мероприятиях, организованных учреждениями и подразделениями Организации Объединенных Наций, включая УВКПЧ, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международную организацию по миграции, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), совместную межучрежденческую службу по профилированию внутренне перемещенных лиц, членом исполнительного комитета которой она является, и Группу экспертов по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц Статистической комиссии. Что касается региональных механизмов, то Специальный докладчик представила материалы для слушаний в Парламентской ассамблее Совета Европы по вопросу о произвольном перемещении, для восьмого гуманитарного симпозиума Африканского союза и для конференции Экономического сообщества западноафриканских государств по вопросу о включении в национальное законодательство Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи. Кроме того, она опубликовала совместный пресс-релиз с Межамериканской комиссией по правам человека. В соответствии со своим кругом ведения Специальный докладчик продолжает взаимодействовать с Группой высокого уровня по внутренне перемещенным лицам, учрежденной Генеральным секретарем.

III. Жилищные, земельные и имущественные вопросы в контексте перемещения лиц внутри страны

A. Введение

6. Потеря земли и жилья является одной из ключевых характеристик перемещения внутри страны, независимо от его причины. И процессы перемещения внутри страны, и напряженность в связи с земельными ресурсами во всем мире в настоящее время усиливаются[5]. Весьма вероятно, что в будущем напряженность и конфликты, связанные с землей и жильем, усугубятся в связи с изменением климата, стихийными бедствиями, крупномасштабными инвестициями в земельные участки, деятельностью добывающей промышленности, отсутствием продовольственной безопасности, ростом численности населения и стремительной урбанизацией. Жилищные, земельные и имущественные вопросы встают на всех этапах перемещения. Они становятся причинами перемещения, одним из его следствий и препятствуют долгосрочным решениям. Поэтому решение жилищных, земельных и имущественных вопросов в ситуациях перемещения имеет важнейшее значение для предотвращения перемещения, смягчения его последствий и нахождения долгосрочных решений.

7. Утрата жилья, земли и имущества ставит под угрозу целый ряд прав человека, которые государства обязаны уважать, защищать и осуществлять. Поэтому государствам следует воздерживаться от вмешательства в такие права, защищать внутренне перемещенных лиц и лиц, подвергающихся риску перемещения, от злоупотреблений и принимать позитивные меры для обеспечения осуществления прав на жилье, землю и право собственности.

8. Жилищные, земельные и имущественные вопросы многоаспектны, что подчеркивает необходимость многосекторального подхода к их решению, учитывающего дифференцированное воздействие на отдельные группы лиц. Жилищные, земельные и имущественные вопросы — это проблема в сфере прав человека, гуманитарной деятельности, развития и мира, которая затрагивает многие секторы деятельности и управления, включая сокращение масштабов нищеты, сельское хозяйство, управление земельными ресурсами, городское планирование, корпоративное право и законодательство о горнодобывающей деятельности, уменьшение опасности стихийных бедствий, кров и жилье, правосудие переходного периода, верховенство права и миростроительство.

9. Посредством настоящего доклада Специальный докладчик надеется повысить осведомленность государств, органов местного самоуправления и других лиц, занимающихся жилищными, земельными и имущественными вопросами в контексте перемещения, о типичных проблемах, эффективных ответных мерах и различных имеющихся инструментах политики. Она отдельно освещает области, представляющие общий интерес, и сферы, в которых координация между министерствами, органами местного самоуправления и субъектами гуманитарной деятельности, деятельности в области развития и мира, возымеет положительный эффект.

10. Специальный докладчик выражает признательность за ценную информацию, полученную от широкого круга заинтересованных сторон, в частности в ходе консультаций, организованных Глобальной группой по защите, в рамках зон ответственности за жилищные, земельные и имущественные вопросы.

[5] Guidance note of the Secretary-General, “The United Nations and land and conflict”, March 2019; Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement 2020*.

B. Правовая и политическая база

Как определяются жилищные, земельные и имущественные права?

11. Для целей настоящего доклада жилищные, земельные и имущественные права касаются:

> «Наличия жилья в отсутствие угрозы принудительного выселения; места, в котором человек получает кров, безопасность и возможность обеспечить себя средствами к существованию. Это включает в себя весь спектр прав на жилище, землю и имущество, принадлежащих соответствующим лицам согласно законодательству, обычному праву или не оформленных официально... Права на землю — это права как на землю, так и на природные ресурсы. [Жилищные, земельные и имущественные] права принадлежат владельцам, арендаторам, кооперативным жителям, собственникам и лицам, владеющим земельными участками в силу обычного права, а также жителям неформальных поселений, не имеющим гарантий прав собственности»[6].

12. Жилищные, земельные и имущественные права охватывают право на достаточный жизненный уровень, достаточное жилище, собственность, возвращение и средства правовой защиты, включая реституцию и компенсацию. Право на достаточное жилище имеет множество аспектов, включая правовое обеспечение гарантий владения, доступ к общественным благам и государственным услугам, ценовую доступность, пригодность для проживания, физическую доступность, местоположение и соответствие определенным культурным нормам[7]. Одним из ключевых аспектов правовых гарантий владения является запрет принудительного выселения. Принудительное выселение определяется как «постоянное или временное выселение отдельных лиц, семей и/или общин из их домов и/или с их земель против их воли, без предоставления надлежащей правовой или иной защиты или без обеспечения доступа к такой защите»[8]. Принудительные выселения нарушают ряд прав человека и могут приводить к перемещению лиц внутри страны.

13. Жилищные, земельные и имущественные вопросы также могут быть тесно связаны с осуществлением других прав человека, включая права на питание, свободу передвижения и свободу выбора местожительства[9] (например, когда люди были вынуждены бежать из своих домов и не могут вернуться туда или поселиться где-либо еще или же оказываются в такой ситуации после перемещения), защиту от посягательств на неприкосновенность частной жизни и жилища[10], воду и санитарию и здоровье (например, доступ к воде и санитарии часто зависит от жилья, а их отсутствие наносит вред здоровью, особенно в случае инфекционных заболеваний, таких как COVID-19).

14. Право на землю связано с осуществлением целого ряда прав человека[11]. В международном праве признаются земельные права коренных народов (имеющих особую духовную связь с традиционно принадлежащими им землями, территориями и ресурсами)[12] и равные доступ к земле, ее использование и контроль над ней для женщин (которые часто подвергаются дискриминации в части доступа к

[6] Norwegian Refugee Council and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “The importance of addressing housing, land and property: challenges in humanitarian response” (2016), p. 5.

[7] E/1992/23; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 (1997).

[8] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 (1997), п. 3.

[9] Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 12.

[10] Там же, ст. 17.

[11] OHCHR, *Land and Human Rights: Standards and Applications* (2015).

[12] Конвенция Международной организации труда 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169), ст. 7 и 13–19; Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, ст. 8, 19, 25–30 и 32.

собственности и наследованию)[13]. В связи с усилением конкуренции за землю и природные ресурсы в течение последнего десятилетия были разработаны новые руководящие принципы защиты обычных прав на землю и доступа к земле в поддержку продовольственной безопасности и устойчивого использования ресурсов.

15. Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности и Декларация Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, были приняты в целях совершенствования управления земельными ресурсами и защиты законных прав владения и пользования, в особенности прав уязвимых и маргинализированных групп. Оба документа отражают обязательства и ответственность государств по: регулированию инвестиций в земельные ресурсы и недопущению нарушения в их результате продовольственной безопасности, ухудшения состояния окружающей среды и перемещения населения; правовому признанию индивидуальных и коллективных обычных прав на владение землей; предоставлению средств правовой защиты в случае перемещения, вызванного деятельностью в области развития, конфликтом или стихийным бедствием; при необходимости, проведению аграрных реформ для обеспечения более справедливого доступа к земле и природным ресурсам. Подчеркивая необходимость защиты «законных» прав на землю и увязывая их с источниками средств к существованию и правом на питание, эти руководящие документы поощряют разработку национальных законов и политики, защищающих обладателей обычных прав на землю от давления современного общества, ограничивая тем самым соответствующие причины перемещения.

16. На момент подготовки настоящего доклада Комитет по экономическим, социальным и культурным правам готовил текст замечания общего порядка по земельным вопросам и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах.

Жилье, земля и имущество и перемещение

17. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны содержат положения, подтверждающие обязательства государств и других сторон, касающиеся жилья, земли и имущества и перемещения. В них излагается, например, обязанность государственных органов находить реализуемые альтернативы перемещению, получать свободное и информированное согласие затронутых лиц до переселения или перемещения и предоставлять надлежащие жилищные условия и средства правовой защиты (принцип 7). Государства также несут особое обязательство по защите от перемещения коренных народов и других групп, находящихся в особой зависимости от своих земель и привязанных к ним (принцип 9). Во время перемещения внутренне перемещенным лицам обеспечиваются элементарный кров и жилье, продукты питания и питьевая вода (принцип 18), а их имущество и собственность следует защищать (принцип 21). Государствам следует принимать меры по поддержке реинтеграции вернувшихся перемещенных лиц, в частности путем оказания им помощи в возвращении их имущества или предоставления компенсации (принципы 28–29).

18. Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, которые служат руководством для разработки механизмов реституции имущества беженцев и перемещенных лиц, основаны на международной практике. В Принципах подтверждаются права таких лиц, не являющихся собственниками, как арендаторы, жители неформальных поселений, лица, вторично

[13] Всеобщая декларация прав человека, ст. 16; Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 26; Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 14 (2) g)–h) и 16 (1) h). Эти международно-правовые инструменты защищают женщин от дискриминации в части владения и наследования по признаку пола или семейного положения, а также гарантирую права сельских женщин на получение возможности кредитования и участия в механизмах переселения на новые земли.

занимающие жилье, и обладатели обычных прав на землю. К числу других ключевых документов относятся основные принципы и руководящие положения, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития, а на региональном уровне — Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи и Протокол об имущественных правах возвращающихся лиц[14].

19. Обязательства государств об интеграции проблем перемещения в законы и политики, касающиеся уменьшения опасности стихийных бедствий и адаптации к изменению климата (например, меры в отношении жизненно важных случаев эвакуации, обеспечения готовности к стихийным бедствиям или ликвидации их последствий, меры по повышению устойчивости жилья и инфраструктуры, а также плановые переселения, осуществляемые в качестве крайней меры в случаях, когда адаптационные меры на местах невозможны), имеют многочисленные последствия для прав на жилье, землю и имущество[15]. В этой связи в Сендайской рамочной программе действий по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы подчеркивается актуальность интеграции мер по уменьшению опасности бедствий в нормы, регулирующие строительство, землепользование и городское планирование, в целях повышения готовности к бедствиям и укрепления мер по ликвидации их последствий[16].

Глобальные процессы, касающиеся жилья, земли и имущества и перемещения лиц внутри страны

20. Жилье, землю и собственность, нахождение долгосрочных решений и развитие затрагивают несколько глобальных процессов. На Всемирном саммите по гуманитарным вопросам в 2016 году было провозглашено обязательство принять «новые методы работы», с тем чтобы преодолеть институциональный разрыв между гуманитарными субъектами и субъектами, занимающимися вопросами развития[17]. К правительствам был обращен призыв осуществлять долгосрочные стратегии сокращения масштабов проблемы перемещенных лиц внутри страны, поддерживая долговременные решения, а кроме того было признано, что внутренне перемещенным лицам должны быть обеспечены жилье, источники средств к существованию и гарантии прав владения на долгосрочную перспективу[18]. В одной из своих директивных записок[19] Генеральный секретарь подтвердил приверженность Организации Объединенных Наций комплексному и координированному решению жилищных, земельных и имущественных вопросов, связанных с конфликтами, в рамках трех основных направлений деятельности Организации: мир и безопасность, права человека и развитие. В ноябре 2020 года Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации обновил свои критерии жизненно важных элементов и включил меры, касающиеся жилья, земли и собственности, в число мероприятий, на которые может быть направлено его финансирование[20]. Кроме того, земельные ресурсы фигурируют в нескольких задачах и показателях целей устойчивого развития, касающихся нищеты, голода, гендерного равенства, обеспечения открытости, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и устойчивого использования ресурсов.

21. В Новой программе развития городов, принятой в 2016 году, Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию

[14] Этот документ является одним из протоколов к Пакту о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер, 15 декабря 2006 года.

[15] A/75/207.

[16] Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи, приложение II, пп. 18–19, 22, 27 d), 30 f)–g) и 33 j)–k).

[17] A/71/353.

[18] A/70/709, подп. 84 a).

[19] См. сноску к п. 6.

[20] См. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Central%20Emergency%20Response%20Fund%20Life-Saving%20Criteria.pdf.

(Хабитат III)[21] определила рамочную основу для урбанизации, включающую в себя различные политики, направленные на модернизацию и реконструкцию неформальных поселений в рамках программ территориального планирования на местном уровне и таких решений, как поэтапное строительство жилья и самостоятельное строительство.

C. Понимание взаимосвязи между жильем, землей и имуществом, внутренним перемещением и правами человека

Жилищные, земельные и имущественные вопросы как причины перемещения

22. Земля является ценным ресурсом для обеспечения средств к существованию, торговли и экономического развития. Земля также имеет социальные и духовные аспекты, особенно для коренных народов и других групп, имеющих особую привязанность к своим землям. В многомерности характера земельных ресурсов кроется причина появления противоположных друг другу интересов, которые могут трансформироваться в напряженность, конфликт и насильственное выселение или перемещение, о чем свидетельствуют оценки Всемирного банка, согласно которым земельные вопросы являются одним из существенных аспектов в 65 процентах случаев сегодняшних конфликтов[22]. В отсутствие решений по борьбе с дискриминационной политикой и предыдущими волнами перемещений и лишения земель назревают застарелые обиды, что ставит под угрозу социальную сплоченность и доверие. Бедность и социально-экономическая маргинализация по причине безземельности, отсутствие равенства в доступе к земле и высокая концентрация земель в собственности небольшого числа людей или организаций также являются мощными движущими силами конфликтов.

23. Последствия таких видов деятельности в области развития и предпринимательства, как крупномасштабные инвестиции в землю, инфраструктуру, горнодобывающую промышленность и реконструкцию городов, для земельных участков и жилья становились причиной перемещения и экспроприации на условиях, равносильных принудительному выселению. Меры по сохранению окружающей среды также приводили к принудительным выселениям и перемещению населения во многих странах и особенно затронули земельные права коренных народов[23]. В других случаях конкуренция за доступ к ценным ресурсам приводила к насильственным нападениям на гражданских лиц, разрушению или незаконному присвоению жилья и имущества и к затяжным конфликтам с участием вооруженных сил, негосударственных вооруженных групп и преступных организаций.

24. В контексте внезапных стихийных бедствий перемещение внутри страны может принимать форму спонтанного бегства, эвакуации по распоряжению или по принуждению властей или недобровольного запланированного переселения из районов повышенного риска[24]. Внутреннее перемещение может также быть вызвано такими негативными последствиями изменения климата, как деградация земель, засуха, засоление, наводнения или повышение уровня моря, и происходить как до, так и после таких событий[25]. Кроме того, к обострению напряженности и конфликтам, например между скотоводами и фермерами, может также приводить конкуренция за скудные земельные ресурсы.

Жилищные, земельные и имущественные вопросы во время перемещения

25. Доступ внутренне перемещенных лиц к земле и жилью во время перемещения зависит от различных обстоятельств, в том числе от того, происходит ли перемещение

[21] Резолюция 71/256 Генеральной Ассамблеи, приложение.

[22] World Bank Group, *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict and Violence 2020–2025* (2020), p. 18.

[23] A/71/229.

[24] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “Strengthening IFRC responses to internal displacement in disasters: challenges and opportunities”, 2019.

[25] A/75/207.

внезапно, как например в ситуациях конфликта, насилия и стихийных бедствий, или в плановом порядке.

26. Утрата земли и жилья негативно сказывается на широком спектре прав человека. Вследствие потери возможности добывать средства к существованию люди впадают в нищету, что сказывается на их возможностях получать доступ к продуктам питания и достаточному жилью. Разрушения, вызванные конфликтом или стихийным бедствием, ограничивают жилищные возможности и усугубляют ранее существовавшие системные проблемы, включая нехватку жилья, особенно в городских районах. Это может приводить к образованию стихийных поселений и захвату государственных или частных земель, но в обоих случаях перемещенные лица не получают никаких гарантий.

27. Жилищные условия в лагерях, местах коллективного проживания и неформальных поселениях во многих случаях неудовлетворительны. Ограниченный доступ к таким услугам, как водоснабжение, санитария и гигиена, в сочетании с переполненностью создает серьезную опасность для здоровья, примеры чему мы наблюдали в ходе пандемии COVID-19. Ограниченные возможности в том, что касается достаточного жилища, также влекут за собой повышенный риск сексуального и гендерного насилия, в том числе в домохозяйствах, возглавляемых женщинами, либо из-за ненадежных условий жизни[26], либо в силу того, что женщин могут вынуждать к могущим нанести им вред действиям в обмен на обеспечение жильем их семьи[27].

28. В случае затяжного перемещения и по мере истощения ресурсов все большее число внутренне перемещенных лиц может подвергнуться выселению[28], в свою очередь приводящему к вторичному перемещению из-за неуплаты арендной платы, незаконного завладения чьей-либо собственностью или проживания на земле, которую владелец хочет вернуть.

Долгосрочные решения жилищных, земельных и имущественных вопросов

29. Долгосрочным достигнутое решение является тогда, когда у внутренне перемещенных лиц не остается особых потребностей в помощи и защите, связанных с их перемещением, и когда они могут пользоваться своими правами человека без дискриминации по признаку перемещения[29]. Жилище, земля и имущество являются важнейшими компонентами прогресса в достижении долгосрочных решений. Фактически, шесть из восьми критериев, предусмотренных в Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц как определяющие долгосрочность характера достигнутого решения, касаются жилья, земли и имущества[30].

30. Долгосрочные решения могут достигаться путем возвращения, местной интеграции и расселения в других районах страны. В ситуациях конфликта и повсеместного насилия имущество перемещенных лиц зачастую преднамеренно захватывается, разграбляется, разрушается и экспроприируется, чтобы заставить ту или иную политическую, этническую или религиозную группу покинуть данную местность или не допустить ее возвращения. Соответствующие меры включают в себя передачу оставшихся без хозяев имущества и земли политическим или военным сторонникам властей или их захват такими лицами, удаление, уничтожение или фальсификацию земельных кадастров, а также введение в действие законов, ограничивающих или отменяющих жилищные, земельные и имущественные права перемещенных лиц. К числу других препятствий на пути возвращения могут относиться присутствие наземных мин и отсутствие или утрата личных и имущественных документов, необходимых для заявления своих прав на жилье, землю и имущество, а также для получения реституции, компенсации или помощи на цели

[26] A/HRC/29/34/Add.2, п. 58.

[27] УВКПЧ, «Женщины и право на достаточное жилище» (2012 год).

[28] Joint Internally Displaced Person Profiling Service, “Profile at a glance: Somalia, Mogadishu”, 2016.

[29] Рамочная программа поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц (A/HRC/13/21/Add.4).

[30] Там же, п. 53.

восстановления. Отсутствие надлежащего жилья для перемещенных лиц часто используется для того, чтобы препятствовать местной интеграции и влиять на динамику той или иной демографической группы.

31. Хотя меры реагирования в ситуациях стихийных бедствий зачастую в меньшей степени обусловлены политическими веяниями, чем меры реагирования в условиях конфликта, существовавшие ранее формы дискриминации могут влиять на оказание помощи определенным группам населения. Поддержки долгосрочным решениям, особенно в отношении жилья, земли и имущества, зачастую не оказывается, поскольку предполагается, что перемещение в связи со стихийными бедствиями носит краткосрочный характер. Однако примеры затянувшегося перемещения после стихийных бедствий весьма многочисленны[31]. Специфика проблемы при поиске долгосрочных решений в случае перемещения в ситуациях стихийных бедствий заключается в том, что некоторые варианты расселения могут оказаться невозможными в районах, где риск возникновения стихийного бедствия не может быть в достаточной степени снижен, или потому, что земли, на которой данная группа населения проживала изначально, для жилья более не пригодны.

32. Причины перемещения внутри страны часто пересекаются друг с другом, а само перемещение зачастую является итерационным. Отсутствие гарантий или ограниченность доступа к земле и ненадлежащие жилищные условия во время перемещения повышают риск повторного перемещения. Например, лица, перемещенные в результате засухи, могут оказаться вынуждены селиться в урбанизированных неформальных поселениях. Это в свою очередь увеличивает для них риск принудительного выселения за незаконное вселение или в ходе реализации проектов городской реконструкции. Лица, поселившиеся в районах, подверженных опасности, также подвергаются риску повторного перемещения в результате последующего стихийного бедствия. Неоднократные перемещения снижают жизнестойкость перемещенных лиц, ослабляют их способность достигать долгосрочных решений и приводят к тому, что они оказываются в ситуации перемещения надолго.

Гарантии владения, перемещения и долгосрочные решения

33. В отсутствие гарантий владения для людей повышается риск перемещения, в том числе в результате принудительного выселения. Под владением понимается такая связь отдельных лиц и групп лиц с землей и жильем, которая может быть определена законом, неофициально или в силу обычая. Владение может принимать различные формы, такие как краткосрочный съем жилья, кооперативное жилье, аренда, собственность, жилье из маневренного жилого фонда и неформальное поселение, включая захват земли или имущества[32]. Гарантии владения существуют тогда, когда имеющаяся связь с землей и жильем позволяет человеку жить в безопасности, мире и достоинстве. Чтобы защитить людей от принудительного выселения, преследований и других угроз, независимо от формы владения следует обеспечивать определенную степень соответствующих гарантий[33].

34. Для обеспечения такой защиты государственные органы разрабатывают правила землепользования, определяющие системы землевладения и категории лиц, имеющих право использовать те или иные ресурсы, сроки и условия такого пользования[34]. По большей части органы государственного управления сосредотачиваются на официально зарегистрированных механизмах владения, в то время как не оформленные официально или основанные на обычае права на землю

[31] Walter Kälin, *Internal Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change*: *Submission to the High-level Panel on Internal Displacement by the Envoy of the Chair of the Platform on Disaster Displacement* (Platform on Disaster Displacement, 2020).

[32] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991), п. 8 a).

[33] Там же.

[34] Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), “Land tenure and rural development”, Land tenure series 3 (2002).

зачастую оказываются без правового признания и защиты. Земли, регулируемые неофициальными или обычными механизмами, часто считаются государственными, что позволяет властям распоряжаться ими или передавать их в концессию. По оценкам, 75 процентов населения мира не имеет доступа к официальным системам регистрации и защиты своих прав на землю[35]. Отсутствие государственного признания и защиты законных прав владения, основанных на обычае, в условиях усиливающейся конкуренции не раз приводило к принудительным выселениям, захвату земель, перемещению и выплатам неадекватной компенсации.

35. Угрозы гарантиям владения возникают также во время перемещения и при попытке изыскать долгосрочные решения. Непризнание обычных и не оформленных официально прав на землю затрудняет для перемещенных лиц доказывание своих прав владения и доступ к реституции, компенсации или гуманитарной помощи и помощи в целях развития. Исследования вариантов обеспечения жильем, предлагаемых жителям городских неформальных поселений, перемещенным в результате стихийных бедствий, указывают на существование тенденции не оказывать помощь таким жителям и предлагать им переселение, а не улучшение жилищных условий в исходном месте проживания, в то время как лица, чьи права собственности в том же районе официально оформлены, могут оставаться в нем[36]. Это представляет собой дискриминацию по признаку формы владения, запрещенную согласно нормам в области прав человека[37].

36. Способность обеспечивать гарантии владения предполагает эффективное управление землей и городским хозяйством. Усилия, направленные на повышение защищенности прав владения на основе политики оформления обычных прав на землю, требуют наличия мощного институционального потенциала для ведения земельных кадастров. Процессы, в рамках которых основное внимание уделяется оформлению индивидуальных прав собственности на землю, часто умаляют коллективные права, например в отношении таких видов деятельности, как собирательство, выпас, охота и рыболовство. Коллективное оформление прав собственности считается более эффективным способом повышения защищенности прав владения при одновременном сохранении возможности доступа к общей земле и ресурсам. Таким образом общины могут продолжать управлять земельными ресурсами в традиционном порядке, а их устойчивость к внешнему давлению с целью продажи их земель повышается.

37. В случае конфликтов и стихийных бедствий системы управления земельными ресурсами и городским хозяйством еще более ослабляются, а доступ к правосудию ухудшается, что в свою очередь еще сильнее ограничивает способность государственных органов гарантировать права владения и разрешать споры, возникающие в связи с массовым перемещением населения и захватом собственности.

Определенные группы населения

38. Хотя большинство внутренне перемещенных лиц можно считать уязвимыми в том, что касается их жилищных, земельных и имущественных прав, женщины, коренные народы и скотоводы сталкиваются с особыми проблемами в части владения. Перемещенные дети, пожилые люди и люди с инвалидностью[38] также имеют особые потребности, которые необходимо учитывать в программах по принятию ответных мер. Слабость гарантий владения часто является отражением дискриминации и социально-экономической маргинализации, затрагивающей определенные группы и отдельных лиц. Во время перемещения отсутствие гарантий владения усугубляет ранее существовавшие факторы уязвимости и ограничивает возможности для

[35] World Bank and International Federation of Surveyors, “Fit-for-purpose land administration”, 2014.

[36] Barbara McCallin and Isabelle Scherer, *Urban Informal Settlers Displaced by Disasters: Challenges to Housing Responses* (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, 2015).

[37] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) и A/HRC/25/54, пп. 50–59.

[38] A/HRC/44/41, п. 86.

улучшения условий жизни[39]. В частности, гарантии прав владения коренных народов, женщин, меньшинств и членов некоторых кастовых групп, как правило, слабы, а их права на землю носят характер обычных или вторичных, ограниченных такими видами деятельности, как производство продуктов питания, собирательство, охота и рыболовство[40]. Поскольку эти права часто не признаются, а уязвимые люди часто не обладают соответствующей информацией, не имеют средств или не доверяют институтам, они сталкиваются с трудностями в защите своей земли от конфискации или захвата. Во многих случаях у них нет возможности обратиться в суд, а механизмы урегулирования споров по обычному праву могут быть дискриминационными по отношению к ним.

39. Во многих обществах патриархальные, законодательные, обычные, религиозные и социальные нормы ставят женщин в невыгодное положение в части доступа к земле, а также собственности на землю и ее наследования[41]. В системах обычного права большинство женщин получают доступ к земле и жилью через своих родственников-мужчин и рискуют потерять эти активы в случае развода или вдовства, особенно если у них нет детей мужского пола, для которых они могут сохранить землю в качестве опекуна. Если же права собственности зарегистрированы, то в основном на имя мужчин. Это особенно затрудняет установление права на собственность женщин, когда их родственник-мужчина умирает или исчезает во время перемещения, конфликта или стихийного бедствия. В таких случаях важнейшее значение, для того чтобы женщины могли доказать свою связь с умершим или пропавшим без вести лицом и начать процедуру наследования, имеет доступ к личным документам. Отсутствие у женщин гарантий владения землей и жильем угрожает продовольственной безопасности и благосостоянию их семей, особенно когда они возглавляют домашние хозяйства.

40. Сильная культурная, духовная и экономическая привязанность коренных народов к своим землям признается в праве прав человека, в котором подробно излагаются меры, необходимые для их защиты от перемещения, в частности предусмотрено требование наличия их свободного, предварительного и информированного согласия в отношении любых мер и проектов, затрагивающих использование их земель и природных ресурсов[42], и попыток переселить их с их земель. Право владения коренных народов в большинстве случаев носит характер обычая, а его правовое признание или защита со стороны государства ограничены. Их жилищные, земельные и имущественные права, как правило, оказывались под угрозой в результате перемещения, вызванного конфликтами, законами об охране окружающей среды и инвестиционными проектами, осуществляемыми с согласия государства. Даже в тех случаях, когда в национальном законодательстве права коренных народов на землю признаются, ограниченность их возможностей обращения к судебным процедурам приводит к уязвимости коренных народов перед захватом их земель. В 1997 году Филиппины приняли прогрессивное законодательство о защите земельных прав коренных народов в соответствии с международными стандартами[43]. Вместе с тем, поскольку на осуществление соответствующего закона выделяются ограниченные ресурсы, а также ввиду противоречий между политикой страны в области горнодобывающей промышленности и этим законом, в 2016 году на земли коренного народа лумад по-прежнему совершались вторжения в рамках государственных и частных проектов развития, деятельности добывающих компаний, крупных плантаций и мелкомасштабной незаконной деятельности по добыче полезных ископаемых и лесозаготовке, осуществляемой местными военизированными группировками[44].

[39] World Bank Group, “Guidance note on land and conflict: protecting and strengthening the land tenure of vulnerable groups” (June 2018).

[40] Ibid.

[41] A/HRC/23/44.

[42] Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, ст. 10 и 32.

[43] Закон 1997 года о правах коренных народов.

[44] A/HRC/32/35/Add.3, п. 76.

41. Уникальную связь с землей имеют скотоводы, поскольку их возможность обеспечивать свое существование зависит от мобильности и доступа к обширным территориям для выпаса скота. Засухи, опустынивание и деградация земель, усугубляемые медленно наступающими последствиями изменения климата, увеличивают потребность в мобильности и доступе к общим землям, чтобы компенсировать сокращение доступности качественных пастбищ. Параллельно с этим использование пастбищных угодий в целях развития и индивидуальное оформление прав собственности на общие земли ограничивают такую мобильность и усиливают деградацию земель и интенсивность выпаса за счет сосредоточения скота на ограниченных площадях.

42. Защитники земельных и экологических прав, особенно женщины и правозащитники из числа коренных народов, все чаще становятся объектами насильственных действий, включая убийства, запугивание, привлечение к уголовной ответственности, насильственное выселение и перемещение[45]. Они играют важнейшую роль в повышении осведомленности общественности и органов власти о земельных правах и о воздействии проектов в области развития и предпринимательской деятельности на права человека, природные ресурсы, здоровье и окружающую среду[46].

D. Решение жилищных, земельных и имущественных вопросов и перемещение внутри страны: вызовы и возможности

43. Для предотвращения или смягчения последствий перемещения должны существовать прочные механизмы обеспечения гарантий прав владения и системы городского управления. Наличие слабых мест в таких системах усугубляет риски и последствия перемещения для маргинализированных общин в странах с высоким, средним и низким уровнем дохода. Даже в тех случаях, когда такие системы существуют, их функционирование может быть еще больше осложнено тем фактом, что перемещение населения, конфликты и стихийные бедствия часто сопровождаются уничтожением, повреждением и утратой документов и записей, удостоверяющих право собственности.

44. Поэтому при принятии жилищных, земельных и имущественных мер, основанных на уважении норм в области прав человека, следует учитывать весь спектр гуманитарных мер, мер в области развития и миростроительства. В то время как некоторые жилищные, земельные и имущественные вопросы требуют принятия чрезвычайных мер в ситуациях, когда конфликт или стихийное бедствие внезапно приводят к лишению внутренне перемещенных лиц элементарного крова, продуктов питания и воды и умножению споров, усиление защиты доступа к земле и надлежащему жилью, устойчивому к стихийным бедствиям, требует долгосрочных усилий по укреплению законов, политики и институтов, направленных на обеспечение устойчивого управления земельными ресурсами и городским хозяйством. Такие базовые и сопутствующие системы способствуют снижению рисков перемещения, связанных с жильем, землей и имуществом, и совершенствованию мер реагирования в случае перемещения. Усилия по совершенствованию или обеспечению гарантий владения и достаточного жилища должны занимать центральное место в удовлетворении особых потребностей перемещенных лиц, и в то же время должны обеспечиваться их включение в работу по структурному развитию, направленную на укрепление систем управления земельными ресурсами и городским хозяйством, усиление верховенства права и доступа к правосудию, и возможность использования ими положительных результатов такой работы.

45. Участию внутренне перемещенных лиц и лиц в группе риска перемещения в разработке, планировании и осуществлении решений и программ, затрагивающих их права на землю и жилье, следует уделять центральное место в рамках принятия мер органами государственного управления, органами местной власти и субъектами

[45] Резолюция 40/11 Совета по правам человека; A/HRC/39/17.
[46] Там же.

гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, с тем чтобы обеспечить учет их ожиданий, усовершенствовать меры реагирования и повысить степень вероятности достижения долгосрочных решений[47].

Усиление гарантий владения

46. Усиление гарантий владения способствует предотвращению жилищных, земельных и имущественных споров, сокращению перемещений и достижению долгосрочных решений. Принудительные выселения часто приводят к первоначальному или повторному перемещению, обнищанию и ухудшению условий жизни на новом месте. Основная ответственность за предотвращение принудительных выселений и предоставление средств правовой защиты лежит на государствах. Выселение может оказаться необходимым в случае существования обоснованной общественной заинтересованности в некоторых проектах развития, для защиты прав собственности в случае широкомасштабного вторичного занятия жилья или земель после конфликта или для спасения жизней путем эвакуации или переселения из районов, подверженных опасности, в случаях если превентивные меры снизить риск не позволяют. Даже в таких обстоятельствах выселения следует осуществлять в соответствии с национальным законодательством и международными нормами и стандартами в области прав человека, включая надлежащую правовую процедуру[48].

47. Независимо от типа прав владения лиц, которые могут быть выселены, следует привлекать затрагиваемые группы к принятию решений в отношении альтернатив выселению, эвакуации и запланированному переселению. Альтернативы могут включать в себя официальную регистрацию и модернизацию неформальных поселений, улучшение доступа к услугам и жилищных условий, а также повышение устойчивости к стихийным бедствиям. Использование инструментов оценки воздействия выселения позволяет оценить людские и финансовые издержки в связи с выселением и принимать на основании этой информации соответствующие меры[49]. При проведении оценки следует учитывать дифференцированное воздействие на отдельные группы населения, включая перемещенных лиц, коренные народы, женщин, детей, людей с инвалидностью, меньшинства и пожилых людей.

48. Если выселение неизбежно, то следует привлекать затрагиваемые группы к принятию решений относительно альтернативного жилья, места проживания и компенсации, а также им следует обеспечить право на надлежащую правовую процедуру, в том числе путем получения соответствующих уведомлений, подачи апелляций и обращения к средствам правовой защиты. Важно отметить, что в результате выселения не должно появляться бездомных людей. Плановые перемещения следует осуществлять в рамках комплексного процесса переселения, чтобы обеспечить доступ к достаточному жилью, и особенно гарантии владения, доступность для людей с особыми потребностями, возможности получения средств к существованию, доступ к услугам и социально-экономической инфраструктуре[50]. В таких случаях следует обеспечивать возможность получения альтернативных земель равной ценности[51].

49. В рамках обязательства государств по защите лиц, находящихся на их территории, от нарушений прав человека третьими сторонами государственным органам следует разрабатывать законы и политику, ограничивающие риск выселения и перемещения в результате осуществления проектов в области развития, предпринимательской деятельности и спекуляции землей и недвижимостью. Такие законы должны предусматривать свободное, предварительное и информированное согласие коренных народов. В Руководящих принципах предпринимательской

[47] A/72/202.

[48] A/HRC/4/18; United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) and OHCHR, “Forced evictions”, fact sheet No. 25/Rev.1, 2014.

[49] UN-Habitat and OHCHR, *Losing Your Home: Assessing the Impact of Eviction* (Nairobi, UN-Habitat, 2011).

[50] A/75/207, п. 46.

[51] A/HRC/4/18, п. 43 .

деятельности в аспекте прав человека подчеркивается ответственность государств за создание нормативной среды, способствующей уважению прав человека предприятиями в силу корпоративного права или законов, регулирующих земельные концессии или концессии на добычу полезных ископаемых, а также ответственность предприятий за проявление должной осмотрительности во избежание нарушений прав человека в результате их деятельности.

50. Предотвращение выселений служит также защите здоровья[52]. Во время пандемии COVID-19 самоизоляция и безопасная физическая дистанция стали двумя основными способами ограничения распространения заболевания. Пандемия усугубила уязвимость социально-экономически маргинализированных групп населения, включая перемещенных лиц, проживающих в небезопасных условиях и в тесноте, с ограниченным доступом к воде и санитарным услугам. Более того, экономические последствия пандемии привели к принудительному выселению множества людей за неуплату арендной платы или ипотечных кредитов. Были приняты некоторые позитивные меры, такие как объявление временно запрета выселений и отключения коммунальных услуг[53]. К числу других мер относятся субсидии съемщикам жилья и мелким арендодателям, отсрочка ипотечных платежей и временное ограничение арендной платы, вводимые во избежание перерастания кризиса в области здравоохранения в жилищный кризис[54].

51. Принудительно выселяют из жилья зачастую ранее перемещенных лиц, заселившихся на чужие земли или в чужие дома из-за отсутствия альтернатив. Хотя государства обязаны защищать право собственности, они также должны защищать права внутренне перемещенных лиц на достаточное жилище и средства к существованию. Во избежание споров между перемещенными лицами и принимающими сообществами по поводу захватов, ресурсов и воздействия на окружающую среду органам государственной власти следует консультироваться с местными правообладателями и выплачивать им компенсацию, например в форме аренды занимаемой земли или предоставления местному населению возможности пользоваться предоставляемыми перемещенным лицам услугами или созданной для них инфраструктурой.

52. Одна из трудностей, постоянно встающая перед органами власти и гуманитарными субъектами, заключается в выявлении лиц для консультаций и выплаты компенсации, причиной чего является отсутствие ясности в отношении прав на землю. Учитывая этот факт, гуманитарные субъекты, оказывающие поддержку органам власти, разработали страновые обзоры по жилищным, земельным и имущественным вопросам[55] , в которых описываются правовые и практические аспекты владения. Глобальный блок по предоставлению крова разработал рекомендации по обеспечению крова и должной осмотрительности[56], в том числе особые рекомендации для городских условий[57], чтобы обеспечить выявление и уважение существующих земельных прав теми, кто строит временное жилье или оказывает помощь в обеспечении крова. Еще одним примером передовой практики по усилению защиты прав владения является поощрение заключения соглашений, в которых определяются соответствующие функции и обязанности арендаторов и

[52] Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 14 (2000), п. 16.

[53] См. http://www.newamerica.org/future-land-housing/reports/land-housing-and-covid-19/evictions-and-covid-19.

[54] A/75/148.

[55] См. http://www.sheltercluster.org/resources/library/hlp-country-profiles.

[56] См. http://www.sheltercluster.org/sites/default/files/docs/4.2_gsc_land_rights_and_shelter_the_due_diligence_standard.pdf. См. также Sphere Association, *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*, 4th ed. (London, Shortrun Press, 2018), в частности главу, касающуюся крова и поселения.

[57] Norwegian Refugee Council and others, *Security of Tenure in Urban Areas: Guidance Note for Humanitarian Practitioners* (London, International Institute for Environment and Development, 2017).

собственников, а также лиц, получающих помощь в обеспечении кровом, и владельцев временного жилья. Правовая помощь и посреднические услуги в спорах, связанных с незаконным занятием, договорами аренды и процедурами наследования, также способствуют усилению защиты прав владения, защите жилищных, земельных и имущественных прав и определению критериев для получения помощи на цели восстановления и средств правовой защиты.

53. Документальное оформление жилищных, земельных и имущественных прав имеет ключевое значение для усиления гарантий владения, предотвращения принудительного перемещения и нахождения долгосрочных решений. Конфликты и стихийные бедствия особо осложняют этот процесс. В Гондурасе органы власти инициировали проект по регистрации и защите брошенного имущества в целях содействия его реституции[58]. Часты случаи ошибок или невнесения записей в земельные кадастры, а также утраты документов на жилье, землю и имущество. Масштабы разрушений, продолжительность перемещения и исчезновение объектов, обозначающих границы на местности, затрудняют выявление правовых, физических и альтернативных доказательств владения. Подход «достаточно надежный» представляет собой один из примеров передовой практики, направленной на обеспечение правовой определенности в отношении прав владения и их защиты в интересах бенефициаров в максимально возможном объеме. Он заключается в принятии социальных и неофициальных свидетельств права владения в тех случаях, когда официальные документы имеются не в полном объеме. Такой подход позволяет не допускать исключения внутренне перемещенных лиц из процесса оказания помощи в предоставлении крова по причине дискриминации по признаку владения[59].

54. Инструменты управления земельными ресурсами, используемые в контексте развития для помощи странам в совершенствовании топографических информационных систем, были адаптированы к ситуациям в период после стихийных бедствий и конфликтов для целей документирования жилищных, земельных и имущественных прав. Доменная модель социального владения представляет собой учитывающий гендерную проблематику и основанный на широком участии инструмент информации о земельных ресурсах и управления ими для регистрации официально зарегистрированных и неофициальных прав владения, который может использоваться для сельских и городских районов. Картирование с участием общественности на основе спутниковых снимков периодов до конфликта или стихийного бедствия используется для установления связи между людьми и пространствами, с тем чтобы упростить идентификацию ранее существовавших зданий в случае их сильного разрушения. Заявления отдельных лиц о праве владения могут быть дополнены подтверждающими документами и фотографиями, загружаемыми через программное обеспечение модели. Возвращающиеся и перемещенные лица могут участвовать в процессе картирования, предоставляя индивидуальные заявления о праве владения, подтвержденные соседями и общинными лидерами. Органы власти Ирака воспользовались этим методом для усиления защиты прав владения езидского населения: они использовали для этого картирование с участием общественности, в результате которого были выданы свидетельства о владении, подтвержденные органами местной власти[60].

Снижение риска и улучшение доступа к достаточному и устойчивому жилищу

55. Меры по предотвращению и смягчению рисков перемещения, связанного со стихийными бедствиями, могут способствовать реализации права на достаточное жилище. Для снижения риска перемещения важнейшее значение имеет анализ факторов уязвимости к стихийным бедствиям. Эти факторы сочетают в себе социально-экономическую маргинализацию, личную уязвимость, неудовлетворительные жилищные условия и инфраструктуру, подверженность

[58] Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020).

[59] Norwegian Refugee Council, *Securing Tenure in Shelter Operations* (2019), updated edition.

[60] См. https://reliefweb.int/report/iraq/ensure-tenure-security-iraqi-yazidi-people-un-habitat-handed-over-occupancy-certificates.

воздействию бедствий, а также такие политические аспекты, как неэффективное управление, незащищенность прав владения и отсутствие или неосуществление политики уменьшения опасности бедствий.

56. Для уменьшения и предотвращения риска перемещения, связанного со стихийными бедствиями, и их воздействия на права человека государствам следует разрабатывать и осуществлять соответствующие законы и политики, например в отношении уменьшения опасности бедствий, мобильности людей, охраны окружающей среды и устойчивого развития, в том числе в отношении городского планирования и жилищных, земельных и имущественных вопросов[61]. Национальная политика Вануату в области изменения климата и перемещения населения в результате стихийных бедствий является одним из примеров комплексной политики, которая сочетает в себе все вышеупомянутые элементы правозащитного компонента, компонента развития и гуманитарного компонента[62]. Законы, защищающие права скотоводов на владение, позволяют сохранить возможности получения средств к существованию и уменьшают вероятность споров с земледельцами, а также риск недобровольного перемещения. Передовая практика включает в себя защиту доступа к общим землям и признание моделей мобильности скотоводов посредством создания миграционных коридоров и определения границ «родных территорий» для предоставления приоритетного доступа к природным ресурсам[63].

57. Одним из способов снижения уязвимости является разработка инструментов для оценки факторов риска и соответствующего планирования ответных мер. В Уганде государственные органы провели такую оценку риска, создали базу данных, содержащую информацию о людях, которые проживают в подверженных оползням районах, и разработали десятилетнюю программу добровольного переселения в более безопасные места, предусматривающую предоставление жителям подверженных риску районов земли, жилья, инфраструктуры и возможности вести деятельность, приносящую доход[64]. Картирование жилищных, земельных и имущественных прав в районах, подверженных риску, является одной из мер по обеспечению готовности, позволяющей защищать эти права и снижать риск принудительного перемещения.

58. Меры, направленные на повышение сопротивляемости населения стрессовым факторам, таким как засуха, холод или наводнения, могут обеспечить ему возможность оставаться в местах проживания и сохранение средств к существованию. Проекты в области развития, такие как проекты в области климатоустойчивого сельского хозяйства, в рамках которых основное внимание уделяется адаптации, жизнестойкости и устойчивому использованию ресурсов, помогают скотоводам Сахеля использовать более устойчивые методы эксплуатации пастбищных угодий, благодаря чему ограничивается деградация земель и улучшается состояние здоровья скота[65].

59. Другие меры по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и чрезвычайные меры, направленные на предотвращение или смягчение опасности стихийных бедствий, включают в себя определение безопасных мест эвакуации и информирование людей о риске стихийных бедствий и о способах защиты. Новаторскую меру по обеспечению готовности представляет собой создание климатических земельных банков, то есть приобретение или резервирование государством земли для переселения лиц, перемещенных в результате изменения климата[66]. Снижение риска для населения в районах, подверженных стихийным бедствиям, путем реконструкции жилья и защитной инфраструктуры[67] всегда должно

[61] A/75/207, п. 41.

[62] См. также http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees/GP20.pdf.

[63] World Bank Group, “Guidance note on land and conflict”.

[64] См. http://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Comparative-Experiences-on-Preventing-Addressing-and-Resolving-Internal-displacement-ENG.pdf.

[65] См. http://www.worldbank.org/en/topic/climate-smart-agriculture.

[66] Asian Development Bank, *Financing Affordable Housing in Yangon* (Manila, 2019), pp. 62–63.

[67] Christel Rose and Florentina Debling, *Words into Action: Developing National Disaster Risk Reduction Strategies* (Geneva, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2019), p. 11.

рассматриваться как приоритетная мера по сравнению с переселением, поскольку это позволяет населению сохранить свои культурные обычаи, социальные и экономические привычки. Плановое переселение следует предусматривать только в качестве крайней меры в тех случаях, когда риск не может быть уменьшен в достаточной степени или когда возвращение невозможно из-за исчезновения земель[68]. Государствам и международным субъектам, занимающимся переселением, следует проявлять должную осмотрительность, с тем чтобы не допускать дискриминационного применения мер по уменьшению опасности стихийных бедствий, таких как создание зон запрета застройки, приводящего к невозможности реконструкции или возвращения[69].

60. Внутренне перемещенных лиц, лиц, подверженных риску перемещения, и принимающие сообщества следует привлекать к планированию и разработке затрагивающих их программ[70]. Следует осуществлять информационно-пропагандистские мероприятия и меры по интеграции, чтобы обеспечить участие групп населения с особыми потребностями, включая пожилых людей, женщин, детей и людей с инвалидностью, в разработке мер по эвакуации, переселению, обеспечению жильем и средствами к существованию, адаптированных к их особым потребностям, и пользование этими группами положительными результатами принятия таких мер[71].

61. Варианты предоставления жилья следует диверсифицировать с тем чтобы предоставляемое жилье отвечало различным потребностям. Решения могут быть разными и меняться с течением времени. Речь может идти как о базовой помощи в обеспечении крова в лагерях или местах коллективного проживания, так и о выделении средств на аренду и восстановлении жилья. На Украине в рамках государственной жилищной программы для внутренне перемещенных лиц и местных инициатив в городе Мариуполь предлагаются несколько вариантов жилья для переселенцев, от временного или постоянного жилья до безвозмездного пользования или аренды с правом выкупа. В этих программах могут участвовать наиболее уязвимые лица, пожилые люди, молодые семьи и домохозяйства со средним уровнем дохода. Кроме того, внутренне перемещенные лица включены в категорию лиц, имеющих право на социальное жилье[72].

62. Переход от временного крова к достаточному жилищу является ключевым условием долгосрочных решений. Независимо от выбираемого внутренне перемещенными лицами варианта (переселение, местная интеграция или возвращение) они имеют право на безопасное и надежное жилье, на возможность обеспечивать себя средствами к существованию и пользоваться услугами. Распространенность затянувшегося перемещения подчеркивает необходимость заблаговременного планирования во избежание потенциально долгосрочного перемещения. Для этого необходимо внедрить градостроительное проектирование в населенных пунктах, подключить их к коммунальным услугам и, при необходимости, планировать потенциальное расширение. Одна из сложностей заключается в выделении безопасных, подходящих для данных целей и не спорных земельных участков. В рамках долгосрочных программ обеспечения кровом необходимо предусматривать участие местных сообществ для поддержки проектирования жилья и поселений и обеспечения их соответствия потребностям и чаяниям людей. Если такое участие обеспечено не будет, то может оказаться так, что новые поселения останутся незаселенными, а люди вернутся в небезопасные места или в неформальные

[68] Georgetown University, International Organization for Migration and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *A Toolbox: Planning Relocations To Protect People from Disasters and Environmental Change* (2017).

[69] Walter Kälin, *Internal Displacement in the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change*.

[70] International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Participatory Approach for Safe Shelter Awareness* (Geneva, 2011).

[71] Inter-Agency Standing Committee, *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters* (Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2011).

[72] Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020), p. 195.

поселения. Аналогичным образом закрытие лагерей и поселений и перевод перемещенных лиц в места их происхождения или другие места без их надлежащего участия или без соблюдения надлежащих условий вполне вероятно может привести к вторичному перемещению и повышению рисков в плане защиты.

63. Большинство перемещений происходит в странах, испытывающих трудности в предоставлении жилья и услуг малоимущим слоям городского населения в условиях стремительной урбанизации. Приток внутренне перемещенных лиц в некоторых случаях усиливает давление на жилищный сектор и сектор коммунальных услуг. В отсутствие доступных альтернатив наиболее уязвимые перемещенные лица, как правило, селятся в неформальных поселениях, что усиливает пространственную сегрегацию. Неформальные поселения являются одним из признаков слабости системы управления городским хозяйством и зачастую сочетают в себе факторы риска перемещения, подверженность рискам и уязвимость в бедных, густо населенных городских районах, характеризующихся неудовлетворительным состоянием жилья, отсутствием инфраструктуры и наличием опасных факторов[73].

64. Ожидается, что в будущем большинство перемещений, связанных со стихийными бедствиями, будет происходить на территориях городов, расположенных на морском побережье или берегах рек[74]. В районах высокого риска для удовлетворения потребностей перемещенных лиц в жилье необходимы политики и программы, обеспечивающие интеграцию мер по уменьшению опасности стихийных бедствий и управлению ими в процесс восстановления жилья и инфраструктуры благодаря надлежащему землепользованию и городскому планированию. Хотя усилия по выявлению районов риска и осуществлению мер, предусмотренных в рамках городского планирования, могут уменьшить риски и разрастание неформальных поселений, их успех маловероятен в том случае, если малоимущим слоям городского населения не будут предложены доступные варианты удовлетворительного жилья. Таким образом, жилищная политика должна обеспечивать им доступ к устойчивому жилью.

65. При реконструкции в чрезвычайных ситуациях удовлетворение насущных потребностей в предложении жилья перемещенным лицам осложняется тем, что для разработки тщательно продуманной градостроительной документации для городов, восстанавливающихся после стихийных бедствий или конфликтов, необходимо время, а управленческие возможности городов ограничены. К числу примеров передовой практики относятся проекты, сочетающие оказание помощи в строительстве временного жилья на месте с возможностью модернизации жилья по принципу «восстановление лучше, чем было», позволяющему повысить устойчивость к будущим бедствиям. На Гаити в рамках проекта КАТИЕ к процессам картирования и планирования была привлечена общественность для определения местоположения домов и районов риска и согласования мер по уменьшению опасности стихийных бедствий и модификации жилых кварталов в целях улучшения условий жизни и повышения устойчивости жилья к стихийным бедствиям[75]. Многосекторальные, территориальные и основанные на широком участии подходы повышают социальную сплоченность и позволяют создавать поселения, спроектированные таким образом, чтобы удовлетворять потребности и права жителей.

66. Удовлетворение особых потребностей внутренне перемещенных лиц является сложной задачей, поскольку эти потребности часто смешиваются с потребностями других малообеспеченных слоев городского населения, проживающих в аналогичных условиях. Важная роль отводится работе по подготовке обзоров характеристик городов, в которых сравнивается положение перемещенных лиц и принимающего населения: таким образом могут быть получены данные, позволяющие разработать соответствующие меры. Так, в Сомали собранные данные позволили выявить районы, в которых перемещенные лица имеют особые или аналогичные потребности по

[73] Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement 2019*, p. 83.

[74] Ibid., p. 84.

[75] Huma Gupta, *Home Sweet Home: Housing Practices and Tools that Support Durable Solutions for Urban IDPs* (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2015).

сравнению с другими малоимущими слоями городского населения, и показали, что половина перемещенных лиц хотели бы интегрироваться в местное общество. В то время как предыдущие усилия властей были сосредоточены на программах возвращения внутренне перемещенного городского населения, результаты обзора убедили органы власти изучить возможность содействия местной интеграции. Составление обзора способствовало разработке стратегии долгосрочного решения, а помощь внутренне перемещенным лицам была дополнена подходом, предусматривающим интеграцию в рамках долгосрочного городского развития[76].

67. Перемещение в городские районы усиливает глобальное движение урбанизации и вряд ли будет обращено вспять, особенно в случаях длительных ситуаций перемещения. Поэтому долгосрочные решения в городских условиях требуют интеграции внутренне перемещенных лиц в городское планирование и жилищную политику, что было продемонстрировано некоторыми примерами передовой практики в Сомали и Колумбии[77]. В подобных условиях еще яснее становится важнейшее значение взаимосвязи между гуманитарной деятельностью и развитием, а также тот факт, что технический опыт участников процесса развития может способствовать устойчивому городскому планированию, в рамках которого потребности внутренне перемещенных лиц интегрируются в более широкие потребности города в области пространственного развития[78]. Это способствует долгосрочным решениям и прогрессу в достижении цели 11 в области устойчивого развития об обеспечении открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов.

Разрешение жилищных, земельных и имущественных споров

68. Жилищные, земельные и имущественные споры часто возникают в ситуациях постконфликтного перемещения и перемещения, связанного с развитием и стихийными бедствиями, в которых плохое управление земельными ресурсами и городским хозяйством может привести к нарушениям прав на жилье, землю и имущество. Для устранения и предотвращения таких нарушений необходимо сочетать краткосрочные меры по устранению нарушений, связанных с перемещением, и долгосрочные структурные и институциональные реформы, направленные на повышение эффективности управления в секторах правосудия, земельных ресурсов и городского администрирования.

69. В результате перемещения, вызванного конфликтом, происходят многочисленные нарушения жилищных, земельных и имущественных прав, зачастую в рамках дискриминационных стратегий, направленных на перемещение определенных групп по признаку их религиозной, этнической, социальной или политической принадлежности и на то, чтобы помешать их возвращению. Постконфликтные усилия по возмещению ущерба за такие нарушения с помощью программ реституции и компенсации обычно наталкиваются на сильное политическое сопротивление. Для того, чтобы этот вопрос появился в повестке дня, и для контроля за осуществлением крайне важное значение имеет систематическое включение положений о жилье, земле и имуществе в мирные соглашения и процессы отправления правосудия переходного периода. Учреждения Организации Объединенных Наций призваны играть ключевую роль в поддержке и мониторинге мирных процессов, и им следует обеспечить учет жилищных, земельных и имущественных вопросов в рамках всей их деятельности по поддержанию мира, в области прав человека и развития[79].

[76] Hannah Entwisle Chapuisat, *Working Together Better to Prevent, Address and Find Durable Solutions to Internal Displacement: GP20 Compilation of National Practices* (2020), p. 160.

[77] Ibid., p. 171; Huma Gupta, *Home Sweet Home*, p. 47.

[78] См. http://www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/published_iied_jips_unh_submission.pdf.

[79] International Organization for Migration, “Guidance note: integrating housing, land and property issues into key humanitarian, transitional and development planning processes”, 2018; Guidance note of the Secretary-General, “The United Nations and land and conflict”.

70. В мирных соглашениях следует предусматривать всесторонний охват жилищных, земельных и имущественных вопросов. В них следует включать положения об устранении нарушений, совершенных в ходе конфликта, а в соответствующих случаях — об устранении проблем, существовавших до конфликта, и структурных причин и неравенства, приведших к конфликту[80]. Например, мирное соглашение между правительством Колумбии и Революционными вооруженными силами Колумбии — Армия народа (РВСК-АН) сочетает восстановительный подход, предусматривающий средства правовой защиты в случае лишения имущества, и преобразующий подход в форме комплексной политики земельной реформы в сельских районах[81].

71. Примеры передовой практики в отношении положений о жилье, земле и имуществе в мирных соглашениях включают в себя: право на возвращение домой, право на реституцию и компенсацию, обязательство о создании механизма разрешения споров и/или правосудия переходного периода по жилищным, земельным и имущественным вопросам[82], отмену дискриминационного жилищного, земельного и имущественного законодательства, реформу структуры управления земельными ресурсами и признание жилищных, земельных и имущественных прав отдельных групп лиц, таких как женщины, дети, коренные народы, скотоводы и обладатели обычных и неофициальных прав на землю.

72. В постконфликтных ситуациях рекомендуется создавать специальные механизмы разрешения жилищных, земельных и имущественных споров, поскольку в противном случае большой объем исков может застопорить работу административной и судебной систем. Предоставление средств правовой защиты за прошлые нарушения жилищных, земельных и имущественных прав является ключевым фактором достижения долгосрочных решений, миростроительства, развития и восстановления верховенства права. Как показал опыт, использование механизмов разрешения споров для рассмотрения групповых исков идет с переменным успехом. Несмотря на наличие рекомендаций по разработке процессов реституции и компенсации на основе правозащитного подхода[83], основные проблемы пока не разрешены. Необходимо решить столь сложную задачу, как нахождение баланса между обеспечением инклюзивности процесса, признанием широкого спектра жилищных, земельных и имущественных прав и учетом таких факторов, как сложность и длительность этого процесса, которые могут привести к задержке в достижении долгосрочных решений. В большинстве ситуаций заявителям следует предлагать как реституцию, так и компенсацию, и уже они сами будут выбирать решение, лучше всего отвечающее их нуждам и чаяниям.

73. В случаях длительного и неоднократного перемещения и в ситуациях, когда вследствие нескольких волн лишения собственности появились конкурирующие претензии и несколько добросовестных приобретателей одного и того же имущества, возникают практические трудности. В таких ситуациях строгое предпочтение такого средства правовой защиты, как реституция, может привести к нарушению прав на достаточное жилище или к посягательству на неприкосновенность жилища занимающего его лица. Так, в деле греков-киприотов, перемещенных из северной части Кипра, Европейский суд по правам человека признал существование этой дилеммы и счел эффективным средством правовой защиты компенсацию, а не реституцию. Суд постановил, что после 35-летнего перемещения общая политика реституции может привести к «непропорциональным новым нарушениям» прав лиц, занимающих соответствующие объекты[84]. В другом контексте длительного лишения

[80] Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, принцип 22.4.

[81] Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace (S/2017/272, annex II).

[82] A/73/173.

[83] Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers* (2008); FAO and others, *Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles* (2007).

[84] *Demopoulos and others v. Turkey*, decision, 1 March 2010.

собственности, в рамках процесса реституции в Южной Африке была предоставлена возможность выбора между реституцией и компенсацией в случаях, касающихся периода до 1913 года, и предусмотрен механизм перераспределения земли для более ранних случаев лишения собственности[85].

74. Другой типичной проблемой является отсутствие официальных документов, подтверждающих право собственности, либо из-за неполноты или повреждения официальных записей, либо в связи с тем, что объекты, ранее принадлежавшие другим лицам, находятся во владении в силу неофициального или обычного права. Для преодоления этой трудности в целях реституции могут приниматься альтернативные формы доказательств проживания, такие как счета за коммунальные услуги, показания свидетелей, детальное знание характеристик того или иного недвижимого имущества, проверяемое на месте, и свидетельства в цифровой форме, постепенно становящиеся все более распространенными.

75. Учитывая сложность и продолжительность процессов реституции и необходимость наличия институционального потенциала, местные и традиционные механизмы разрешения споров могут представлять собой альтернативный способ разрешения жилищных, земельных и имущественных споров. Как правило, они обладают социальной легитимностью, доступны физически и финансово для большинства людей и направлены на обеспечение социальной сплоченности общества. Однако у них имеется одно существенное ограничение, а именно: они могут поддерживать асимметрию в соотношении сил между сторонами или дискриминацию в отношении женщин и девочек, меньшинств или лиц, не принадлежащих к данному сообществу. Этот недостаток можно устранить путем задействования обычных механизмов правосудия в качестве первой инстанции или создания гибридных механизмов разрешения споров, в рамках которых лидерам по обычному праву придаются государственные должностные лица, обеспечивающие соблюдение в решениях национального законодательства и международных стандартов. Предоставление истцам юридической помощи и инициативы по обучению субъектов традиционного разрешения споров методам медиации и третейского разрешения споров способствуют принятию более эффективных решений.

76. Одним из важных инструментов может стать использование информационно-коммуникационных технологий, позволяющих привлекать перемещенных лиц к защите и документированию нарушений их жилищных, земельных и имущественных прав. Так, ИКТ использовались правосудием переходного периода в Колумбии для поощрения участия населения в документировании систематических нарушений прав человека и претензий, особенно в отношении жилья, земли и имущества[86]. Существуют перспективные инициативы, в рамках которых предлагается использовать опыт Колумбии и привлекать перемещенных лиц к документированию их претензий на жилье, землю и имущество путем загрузки информации в мобильное приложение в период конфликта. В приложении предлагаются рекомендации в отношении альтернативных доказательств, которые могут быть предъявлены. Подобное вовлечение перемещенных лиц в процесс собора документации позволяет им играть активную роль в процессе заявления их требований о реституции[87].

77. Один из ключевых уроков, извлеченных из опыта групповых исков с требованием реституции за нарушения жилищных, земельных и имущественных прав, заключается в том, что разработка таких механизмов является в такой же степени политическим, как и правозащитным и техническим вопросом. Практические,

[85] Rhodri C. Williams, “The contemporary right to property restitution in the context of transitional justice”, International Center for Transitional Justice, Occasional Paper (May 2007). См. также www.gov.za/issues/land-reform#.

[86] Jean-Marie Chenou, Lina P. Chaparro-Martínez and Ana María Mora Rubio, “Broadening conceptualizations of transitional justice through using technology: ICTs in the context of *Justicia y Paz* in Colombia”, *International Journal of Transitional Justice*, vol. 13, No. 1 (March 2019).

[87] John Unruh, Emily Frank and Matthew Pritchard, “A digital advance for housing, land and property restitution in war-affected States: leveraging smart migration”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 6, No. 1 (October 2017).

финансовые трудности и ограниченный институциональный потенциал могут привести к уменьшению охвата механизмами реституции и компенсации. Принятие комплексного подхода к решению жилищных, земельных и имущественных вопросов открывает возможность изыскания решений, выходящих за рамки реституции и компенсации. Работа, проделанная в рамках процессов правосудия переходного периода по установлению общего понимания в отношении прошлых нарушений посредством процессов с широким участием населения, дает основания для морального признания причиненного ущерба, которое может представлять собой дополнительную форму возмещения[88]. В рамках переходных процессов в Кении[89], на Филиппинах[90] и в Южной Африке[91] была признана роль земельных претензий в конфликте и необходимость признания несправедливости, допущенной в отношении отдельных групп в этой связи.

78. Другие решения включают в себя предоставление помощи в восстановлении или альтернативных вариантов жилья для арендаторов и лиц, вторично занимающих жилье. Распределение земли может удовлетворить потребности безземельных лиц, которым земля необходима для обеспечения средств к существованию и которые мало что выиграют от реституции. Создание надежных и инклюзивных систем управления земельными ресурсами также способствует предотвращению и разрешению споров по поводу жилья, земли и имущества. Принятие таких мер должно сопровождаться предоставлением субъектами развития технических консультаций с целью оказания государствам поддержки в повышении эффективности их систем управления земельными ресурсами и городским хозяйством. Подход к управлению земельными ресурсами по принципу «соответствует целевому назначению», разработанный Всемирным банком как мера реагирования на ограничения систем, основанных на официальном оформлении прав собственности, предлагает доступное, устойчивое и основанное на широком участии решение для регистрации всех видов прав владения в ситуациях, когда земельные кадастры неточны или отсутствуют, что часто случается в ситуациях перемещения[92].

IV. Выводы и рекомендации

79. **Решение жилищных, земельных и имущественных вопросов в контексте перемещения внутри страны требует комплексного подхода, охватывающего различные секторы вмешательства и системы взаимосвязи «гуманитарная деятельность — развитие — мир» и «уменьшение опасности бедствий — адаптация к изменению климата». В рамках государственных действий зачастую необходимо сочетать превентивные, защитные, восстановительные и преобразующие меры путем принятия законов и политик, направленных на укрепление законных прав на землю и жилье до и во время перемещения и поддержку долгосрочных решений. Целевые меры в поддержку жилищных, земельных и имущественных прав внутренне перемещенных лиц, следует дополнять путем включения внутренне перемещенных лиц в земельные и жилищные программы более широкого характера. Учитывая воздействие мер в области жилья, земли и имущества на права человека, участие затронутых групп населения в выявлении проблем и разработке решений совершенно необходимо, особенно когда речь идет о введении систем управления земельными ресурсами и городским хозяйством по принципу «соответствует целевому назначению».**

[88] A/73/173.

[89] Итоговый доклад Комиссии по вопросам установления истины, справедливости и примирения Кении (https://digitalcommons.law.seattleu.edu/tjrc-core/5/).

[90] Philippines Transitional Justice and Reconciliation Commission, *Land Report: Dealing with the Past and Land Dispossession in the Bangsamoro* (Cotabato City and Manila, 2017).

[91] Южная Африка, Закон о реституции земель (1994).

[92] World Bank and International Federation of Surveyors, “Fit-for-purpose land administration”.

80. **Специальный докладчик призывает все заинтересованные стороны:**

a) подходить к решению жилищных, земельных и имущественных вопросов многоаспектно, посредством установления партнерских отношений с различными заинтересованными сторонами, включая внутренне перемещенных лиц и затронутые сообщества, а также координировать деятельность национальных и местных органов власти, субъектов гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, в частности экспертов по управлению земельными ресурсами и городскому планированию, и обеспечивать обмен соответствующим опытом между ними с целью разработки последовательных и устойчивых программ в интересах внутренне перемещенных и других лиц;

b) повышать информированность о жилищных, земельных и имущественных правах и предоставлять юридическую помощь перемещенным лицам и людям в группе риска внутреннего перемещения, с тем чтобы содействовать им в получении гражданской документации, необходимой для заявления своих требований на жилье, землю и имущество, а также наследство, реституцию и компенсацию, и поощрять подписание договоров аренды для защиты прав владения;

c) обеспечить выявление и устранение особых правовых и социальных барьеров, препятствующих осуществлению прав на жилье, землю и имущество женщинами, в рамках мероприятий по усилению защиты прав владения, права на кров и на жилище.

81. **Специальный докладчик призывает государства и участников мирных переговоров систематически включать жилищные, земельные и имущественные вопросы во все постконфликтные переговоры и мирные соглашения.**

82. **Специальный докладчик призывает государства:**

a) предотвращать и разрешать жилищные, земельные и имущественные споры путем обеспечения признания и защиты законных прав на землю и природные ресурсы, включая коллективные права на землю, права на землю по обычному и неофициальному праву, посредством соответствующих законов и политик, а также изучить возможность принятия подходов на основе участия общественности, таких как инструменты управления земельными ресурсами по принципу «соответствует целевому назначению»;

b) обеспечить учет жилищных, земельных и имущественных прав в законах, политиках и программах в отношении перемещения внутри страны;

c) обеспечить уважение жилищных, земельных и имущественных прав в рамках законов, политик и программ, касающихся управления земельными ресурсами и городским хозяйством, уменьшения опасности бедствий, адаптации к изменению климата, предпринимательской деятельности, развития и охраны окружающей среды, и не допускать того, чтобы они становились причиной перемещений или препятствовали долгосрочным решениям;

d) защищать жилищные, земельные и имущественные права женщин вне зависимости от возраста, семейного положения, гражданского или социального статуса и от взаимоотношений женщин с мужчинами — членами домохозяйства или местного сообщества;

e) не дискриминировать перемещенных лиц по признаку владения в отношении доступа к услугам, средствам правовой защиты в случае принудительного выселения, экспроприации или переселения, а также права на участие в национальных и муниципальных жилищных программах и получение помощи;

f) отдавать приоритет над переселением модернизации и реконструкции неформальных поселений и защитной инфраструктуры;

g) обеспечить центральное место консультаций, информирования и участия внутренне перемещенных лиц при разработке, утверждении и

реализации решений, затрагивающих их жилищные, земельные и имущественные права;

h) в случаях широко распространенных нарушений жилищных, земельных и имущественных прав создавать справедливые и эффективные механизмы разрешения споров для рассмотрения требований о реституции и компенсации в соответствии с принципами по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, позволяя истцам выбирать между реституцией и компенсацией, а также принимать альтернативные доказательства в обстоятельствах, когда земельные кадастры неточны, а большинство земель не зарегистрировано;

i) рассматривать традиционные механизмы как один из вариантов, не препятствующий истцам использовать специальный механизм разрешения жилищных, земельных и имущественных споров;

j) поддерживать различные варианты возмещения, учитывая тот факт, что процессы правосудия переходного периода, разрешающие коренящиеся в прошлом или недавние жилищные, земельные и имущественные вопросы с помощью процессов, основанных на широком участии, могут способствовать примирению через моральное признание прошлых нарушений и предлагать альтернативные формы возмещения ущерба в тех случаях, когда реституция невозможна;

k) усилить механизмы разрешения споров посредством структурных реформ, направленных на устранение коренных причин перемещения внутри страны и предотвращение повторных перемещений. Устранять проблему хронического отсутствия гарантий владения в сельских и городских районах до и после конфликтов/стихийных бедствий, неравенство и дискриминацию в части доступа к земле и жилью, что способствует предотвращению конфликтов; для этого могут потребоваться принятие мер по устранению последствий экстремальной деградации окружающей среды для земельных ресурсов, а также реформы в области распределения земли, управления земельными ресурсами и городским хозяйством и системы правосудия, с тем чтобы усилить подотчетность и обеспечить проведение политики, способствующей справедливому развитию и реинтеграции;

l) учитывать внутренне перемещенных лиц в социально-жилищной политике и предлагать разнообразные варианты жилья, включая аренду.

83. **Специальный докладчик призывает национальные правозащитные учреждения включать жилищные, земельные и имущественные вопросы в мониторинг прав человека, системы раннего предупреждения, сбор данных, правовую помощь и рассмотрение жалоб, а также консультировать государства по вопросам о мерах предотвращения и устранения нарушений жилищных, земельных и имущественных прав**[93]**.**

84. ***Специальный докладчик призывает субъектов гуманитарной деятельности, развития и мира*** **всесторонне учитывать жилищные, земельные и имущественные вопросы в оценках, программах, пропагандистских инициативах и положениях мирных соглашений, касающихся перемещения внутри страны. Для этого необходим системный анализ правовой и обычной базы, регулирующей жилищные, земельные и имущественные вопросы, до начала участия, а также включение в разработку и реализацию проекта мер должной осмотрительности в отношении конфликтной чувствительности и гарантий владения, в том числе в отношении помощи в предоставлении крова.**

85. **Специальный докладчик призывает агентства по развитию и международные финансовые учреждения:**

[93] A/HRC/41/40; A/75/207.

a) не допускать ослабления гарантий владения и умаления права на достаточное жилище в результате осуществления проектов и поддерживать государства посредством использования инструментов в работе по улучшению управления земельными ресурсами и городским хозяйством;

b) изучить возможности адаптации инструментов развития к условиям перемещения с целью совершенствования регистрации различных форм владения с помощью методов, предполагающих участие общественности, включая внутренне перемещенных лиц и людей в группе риска перемещения;

c) изучить и подготовить документальные свидетельства того, в какой степени использование таких технологий, как смартфоны, социальные медиа, онлайн-инструменты и геопространственные информационные системы, может позволить внутренне перемещенным лицам получить доступ к информации об их жилищных, земельных и имущественных правах, сообщать о нарушениях жилищных, земельных и имущественных прав и документировать свои жилищные, земельные и имущественные требования для подготовки и предоставления информации в рамках процессов постконфликтной реституции и правосудия переходного периода.

86. **Специальный докладчик призывает доноров:**

a) требовать применения в проектах подхода «достаточно надежный»;

b) поддерживать финансирование деятельности в области жилья, земли и имущества в самом начале кризисов и в рамках многолетних и многосекторальных проектов, предусматривающих целый спектр различных мероприятий, от краткосрочных мер в отношении жилья, земли и имущества для удовлетворения особых потребностей внутренне перемещенных лиц до дополняющих их мер по улучшению доступа внутренне перемещенных лиц к гарантированному владению и достаточному жилищу, рассчитанных на более долгосрочную перспективу, путем их интеграции в более широкие процессы городского и земельного планирования.

87. **Специальный докладчик призывает предприятия проявлять должную осмотрительность, с тем чтобы не допускать негативного воздействия их деятельности на жилищные, земельные и имущественные права или ее содействия деградации окружающей среды, приводящей к перемещению или препятствующей возвращению. Кроме того, предприятиям следует принимать меры по устранению последствий любого негативного воздействия на права человека.**