



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
5 August 2011
Russian
Original: English

Шестидесят шестая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Право на достаточное жилище

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад г-жи Ракель Рольник, Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте, представленный в соответствии с пунктом 2(h) резолюции 15/8 Совета по правам человека.

* A/66/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень

Резюме

Главное внимание в настоящем докладе уделяется реализации права на достаточное жилище в ситуациях после бедствий. В докладе оцениваются правозащитные стандарты и принципы применительно к методам ликвидации последствий бедствий на основе соблюдения права на достаточное жилище и рассматриваются некоторые существующие ограничения в этой области. В нем анализируются следующие основные проблемы в деле защиты и реализации этого права при ликвидации последствий бедствий: недостаточное внимание уязвимым и обездоленным группам или дискриминация в отношении них; чрезмерный упор на индивидуальные права собственности и связанная с этим трудность признания и учета на равной основе разнообразных форм владения в программах реституции и восстановления; опасность отношения к восстановительным работам после бедствий главным образом как к сфере деятельности предпринимателей или застройщиков, от чего выигрывает лишь небольшое число людей; и ограничения в существующих правовых базах, касающихся восстановления и ликвидации последствий бедствий. В заключительной части доклада излагаются основные принципы ликвидации последствий бедствий, основанные на сознательном и всеобъемлющем учете права на достаточное жилище.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Оценка правовой и директивной базы, применимой к стихийным бедствиям	5
III. Дискриминация и уязвимость: усугубляющие факторы, которые следует учитывать в процессе реагирования на бедствия и ликвидации их последствий	7
A. Бедствия в наибольшей степени затрагивают обездоленные группы населения	8
B. Проявления небрежения и дискриминации, которые стали заметными после стихийных бедствий	9
C. Деятельность по ликвидации последствий бедствий, в ходе которой наиболее уязвимые игнорируются или являются жертвой дискриминации.	10
IV. Признание и защита всех форм владения недвижимостью на равной основе — от программ реституции до поиска долговременных решений	12
A. На пути к расширению понятия реституции жилья и другого имущества	13
B. Признание на практике прав владения для целей обеспечения долговременных решений	15
V. Бедствия как источник возможностей — для кого?	18
A. От застройки прибрежных районов и городов к передаче восстановительных работ на внешний подряд	18
B. Необходимость действовать с должной осмотрительностью, обеспечивая защиту права на достаточное жилище	20
VI. Восстановление и долговременные решения: обеспечение учета всех аспектов права на достаточное жилище	22
A. Завышенное внимание домам и имуществу	22
B. Рассмотрение деятельности по оказанию помощи и восстановлению в более широком контексте	24
C. Разрыв между этапами оказания чрезвычайной помощи и долгосрочного восстановления	25
VII. Вывод	26
VIII. Рекомендации	27
A. Общее руководство: подход к ликвидации последствий бедствий, основанный на праве на достаточное жилище	27
B. Рекомендации в отношении последующих действий	30

I. Введение

1. Главное внимание в настоящем докладе уделяется реализации права на достаточное жилище в ситуациях после бедствий. Его следует читать совместно с представленным Совету по правам человека докладом (A/HRC/16/42), в котором Специальный докладчик обсуждает общие проблемы восстановления после конфликтов и бедствий.

2. Хотя в ситуациях, возникающих после конфликтов и бедствий, имеется много общего, некоторые проблемы, специфичные для ситуаций после бедствий, требуют иного подхода. Специальный докладчик решила сосредоточить внимание на ситуациях, возникающих после бедствий, с учетом участившихся бедствий во всем мире, имеющих беспрецедентно катастрофические последствия¹, вероятности того, что эта тенденция продолжится вследствие изменения климата, быстрой урбанизации и роста численности населения и отсутствия столь обстоятельных, как в случае с постконфликтными ситуациями, практических наработок и рекомендаций, которыми можно было бы руководствоваться при решении проблем, связанных с реализацией права на достаточное жилище в период после стихийных бедствий². Специальный докладчик воспользовалась также возможностью посетить с рабочим визитом Гаити (8–11 июня 2011 года) для оценки деятельности по восстановлению и оказанию помощи после произошедшего в январе 2010 года землетрясения, что значительно расширило ее осведомленность, пригодившуюся при подготовке настоящего доклада, и побудило ее посвятить этот доклад ситуациям, возникающим после бедствий³.

3. Применение подхода к ликвидации последствий и восстановлению после бедствий, основанного на соблюдении права на достаточное жилище, имеет важное практическое значение. У Специального докладчика вызывает обеспокоенность то обстоятельство, что в предпринимавшихся до последнего времени усилиях по оказанию помощи и ликвидации последствий бедствий доминировал, за редкими исключениями, узкий взгляд на то, что представляет собой право на достаточное жилище, и в отдельных случаях это приводило к нарушению данного права. В разделе I настоящего доклада рассматриваются соответствующие стандарты в этой области. В разделах II–V анализируются основные проблемы. В заключительном разделе доклада содержится описание основных принципов предлагаемого подхода к ликвидации последствий бедствий, которые предусматривают сознательный и всеобъемлющий учет права на достаточное жилище, и приводятся рекомендации в отношении последующих мер.

¹ International Disaster Database, <http://www.emdat.be>.

² Тем не менее, в настоящем докладе будут использованы примеры постконфликтных ситуаций, когда они уместны и применимы к ситуациям, возникающим после бедствий, и когда задокументированные примеры ситуаций второго рода отсутствуют.

³ Специальный докладчик хотела бы выразить признательность сотрудникам Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Программы организации Объединенных Наций по населенным пунктам, которые оказывали помощь в ходе ее визита.

II. Оценка правовой и директивной базы, применимой к стихийным бедствиям

4. Хотя существует целый ряд стандартов и руководящих принципов, касающихся обеспечения права на достаточное жилище в ситуациях после бедствий, зачастую эти нормы понимаются и применяются недостаточно комплексно⁴. Здесь имеются и другие более конкретные ограничения, о которых пойдет речь ниже.

5. Право на достаточное жилище наиболее четко признается в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (статья 11). Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул важное значение широкого толкования этого права, выделив семь его аспектов, последовательную реализацию которых должны обеспечивать государства: гарантия правового обеспечения проживания; наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; доступность с точки зрения расходов; пригодность для проживания; доступность; местонахождение и адекватность с точки зрения культуры⁵. Все вытекающие из этого права аспекты и гарантии, применимые к выселению и переселению⁶, имеют непосредственное отношение к ликвидации последствий бедствий, как и правозащитные принципы, касающиеся участия, недискриминации и равенства⁷.

6. Однако в существующих рекомендациях, касающихся ликвидации последствий стихийных бедствий, праву на достаточное жилище уделяется мало внимания. Когда же это право упоминается, то оно трактуется узко — как необходимость обеспечить кров, жилье или какие-то аспекты защиты⁸. Некоторые попытки обсудить это право более комплексным образом предпринимались лишь в руководствах, разработанных отдельными организациями, но не в форме авторитетной политики, которая имела бы широкое применение⁹. Правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, за некоторыми исключениями, также не занимались спецификой ситуаций, складывающихся после

⁴ Защите прав человека в условиях конфликта и в постконфликтных ситуациях уделялось больше внимания и соответствующие стандарты получили большее развитие, чем в ситуациях после стихийных бедствий. Помимо стандартов, рассматриваемых в настоящем докладе, в качестве руководящих принципов в деятельности по обеспечению постконфликтного восстановления использовались также нормы международного гуманитарного права, беженского права и стандарты, касающиеся правовых средств защиты и репарации.

⁵ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище.

⁶ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 о принудительных выселениях; см. также Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение 1).

⁷ Вопросы участия рассматривались в предыдущем докладе, представленном Совету по правам человека. Вопросы недискриминации рассматриваются в разделе III настоящего доклада.

⁸ Например, в Оперативных руководящих принципах Межучрежденческого постоянного комитета по защите лиц в ситуациях стихийных бедствий право на достаточное жилище упоминается только в разделе C.2.1, но ни в каких других потенциально важных положениях.

⁹ См. Erica Harper, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* (Rome, International Development Law Organization, 2009).

стихийных бедствий, и их последствиями для реализации права на адекватное жилище или других прав, а затрагивали эти моменты лишь в общем плане¹⁰.

7. В то же время большинство инициатив, направленных на защиту прав человека в ходе ликвидации последствий бедствий, предпринималось главным образом в отношении конкретных групп, в частности внутренне перемещенных лиц и беженцев. Важнейшими в этом плане являются Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Эти принципы признаются как важный международный документ о защите внутренне перемещенных лиц после конфликтов и бедствий¹¹. Если сначала внимание уделялось преимущественно защите внутренне перемещенных лиц в условиях конфликта и постконфликтных ситуациях, то в последние годы разработаны также соответствующие стратегии и оперативные принципы в отношении стихийных бедствий и их действие распространено на всех лиц, затронутых бедствием, включая внутренне перемещенных лиц и не только их. Важным документом такого рода являются Оперативные принципы о защите лиц в ситуациях стихийных бедствий, разработанные Межучрежденческим постоянным комитетом (Оперативные руководящие принципы Межучрежденческого постоянного комитета)¹². В этих Оперативных принципах и вышеупомянутых Руководящих принципах признается право лиц, перемещенных в результате конфликта или бедствия, на долговременное решение их проблем, а именно на их возвращение в свои дома или места обычного проживания (и в качестве условия для возвращения на длительный срок признается их право на реституцию жилья или земельного участка), переселение в другое место или интеграцию в местную общину¹³.

8. В Принципах по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц 2005 года («Принципах Пиньейру»)¹⁴ делается еще один шаг вперед, в частности за беженцами и перемещенными лицами признается особое «право на реституцию» (охватывающее жилье, землю и/или иное имущество)¹⁵. Важный вопрос состоит в том, применяются ли Принципы Пиньейру к ситуациям после бедствий. Как представляется, предполагалось, что они будут применяться к таким ситуациям, поскольку главная суть принципа 1.2 состоит в том, что люди, которые перемещаются, — вне зависимости от причины пере-

¹⁰ В качестве исключения следует упомянуть представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц. См. замечания договорных органов и специальных механизмов Организации Объединенных Наций, Универсальный индекс по правам человека, <http://www.universalhumanrightsindex.org/en/index.html>.

¹¹ Юридическая база данных в отношении этих руководящих принципов свидетельствует об их широком признании. См. <http://www.idpguidingprinciples.org/>.

¹² Впервые опубликованы в 2006 году, а в 2011 году опубликован их пересмотренный вариант.

¹³ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, принцип 28; Оперативные руководящие принципы Межучрежденческого постоянного комитета, D.2.2, D.2.3.

¹⁴ Подкомиссия по поощрению и защите прав человека, резолюция 2005/21.

¹⁵ Принцип 2.2. См. также так, по-видимому, и не закончившийся спор по вопросу о том, существует ли отдельное право на реституцию имущества по международному праву: Malcolm Langford and Khulekani Moyo “Right, remedy or rhetoric? Land Restitution in International Law”, *Nordic Journal of Human Rights*, vol. 28, No. 2 (2010). Однако для целей настоящего доклада Специального докладчика устраивает то обстоятельство, что право на реституцию имущества является одним из важнейших элементов права на возмещение ущерба и репарацию и права беженцев и внутренне перемещенных лиц на возвращение в места своего происхождения и обычные места проживания.

мещения — находятся в аналогичной ситуации и имеют право вернуться в места обычного проживания, а следовательно и право на реституцию. Основываясь на этой логике, некоторые считают, что эти принципы применяются ко всем ситуациям стихийных бедствий¹⁶. Однако другие отмечают, что эти принципы относятся исключительно к «произвольному или незаконному лишению» людей их бывших домов, земельных участков или мест обычного проживания после перемещения¹⁷.

9. Нельзя сказать, что Принципы Пиньейру не относятся к ситуациям, вызванным стихийными бедствиями. Во-первых, они в полной мере применяются к реальным случаям произвольного или незаконного лишения или уничтожения жилья или земельных участков, в том числе, когда перемещенные лица лишаются своего права на возвращение в свои дома (см. раздел VI ниже), и в случаях непростительных ошибок государства в процессе принятия мер по обеспечению готовности к бедствию, ослаблению его последствий или раннему предупреждению¹⁸. Во-вторых, если рассматривать эти принципы как уточнение существующих норм, касающихся прав перемещенных лиц и беженцев на возвращение в свои дома, то эти принципы содержат соответствующие рекомендации в отношении того, как лучше всего решать технические и юридические вопросы, связанные с реституцией жилья, земельных участков и прочего имущества, рекомендации которые с момента их принятия в разной степени учитываются в политике и практике.

10. Таким образом, подход к ликвидации последствий бедствий, в котором в полной мере учитывается право на достаточное жилище, мог бы объединить все упомянутые выше стандарты и принципы и основываться на различных элементах права на достаточное жилище. В рекомендациях, содержащихся в заключительном разделе настоящего доклада, предлагается объединить эти стандарты в рамках сводного, концептуального и оперативного рамочного документа.

III. Дискриминация и уязвимость: усугубляющие факторы, которые следует учитывать в процессе реагирования на бедствия и ликвидации их последствий

11. Уязвимость широко признается как важный элемент, который необходимо учитывать в процессе уменьшения опасности и ликвидации последствий бедствий¹⁹. Наиболее уязвимые лица, в частности живущие в нищете или без гарантированного права проживания, чаще оказываются в зонах, подверженных бедствиям, им также грозит больший риск перемещения или утраты средств к

¹⁶ Harper, *International Law*, chapter 4 (см. сноску 9 выше).

¹⁷ Принцип 1. См., среди прочего, Charles Gould “The Right to housing recovery after natural disasters”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 22 (2009); Rebecca Barber, “Protecting the right to housing in the aftermath of natural disaster: standards in international human rights law”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 20, issue 3 (2008).

¹⁸ European Court of Human Rights, *Budayeva and others v. Russia*, 29 September 2008; Supreme Court of Pakistan, *Floods Commission case*, 7 June 2011, с этими материалами можно ознакомиться на сайте <http://www.supremecourt.gov.pk/web/page.asp?id=735> (последнее посещение сайта 24 июля 2011 года).

¹⁹ См. резолюцию 64/200 Генеральной Ассамблеи.

существованию в случае бедствия и процесс их восстановления после бедствия будет сопряжен с большими трудностями.

12. Во многих случаях уязвимость усугубляется прямой или косвенной дискриминацией, что сказывается на способности людей и общин защитить себя от бедствий и ликвидировать их последствия. Связь дискриминации с бедствиями и реагированием на них, возможно, и не прослеживается на первый взгляд. Так, «стихийное бедствие» можно воспринимать как явление, исключаящее ответственность, откуда, в свою очередь, вытекает невозможность дискриминации. Однако широко признается, что масштабы последствий и распределение убытков, причиняемых стихийными бедствиями, в значительной мере носят антропогенный характер (см. A/60/227). Готовность к бедствиям, ослабление их последствий и реагирование на них являются результатом или следствием действий или упущений со стороны государств и поэтому могут носить дискриминационный характер.

13. Принципы равенства и недискриминации глубоко укоренились в международном праве прав человека. Обеспечение недискриминации и равенства требует от правительств и организаций, занимающихся оказанием помощи, уделять особое внимание уязвимости и неравенству в ситуациях, как предшествующих бедствиям, так и после них, в целях устранения неравенства и защиты наиболее уязвимых. Договорные органы Организации Объединенных Наций отмечали, что даже в периоды острой нехватки ресурсов — обычное явление после бедствия — государства несут особое обязательство по защите уязвимых членов общества²⁰. Государства должны также принимать специальные меры для обеспечения того, чтобы обездоленные группы могли в полной мере и на равной основе пользоваться своими правами человека²¹. В ситуациях после бедствий такие меры могут выражаться в специальной помощи в поддержку возвращения наиболее уязвимых групп или в поиске земельных участков/жилья для безземельных или бездомных семей.

A. Бедствия в наибольшей степени затрагивают обездоленные группы населения

14. Когда ураган «Катрина» обрушился на Новый Орлеан в 2005 году, разрушения в наибольшей степени затронули афроамериканцев и бедное население города (граница между этими двумя категориями в значительной мере размыта)²², поскольку в большинстве своем они жили чаще всего в низменных, подверженных наводнениям районах города. Кроме того, значительная часть городского населения (в основном бедного) не располагало средствами эвакуации из затопляемых районов²³. Таким образом, особые последствия и потери, вы-

²⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 о природе обязательств государств-участников, статья 2(1) Пакта. См. также заключительные замечания Комитета по правам ребенка в отношении бедствий, например CRC/C/MOZ/CO/2, CRC/C/PHL/CO/3-4.

²¹ Международная конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 1(4); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 4.

²² Не менее 84 процентов бедного населения города — это афроамериканцы. The Brookings Institution, “New Orleans after the storm : lessons from the past, a plan for the future” (2005), p. 6.

²³ Ibid, p. 13.

званные ураганом, были тесно связаны с существовавшими до бедствия социально-экономическими условиями и характером землепользования, непосредственно обусловленными жилищной политикой и стратегией городской планировки.

15. В Гондурасе в результате урагана «Митч» в 1998 году группами, которые несоразмерно сильно пострадали от этого бедствия, являлись нуждающиеся женщины, крестьяне и группы местного населения, многие из которых жили без гарантированного права проживания в уязвимых районах, подверженных сильным ветрам, наводнениям и оползням (см. A/HRC/16/42, пункт 32). В Колумбии, как утверждается, наводнения, происходившие в 2010 и 2011 годах, несоразмерно сильно сказались на группах населения, которые были уже перемещены в результате конфликтов, в частности группы коренного населения и афроколумбийцы, и которые жили, как правило, в удаленных районах, где подвергались насилию со стороны вооруженных групп²⁴.

16. После наводнений, произошедших в Пакистане в 2010 году, было признано, что эта катастрофа в наибольшей степени сказалась на бедных и уязвимых группах населения, у которых не было ни собственности, ни средств защиты. В число лиц, которые были затронуты перемещением в результате наводнений и которые утратили свое имущество и средства к существованию, входило несоразмерно большое число безземельных арендаторов и рабочих, которые жили во временном/полупостоянном жилье²⁵.

В. Проявления небрежения и дискриминации, которые стали заметными после стихийных бедствий

17. Землетрясение в Гаити обострило и высветило доселе относительно незаметную проблему, а именно тяжелые условия в неофициальных поселениях, в которых жило большинство населения Порт-о-Пренса²⁶. Эти поселения, как и многие другие в иных местах, образовались спонтанно и не были официально признаны властями. В них отсутствовали основная инфраструктура и услуги или доступ к коммунальным услугам был ограничен. После землетрясения многие из жителей переселились в лагеря, либо потому что их дома или районы были разрушены или повреждены, либо чтобы иметь право получать продовольственную и медицинскую помощь, участвовать в программах «деньги за

²⁴ Elizabeth Ferris and Daniel Petz, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010* (London, The Brookings Institution — London School of Economics, 2011), p. 19.

Специальный докладчик выражает признательность правительству Колумбии за полученную информацию о мерах, принятых для устранения последствий явления Ла-Нинья, в частности о создании фонда адаптации, задача которого состоит в выявлении и осуществлении проектов, предусматривающих поиск долговременных решений, включая разработку стратегий ослабления последствий и предупреждение бедствий.

²⁵ Government of Pakistan, Asian Development Bank and World Bank, *Pakistan Floods 2010: Preliminary Damage and Needs Assessment*, p. 68; Oxfam, *Land Rights and the Indus Flood, 2010–2011: Rapid Assessment and Policy Review* (Oxford, OxfamGB, 2011). Специальный докладчик отмечает масштабную проблему, с которой столкнулось правительство, и его усилия по оказанию помощи и восстановлению, в частности раздачу пострадавшим карточки «Ватан», когда не проводилось различия между землевладельцами и безземельными и всем предлагалось вернуться в свои дома.

²⁶ Согласно оценке, до землетрясения 80 процентов жителей Порт-о-Пренса жили в неофициальных поселениях, которые занимали лишь 20 процентов территории города.

труд», экономить на квартирной плате (в случае арендаторов) или в надежде получить свое жилье.

18. По прошествии 16 месяцев после землетрясения более чем в 1000 лагерях по-прежнему проживало 634 000 человек. Наблюдатели отметили, что численность населения в лагерях сокращалась медленнее, чем в 2010 году, что говорит о том, что людям больше некуда податься или что, по их мнению, при всей ненадежности их положения в лагерях это все равно лучше, чем жизнь в месте их происхождения²⁷. Таким образом, землетрясение высветило укоренившиеся проявления дискриминации и небрежения. Бедствия в других местах выявили аналогичную ситуацию²⁸.

С. Деятельность по ликвидации последствий бедствий, в ходе которой наиболее уязвимые игнорируются или являются жертвой дискриминации

19. Усилия по ликвидации последствий бедствий, в ходе которых некоторые группы игнорируются или являются жертвами прямой дискриминации, могут закреплять и даже усиливать ранее существовавшую ситуацию уязвимости и обездоленности. Зачастую это относится к женщинам. После цунами в Индийском океане 2004 года сообщалось, что международная помощь во многих случаях способствовала укреплению положения «обеспеченных и/или более заметных, но при этом не затрагивала тех, кто располагал меньшим имуществом, в частности женщин»²⁹. Например, в ходе осуществления мероприятий и стратегий по предоставлению помощи женщинам не оказывалось содействие в обеспечении средств к существованию и в отдельных случаях непосредственно подрывались права, которыми располагали женщины до бедствия, в частности их права на жилье и землю в общинах, в которых наследование происходит по материнской линии³⁰. Кроме того, женщины оказываются особенно уязвимыми в случаях, когда их права владения не гарантированы, что происходит часто в силу того, что их владение жильем и землей зачастую основывается на их отношениях с мужчиной, или в силу того, что на них лежит дополнительное бремя единственного главы домашнего хозяйства³¹.

20. Как представляется, меры по ликвидации последствий стихийных бедствий существенно различаются в зависимости от того, служат ли они в первую очередь интересам отдельных, официально зарегистрированных собственников или направлены на улучшение положения всех тех, проживание которых основывалось на других правах. Отмечалось, что в большинстве программ восстановления жилья для получения права на помощь требовалось представить до-

²⁷ International Organization for Migration, displacement tracking matrix, May 2011.

²⁸ Oxfam, *Land Rights and the Indus Flood*, p. 3 (см. сноску 25 выше).

²⁹ John Telford and John Cosgrove, *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report* (London, Tsunami Evaluation Coalition, 2006), p. 104.

³⁰ Michael Lyons and Theo Schilderman, eds. *Building Back Better: Delivering People-Centered Housing Reconstruction at Scale*, (London, Practical Action, 2010) (в отношении общин в Шри-Ланке); ActionAid, “Tsunami response: a human rights assessment” (2006), pp. 43–47.

³¹ После урагана «Катрина» женщины особенно остро ощутили отсутствие доступного/ государственного жилья, поскольку до урагана они являлись главами большинства семей, проживающих в государственном и субсидируемом жилком фонде. См. Ferris and Petz, *A year of Living Dangerously* (см. сноску 24 выше).

кументы, касающиеся проживания, и юридические доказательства соответствующих прав, в результате чего в помощи отказывалось беднейшим и наиболее уязвимым, в том числе тем, кто жил в неофициальных поселениях на основании временного или неофициального права проживания³². В ряде стран перемещенные арендаторы и жители неофициальных поселений часто оказывались исключенными из программ обеспечения постоянным жильем, призванных возместить утраченную собственность домовладельцев³³.

21. Аналогичные ограничения наблюдались при проведении оценки потребностей после бедствий. Хотя условия, касающиеся права землевладения и права собственности на землю, можно было бы в принципе обсудить и признать важными, они не всегда учитываются на практике в политике, стратегии и секторальных приоритетах. Например, в предложенной стратегии строительства и восстановления жилья, разработанной по итогам оценки потребностей, которая проводилась международными финансовыми учреждениями и правительством Пакистана после наводнений, вовсе не упоминаются вопросы собственности на землю или землевладения, а внимание уделяется лишь техническим и стоимостным аспектам восстановления жилья. Кроме того, в стратегических приоритетах по другим секторам, касающимся землепользования, в частности сельского хозяйства, предпочтение, как утверждалось, отдавалось земельным собственникам³⁴.

22. Зачастую многочисленные факторы уязвимости и дискриминации усугубляют последствия бедствий. Так, оказывалось, что помощи федерального правительства и правительств штатов для пострадавших в Соединенных Штатах Америки от урагана «Катрина», как правило, не доставало, когда речь заходила об оказании поддержки арендаторам с низким доходом — главным образом афроамериканцам — и о преодолении целого ряда препятствий, которые не позволяли им получить недорогое жилье³⁵. Несмотря на наличие федеральной программы предоставления ваучеров на жилье, на практике семьи, имевшие ваучеры на арендуемое жилье, испытывали трудность в поисках квартир, сдаваемых в наем. Причины этих трудностей включали нехватку государственного и арендуемого жилья (не только по причине повреждений, вызванных ураганом, но и из-за последующих решений сократить в массовом порядке строительство дешевого жилья), повышение размера квартирной платы,

³² См. *World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks after Natural Disasters: Proceedings* (Geneva, May 2011), p. 31.

³³ См. report of the United Nations Special Envoy for Tsunami Recovery, William J. Clinton, “Key propositions for building back better” (2006); Hakan Arslan and Cassidy Johnson, “Turkey: can small actors overcome the absence of state will?”, *Buildings Back Better: Delivering People-Centered Housing*, Lyons and Schilderman, eds. (см. сноску 30 выше).

³⁴ Oxfam, *Land Rights and the Indus Flood*, pp. 24 and 25 (см. сноску 25 выше); Government of Pakistan and others, *Pakistan Floods 2010*, annexes on housing, agriculture and the financial sector (см. сноску 25 выше). См. также раздел III настоящего доклада, в котором рассматриваются результаты оценок жилищного фонда/землепользования.

³⁵ См. Advisory Group on Forced Evictions, “Mission report to New Orleans”, 26–31 July 2009, and A/HRC/13/20/Add.4, пункт.30. В общей сложности 90 процентов районов, где преобладало дешевое жилье, было заселено афроамериканцами, 80 процентов которых были арендаторами этого жилья. См. Ferris and Petz, *A Year of Living Dangerously*, p. 74 (см. сноску 24 выше).

дискриминацию со стороны собственников³⁶, низкие темпы строительства арендуемого жилья и решение правительств прибрежных штатов направить основную массу федеральных средств на ремонт квартир, занимаемых их собственниками, а не арендаторами³⁷. Из-за крайне ограниченной возможности снять жилье большое число семей практически отказалось возвращаться в город в свои бывшие дома³⁸, что привело к росту числа бездомных³⁹.

23. Приведенные выше примеры указывают на то, что дискриминация, равно как и уязвимость, является одним из ключевых факторов, оказывающих влияние на последствия бедствий и меры по их ликвидации. Дискриминация, основанная на статусе владения недвижимостью, отражает более широкую проблему, а именно нежелание или неспособность правительств, а также международных и национальных организаций обеспечить на равной основе соответствующее признание и защиту всех форм владения недвижимостью.

IV. Признание и защита всех форм владения недвижимостью на равной основе — от программ реституции до поиска долговременных решений

24. Специальный докладчик отмечает ту центральную роль, которую играет гарантированное право проживания в обеспечении права на достаточное жилище. Гарантированное владение недвижимостью и право частной собственности вовсе не одно и то же⁴⁰, и это понятие не сводится лишь к предоставлению официального правового титула. Кроме частной собственности существует большое количество законных форм владения недвижимостью⁴¹, как например право владения государственным или частным жильем на основе аренды, кооперативное жилье, жилье, взятое в наем, временное пользование/аренда земли или недвижимости в неофициальных поселениях и иные права пользования или временного проживания на основании режимов обычного или

³⁶ Специальный докладчик благодарит правительство Соединенных Штатов Америки за предоставленную информацию в отношении мер, принятых правительством, в том числе министерством по вопросам жилья и градостроительства, для борьбы с дискриминацией в вопросах жилья со стороны частных и государственных субъектов, и, в частности, мер правительства по борьбе с системной дискриминацией, являющейся следствием ограничительных указов о районировании или арендуемом жилье, действие которых является дискриминационным в отношении афроамериканцев, в частности указов, принятых приходом Св. Бернарда после урагана.

³⁷ United States Government Accountability Office, *Disaster Housing: FEMA needs more detailed guidance and performance measures to help ensure effective assistance after major disasters*, 2009, pp. 11–13; “4 Years After Katrina: Housing crisis continues, low-income renters face discrimination”, *Facing South*, 21 August 2009.

³⁸ Ferris and Petz, *A year of Living Dangerously*, p. 74 (см. сноски 24 выше).

³⁹ Advisory Group on Forced Evictions, “Mission report”, p. 5 (см. сноску 35 выше).

⁴⁰ В некоторых обстоятельствах частная собственность действительно может не являться наиболее подходящей формой гарантированного владения недвижимостью. См. A/HRC/10/7.

⁴¹ См. замечания делегаций по докладу Специального докладчика (A/HRC/16/42/2010) в поддержку этого мнения на шестнадцатой сессии Совета по правам человека.

традиционного права, — и все они в той или иной степени являются официальными⁴². Отсюда следует, что лишь небольшое число жертв стихийных бедствий действительно имеет индивидуальные, официально зарегистрированные права собственности на свое жилье или землю.

25. Тем не менее, Специальный докладчик обеспокоен тем, что политика и практика, применяемые в ситуациях после бедствий, ориентированы на индивидуальную частную собственность, как это уже показано в разделе III выше. В разделе IV рассматриваются политика и практика, касающиеся реституции и, в более широком смысле, долговременных решений и восстановления, с тем чтобы показать существование в реальной жизни противоречий между индивидуальным правом собственности на недвижимость и другими формами владения.

A. На пути к расширению понятия реституции жилья и другого имущества

26. Право на реституцию жилья и другого имущества наиболее подробно раскрывается в Принципах Пиньейру. Принятие этих принципов диктовалось явной необходимостью обеспечить наличие рекомендаций в отношении процедур и механизмов, необходимых для содействия реституции имущества. Сейчас, когда программы возвращения и реституции применяются на практике в более широких контекстах и обстоятельствах, настало время обсудить эти принципы и дать им толкование в свете такой практики.

27. Эти принципы, с учетом их конкретной формулировки и механизмов, которыми предлагается руководствоваться при рассмотрении требований о возмещении имущества или земельных участков, не дают вполне однозначного ответа на вопрос о признании всех видов права владения. Одни специалисты придерживаются широкого взгляда на эти принципы⁴³, тогда как другие критикуют их за слишком узкую направленность на защиту индивидуальных прав собственности и установление условий подачи официальных и зарегистрированных требований. Из-за упоминания в отдельном разделе (принцип 16) «прав арендаторов и других не собственников» создается впечатление, будто в этих принципах ставится под сомнение вопрос о том, можно ли рассматривать эти категории пользователей на равной основе с индивидуальными собственниками недвижимости. Содержащийся в этом же принципе в связи с механизмами реституции имущества призыв признать «в максимально возможной степени» тех, кто имеет права на жилье и землю, отличные от официального права собственности, также требует разъяснения, хотя его можно рассматривать скорее как предложения практического характера, чем намек на ограничение прав не собственников⁴⁴.

⁴² Специальный докладчик отмечает, что согласно классификации, применяемой учреждениями по оказанию гуманитарной помощи, существует «шесть вариантов владения недвижимостью», что говорит о необходимости учета и других форм владения. United Nations and Shelter Centre, *Shelter after Disaster* (2010), p. 107.

⁴³ Langford and Moyo, “Right, remedy or rhetoric?”, pp. 148 and 149 (см. сноску 15 выше).

⁴⁴ См. также признание владельческих прав традиционных и коренных общин в принципе 15.3, независимо от принципа 16.

28. Эти принципы следует также анализировать в том конкретном контексте, в котором они разрабатывались. Основываясь на ряде источников, они формулировались, исходя из опыта официальных механизмов реституции, действовавших в то время, в частности в Боснии и Герцеговине, — в контексте преимущественно официальной регистрации частной собственности и того, что, согласно югославскому законодательству, называлось квартирами, находящимися в «общественной собственности»⁴⁵. Механизм реституции, который использовался в Боснии и Герцеговине, как и в других странах, подвергался критике за то, что в нем практически не учитываются интересы лиц, которые не являлись собственниками или не имели признанных официальных прав собственности, и за то, что они непригодны в случае сложных, неформальных систем владения, подкрепляемых самыми различными правовыми нормами — обычным правом, государственными или религиозными законами⁴⁶.

29. Специальный докладчик предлагает понимать «реституцию жилья и имущества» как реституцию любого права владения жильем или землей, существовавшее до бедствия, независимо от статуса владения или от того, являются ли данная земля или жилье официально зарегистрированными. Пример такого подхода можно найти в законе Южной Африки о праве на реституцию земли и в недавно принятом оперативном руководстве, касающемся долговременных решений⁴⁷. Не говоря уже о предварительном углубленном обсуждении и уточнении положений Принципов Пиньейру, их следует систематически рассматривать на предмет расширения охватываемых ими ситуаций и прав владения. Ряд элементов, присутствующих в этих принципах, в частности систематическое использование в их тексте выражения «жилье, земля и имущество» вместо единственного слова «имущество», уже указывает на достаточно широкую концепцию реституции⁴⁸.

30. Этот более широкий взгляд на реституцию основывается на вытекающих из права на достаточное жилище обязательств государства уважать и обеспечивать гарантированное право проживания для всех, вне зависимости от формы владения. Этот подход обеспечивает признание в качестве правообладателей всех тех, кто не является индивидуальными собственниками официально зарегистрированной недвижимости. Хотя в зависимости от конкретных условий потребности людей после бедствий и после конфликтов могут различаться, типология правозащитных обязательств остается той же. Реституцию имущества следует рассматривать и осуществлять именно в этой перспективе.

⁴⁵ См. <http://www.ohr.int/plip>; Norbert Wühler and Heike Niebergall), eds., *Property Restitution and Compensation: Practices and Experiences of Claims Programmes* (Geneva, International Organization for Migration, 2008).

⁴⁶ Rhodri Williams, “Post-conflict property restitution in Bosnia: balancing reparations and durable solutions in the aftermath of displacement”, presented at TESEV International Symposium on internal displacement in Turkey and abroad, Istanbul, December 2006; Conor Foley, Ingunn Sofie Aursnes, “Land, housing and property restitution after conflict: principles and practice”, *Humanitarian Exchange Magazine* (2005), p. 2. Norwegian Refugee Council, on Afghanistan’s special property restitution court, 2005.

⁴⁷ Office of the President, No. 22 of 1994, Restitution of Land Rights Act, chapter I(1)xi; Inter-Agency Standing Committee, *Framework on durable solutions for internally displaced persons* (Washington D.C., The Brookings Institution, 2010), p. 35.

⁴⁸ См. также принципы 8 и 15.2; E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1, пункт 62; Langford and Moyo, “Right, remedy or rhetoric?” (см. сноску 15 выше).

31. Следует дополнительно проанализировать практические последствия этого широкого взгляда на реституцию в рамках права на возмещение ущерба, с тем чтобы выработать конкретные рекомендации для различных сценариев⁴⁹. Однако для цели настоящего доклада и с учетом квалифицированной оценки Принципов Пиньейру применительно к ситуациям, возникшим после бедствий (см. раздел II выше), реституцию имущества чаще всего следует рассматривать как условие возвращения или как иное долговременное решение, а не как правовое средство возмещения ущерба. Таким образом, понимание равной законности всех форм владения имеет важное значение не только для реституции, но даже в большей степени для усилий по нахождению долговременных решений и ликвидации последствий бедствия. В таких случаях государства совместно с международными организациями должны проанализировать права владения всех лиц, затронутых бедствием, и принять меры для защиты и юридического оформления права проживания в изначальном месте жительства или в ином месте, если люди не могут или не желают туда возвращаться⁵⁰. Кроме того, принцип недискриминации и равенства требует от государств и международных организаций оказывать помощь в первую очередь тем, право владения которых наименее надежное, и повышать защищенность проживания тех, право владения которых является слабым, неопределенным или уязвимым, о чем государства и международные организации часто забывают в своей деятельности по оказанию помощи и восстановлению.

В. Признание на практике прав владения для целей обеспечения долговременных решений

32. Международные учреждения неохотно инвестируют средства в места возвращения или переселения, где права землепользования являются неопределенными и где основанные на договорном и обычном праве режимы, по которым в требовании на жилье или землю может быть отказано, являются разнотипными и временами противоречащими один другому. В этой связи восстановление городских районов может быть сопряжено с особыми трудностями, поскольку в случае таких районов часто возникают сложные проблемы землепользования и землевладения.

33. Такие умонастроения явно присутствовали среди многих организаций, действовавших в Гаити. Это видно по следующей оценке:

Состояние земельных рынков является хаотичным и, по сути дела, не регулируется никакими законами. Данные о регистрации собственности на землю отсутствуют или допускают двоякое толкование. Отсутствие четкого правового титула на участок земли или письменного согласия установленного собственника затрудняет передачу потенциальному бенефициа-

⁴⁹ Включая ситуации, в которых права проживания основываются исключительно на факте использования жилья или в которых реституция не представляется материально возможной, например в случаях, когда арендаторы не могут возвратиться в места своего жительства или когда изначальные места исчезли или объявлены *non-aedificandi* после бедствия.

⁵⁰ Важно, что право владения не зависит от того, кто в данный момент занимает изначальное место постоянного проживания.

рию нового дома или оказание поддержки в заселении уже существующих домов⁵¹.

Несомненно, это было одной из причин задержки в восстановлении жилья и возвращении беженцев в Гаити. Аналогичная ситуация сложилась после цунами в Индийском океане, где принятие противоречивых стратегий и ограничений в отношении землепользования на различных правительственных уровнях, а также споры вокруг этого, как утверждалось, создали препятствия для международной деятельности по восстановлению и серьезно подорвали усилия, направленные на уменьшение опасности бедствия⁵².

34. С учетом этого важно проводить различие между двумя задачами. В долгосрочном плане, по-видимому, необходимо будет официально зарегистрировать и закрепить права собственности или владения посредством проведения правовых реформ и создания других механизмов, например посредством выдачи правовых титулов на землю, что позволит окончательно устранить двусмысленность и неопределенность ситуации, в которой оказались многие люди. Однако в краткосрочном плане это, пожалуй, не самый лучший способ решения задач, связанных с восстановлением и ликвидацией последствий бедствий, таким образом, чтобы это не усилило уже существующего неравенства⁵³. Опыт говорит также о том, что пытаться решить весь спектр вопросов, касающихся прав собственности/владения и земельной реформы, сразу же после стихийного бедствия или конфликта — задача непосильная. Как отметило правительство Пакистана, важно осознать социальные, политические, технические и правовые сложности проблем землевладения и тот факт, что эти сложности не ограничиваются районами, пострадавшими от бедствия⁵⁴. Тем не менее, в краткосрочном плане все-таки необходимо и целесообразно оценить права владения, существовавшие до бедствия, с использованием оперативных методов, с тем чтобы быстро перейти к мероприятиям по восстановлению и ликвидации последствий бедствия, обеспечив при этом для каждого хотя бы минимальную гарантию права проживания и устранив некоторые наиболее вопиющие проявления неравенства и незащищенности.

35. Оптимальные способы определения требований возмещения жилья или земли для целей восстановления и возвращения пострадавших будут зависеть от конкретных условий, касающихся прав владения или собственности, оформ-

⁵¹ International Housing Coalition, "Haiti shelter sector assessment: one year after the earthquake" (April 2011), p. 12.

⁵² Telford and Cosgrove, *Synthesis report*, p. 102 (see footnote 29 above); and Ian Christoplos, *Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response: a Synthesis of Initial Findings* (London, Tsunami Evaluation Coalition, 2006), p. 71.

⁵³ В отношении Гаити отмечалось, что «строгий подход к предоставлению жилья на основе возмещения имущества и спешное подтверждение прав собственности не обеспечат удовлетворения потребностей в жилье большинства пострадавшего населения, которое является не собственниками, а арендаторами и жителями неорганизованных поселений. Предложение оперативно составить реестр недвижимости было сочтено неуместным, так как может «закрепить привилегированное положение наиболее состоятельных и влиятельных официальных собственников, которые могут предъявить соответствующие документы». Kate Crawford and others, "Coordination and the tenure puzzle in Haiti", *Humanitarian Exchange Magazine* No. 48 (2010), p. 8.

⁵⁴ Замечания, полученные по ранее представленному проекту. Правительство Тимора-Лешти также решило не торопиться с решением земельных вопросов. См. замечания Тимора-Лешти по докладу Специального докладчика (A/HRC/16/42), 8 марта 2011 года.

ления и регистрации, а также имеющихся ресурсов. Как уже говорилось ранее, механизмы формальной реституции в административном или судебном порядке могут оказаться непригодными или неуместными в ряде ситуаций, особенно в случаях, связанных с разнообразными формами владения⁵⁵. Принятый на Международной конференции по району Великих озер Протокол об имущественных правах возвращающихся лиц представляет собой в этом плане более всеобъемлющий документ, чем Принципы Пиньейру, поскольку в нем предлагается административным и традиционным органам власти улаживать имущественные споры, что представляет собой признание роли основанных на традициях и обычаях систем землевладения⁵⁶. В этом Протоколе предусматриваются также альтернативные и неформальные общинные механизмы урегулирования споров с использованием доказывания права собственности посредством свидетельских показаний⁵⁷. В практической деятельности организации, содействующие возвращению беженцев или перемещенных лиц, часто полагаются на обычное право и традиционные механизмы урегулирования земельных споров⁵⁸. Однако необходимо внимательно следить за тем, чтобы женщины и другие особенно подверженные дискриминации лица не исключались и не оказывались в невыгодном положении в ходе этих процессов.

36. В качестве еще одного метода можно упомянуть практику составления списков жильцов под руководством или с участием общин. Такие процессы, основанные на участии местного населения, использовались в разных странах для различных целей, например для определения и закрепления прав проживания в неофициальных поселениях или вынесения решений о земельных правах⁵⁹. В отсутствие поземельных книг, которые были уничтожены в результате бедствия, или в контексте разнообразных прав владения составленные с участием общин списки жильцов зачастую представляют собой перспективную и гибкую альтернативу для определения существовавшей до бедствия или конфликта ситуации с проживанием и владением недвижимостью, что позволяет обеспечить некоторый уровень определенности и конкретности в вопросах проживания при вынесении долговременных решений. Списки жильцов составлялись с участием общин после цунами в Индийском океане⁶⁰ и начали составляться на Гаити. Следует извлечь уроки из опыта определения ключевых элементов и условий успешных процессов картирования применительно к ситуациям после бедствий, включая их связь с более официальными или проходящими под руководством правительств процессами проверки достоверности или организации землеустройства, и учитывать необходимость дополнения их механизмами урегулирования споров⁶¹.

⁵⁵ Применение формальных специальных механизмов также сопряжено с большими затратами средств и времени. См. Kosovo property agency annual report, 2010.

⁵⁶ International Conference on the Great Lakes Region, Protocol on the Property Rights of Returning Persons (Great Lakes Protocol), 2006, article 4.

⁵⁷ Great Lakes Protocol, article 4(3).

⁵⁸ См. A/HRC/16/42, пункты 44 и 45 (в отношении Тимора-Лешти); и Foley and Aursnes, "Land, housing and property" (см. сноску 46 выше).

⁵⁹ United Nations Human Settlements Programme, *Count Me In: Surveying for Tenure Security and Urban Land Management* (Nairobi, 2010).

⁶⁰ В отношении Ачеха см. *ibid*, Indonesia, pp. 79–83, and Harper, *International Law*, p. 290 (см. сноску 9 выше).

⁶¹ См. *World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks*, pp. 33 and 34 (см. сноску 32 выше).

37. Хотя механизмы оценки, обеспечения уважения и повышения защищенности права проживания после бедствия могут различаться в зависимости от конкретных условий, при их применении в любом случае необходимо руководствоваться правозащитными принципами, в частности принципами участия пострадавшего населения и равенства мужчин и женщин.

V. Бедствия как источник возможностей — для кого?

38. Часто говорят, что бедствия, позволяя начать все с «чистого листа», открывают широкие возможности для проведения масштабных реформ и крупных проектов перепланировки. Открывая новые возможности, бедствия в то же время создают серьезные риски для защиты и поощрения прав человека. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в некоторых случаях в ходе крупных проектов застройки, от которых кое-кто получил выгоду, — в результате действия или бездействия — остались неохваченными наиболее уязвимые группы населения, что по существу представляет собой нарушение основных элементов права на достаточное жилище.

A. От застройки прибрежных районов и городов к передаче восстановительных работ на внешний подряд

39. Цунами в Индийском океане 2004 года было воспринято многими как появление широких возможностей для застройки, иногда под видом обеспечения интересов общественной безопасности и уменьшения опасности бедствий. После цунами в ряде стран, пострадавших от этого бедствия, вдоль побережья были фактически выделены зоны, в которых запрещалось строительство жилья (буферные зоны); ширина этих зон составляла от 100 до 500 метров, и в некоторых случаях, если бы решения о зонировании были бы доведены до конца, это потребовало перемещения более 100 000 домов⁶². Эти зоны были введены якобы для защиты местных жителей от будущих бедствий. Это также оказало серьезное влияние на жизнь местных жителей, особенно тех, средства к существованию которых зависят от моря.

40. В то же время возникли грандиозные планы «застройки» и развития туризма категории «люкс», в том числе в тех прибрежных районах, которые были объявлены закрытыми для жителей по соображениям безопасности. На одном из туристических объявлений того времени говорилось, что цунами позволили превратить страну в «туристическое место мирового класса»⁶³. Сообщалось, что перемещенным лицам запрещалось возвращаться в свои дома, но этот же запрет не относился к сооружению гостиничных комплексов. В некоторых местах застройщики просто воспользовались этой возможностью, чтобы забрать себе землю, особенно у наиболее уязвимых общин. Во многих прибрежных районах были быстро построены роскошные гостиницы. Общины и организации гражданского общества жаловались, что установление зон было использо-

⁶² Oli Brown and Alec Crawford, “Addressing land ownership after natural disasters: an agency survey”, 2006, p. 6; and Human Rights Watch, “After the deluge: India’s reconstruction following the 2004 tsunami”, p. 41. Некоторые наиболее серьезные ограничения в конечном итоге были отменены.

⁶³ Tourism Concern, “Post-tsunami reconstruction and tourism: a second disaster?”, 2005.

вано для произвольного выселения бедных жителей прибрежных районов и коренных общин в интересах предпринимателей и создания новых туристических комплексов⁶⁴.

41. Разрушение большей части жилого фонда в Новом Орлеане после урагана «Катрина» также было воспринято как возможность коренным образом изменить характер жилья и градостроительства в городе. Так, четыре крупнейших жилых комплекса с невысокой квартирной платой в Новом Орлеане («большая четверка»), в которых жили в основном афроамериканцы, были снесены, чтобы освободить место для намеченного строительства жилья для лиц с разным уровнем дохода и для других целей. Хотя в некоторых случаях никакой другой реальной альтернативы этому не было по причине серьезности разрушений, снос зданий объяснялся главным образом тем, что это необходимо для города, а также соображениями охраны здоровья и безопасности населения⁶⁵. Как ни странно, запланированная застройка предполагала строительство небольшого количества единиц жилья с невысокой квартирной платой по сравнению с тем, что существовало до урагана «Катрина»⁶⁶. Снос зданий явился еще одним препятствием, помешавшим жителям с низким уровнем дохода вернуться в Новый Орлеан (см. раздел III выше)⁶⁷.

42. Высказывалась также обеспокоенность так называемым «бизнесом на восстановлении», когда планирование, финансирование и осуществление восстановительных работ передается на внешний подряд частным компаниям. В некоторых случаях передача восстановительных работ на внешний подряд без соответствующих гарантий ассоциируется с негативными последствиями для адекватности и доступности восстановленного жилья, а также для способности людей участвовать в деятельности по восстановлению и получать от этого выгоду. В Чили после землетрясения и последовавшего за ним цунами в феврале 2010 года частный сектор якобы играл центральную роль в восстановлении городских центров и прибрежных районов. Согласно одному из основных принципов национального плана восстановления, семьи имели право выбора: либо восстановить свой дом на месте обрушившихся зданий, либо приобрести уже существующий или недавно построенный дом. Однако, поскольку восстановление жилья осуществлялось главным образом за счет субсидий, предоставляемых владельцам индивидуальной собственности, частные застройщики предпочитали возводить жилые дома в новых районах на окраинах городов, а не в центральных районах, откуда были переселены многие люди и где цены на

⁶⁴ Action Aid, “Tsunami response”, pp. 17 and 18 (see footnote 30 above); Malcolm Langford and Jean du Plessis, “Dignity in the rubble? Forced evictions and human rights law”; and Brown and Crawford, “Addressing land ownership” (см. сноску 62 выше).

⁶⁵ Julia Cass and Peter Whoriskey, “New Orleans to raze public housing”, *Washington Post*, 8 December 2006.

⁶⁶ Amnesty International, “UN-natural disaster: human rights in the Gulf coast”, 2010, p. 6; and Advisory Group on Forced Evictions, Mission report, pp. 5, 28–32 (см. сноску 35 выше).

⁶⁷ A/HRC/13/20/Add.4, пункт 30. Специальный докладчик выражает признательность правительству за предоставленную информацию, а также за тот факт, что благодаря сочетанию различных жилищных стратегий сейчас число получателей субсидий на строительство жилья в Новом Орлеане больше, чем было до урагана «Катрина».

землю и жилье были гораздо выше⁶⁸. Имеются также сведения о том, что, компании, занимающиеся недвижимостью, побуждали семьи продавать землю и жилье по очень низким ценам в тот момент, когда последние были особенно уязвимы, с тем чтобы открыть путь для частной застройки⁶⁹. Это говорит о том, что если все оставить на усмотрение рынка, то новое жилье для наиболее бедных, скорее всего, будет построено на периферии.

43. Такие же нарушения наблюдались на рынке строительства. В одном случае сообщалось, что в некоторых городах отдельным компаниям была предоставлена монополия на строительные материалы в ущерб местным малым предприятиям, а в другом — производство восстановительных работ привело к повышению цен поставщиками и строительными компаниями, что поставило в безвыходное положение индивидуальных застройщиков⁷⁰. Передача гуманитарными учреждениями строительства временного жилья на внешний подряд международным подрядчикам также может привести к отвлечению возможных финансовых средств от перемещенных лиц, которым можно было бы оказать помощь в строительстве собственного жилья. Результаты в этих случаях вряд ли можно считать адекватными с точки зрения культуры⁷¹.

В. Необходимость действовать с должной осмотрительностью, обеспечивая защиту права на достаточное жилище

44. В примерах, приведенных выше, восстановительные работы после стихийных бедствий оказывали негативное воздействие на беднейших. В наихудших вариантах влиятельные силы благодаря бедствиям получали возможность действовать с «чистого листа» и использовали разрушения как повод снести существующие жилые здания или захватить землю, что было бы невозможно в условиях, предшествующих бедствию, когда пришлось бы соблюдать юридические процедуры, а также проводить консультации с членами домашних хозяйств, которых это затрагивает, и предоставлять им доступ к средствам правовой защиты. В лучшем случае государства не обеспечили надлежащего контроля за функционированием и регулированием рынков жилья и строительства после стихийных бедствий и не приняли мер для обеспечения того, чтобы люди сохранили доступное жилье и фактически не принуждались покинуть места своего проживания. Хотя ничто не запрещает государствам обращаться за поддержкой к частным компаниям в проведении восстановительных работ — и действительно вклад частного сектора в восстановление является существенным, — правительства должны помнить о своей обязанности контролировать деятельность частного сектора и обеспечивать, чтобы восстановительные ра-

⁶⁸ Доклад 2011 года о землетрясении-цунами, произошедшем 27 февраля 2010 года, и о процессе восстановления в Чили, подготовленный для Специального докладчика по вопросу о праве на достаточное жилище Международной коалицией «Хабитат», ассоциацией «Хабитат в интересах человечества», Институтом жилищного строительства факультета архитектуры и урбанизации, Центром наблюдения за восстановлением, организацией «Сур Мауле» и сетями «Мониторинг и жилищный вопрос».

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Там же; см. также A/HRC/13/20/Add.3, пункт 25.

⁷¹ Напротив, см. успешные результаты строительства, которое ведется по инициативе собственников. World Reconstruction Conference: Recovering and Reducing Risks, pp. 25–27 (см. сноску 32 выше).

боты не отвечали интересам лишь узкого круга привилегированных лиц в ущерб всем остальным.

45. Такие примеры можно назвать «конструктивными принудительными выселениями»⁷². В подобных случаях должны применяться международные стандарты, касающиеся принудительного выселения или произвольного перемещения. Когда факт принудительного выселения доказан, людям необходимо предоставить доступ к правовым средствам защиты, включая справедливое судебное разбирательство, доступ к адвокату и возмещение ущерба, например реституцию жилья или земельного участка, адекватную компенсацию или альтернативное жилье/землю, если они того пожелают⁷³.

46. В случаях, когда соображения общественной безопасности и поддержания порядка являются законными и убедительными, в решениях относительно правил землепользования или жилого фонда, тем не менее, необходимо учитывать правозащитные стандарты, в частности строгие процессуальные требования, касающиеся проведения выселений, права на возмещение ущерба и средства правовой защиты и возможности судебного надзора, а также экономические, социальные и культурные права людей, затрагиваемых этими решениями. Выселения не должны приводить к тому, чтобы люди становились бездомными. В тех случаях, когда затрагиваемые лица неспособны обеспечить себе средства к существованию, государство должно принять меры для предоставления альтернативного жилья, расселения или доступа к плодородным землям⁷⁴.

47. Кроме того, ограничительные меры должны приниматься с соблюдением принципа соразмерности⁷⁵. Это требует обеспечения равновесия между правами затрагиваемых лиц и интересами государства, касающимися уменьшения ущерба и обеспечения общественной безопасности⁷⁶. Например, в случае предотвращения последствий цунами необходимо доказать, что любое постановление, запрещающее жителям возвращаться в пляжные прибрежные районы, является наименее ограничительным средством достижения целей общественной безопасности. Государство обязано доказать, что другие меры безопасности, например создание систем предупреждения или сооружение дамб, невозможны или неэффективны⁷⁷.

⁷² Malcolm Langford, "The right to return and resettlement after the tsunami disaster", *Disaster Brief*, vol. 2(2) (July-September 2005). Термин «конструктивное выселение» используется в некоторых странах для описания действий или упущений со стороны собственника, который делает помещения непригодными для жилья или для целей, ради которых они сдавались в наем.

⁷³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7; резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи, озаглавленная «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещения ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права»; и Принципы Пиньейру.

⁷⁴ Замечание общего порядка № 7, пункт 16; руководящие принципы Межучрежденческого постоянного комитета, С.2.4, С.2.5

⁷⁵ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 27, касающееся свободы передвижения.

⁷⁶ "Protection of internally displaced persons in natural disasters: a working visit to Asia by the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons", Walter Kälin, 2005, p. 22.

⁷⁷ Langford, "The right to return and resettlement" (см. сноску 72 выше).

48. И наконец, опыт введения ограничений на землепользование требует учитывать целый ряд факторов, в том числе то обстоятельство, что переселение людей сопряжено с большими затратами в плане создания инфраструктуры и служб и может также серьезно помешать получению этими людьми средств к существованию и нарушить общинную жизнь⁷⁸. Сложившийся характер поселения и жилья является неслучайным, отражая конкретную социально-экономическую структуру, которую может быть трудно воспроизвести в другом месте. Таким образом, правозащитные стандарты и оценка социально-экономических издержек, связанных с переселением, требуют применения более сдержанного подхода к введению ограничений на использование земли и жилого фонда.

VI. Восстановление и долговременные решения: обеспечение учета всех аспектов права на достаточное жилище

49. Помимо более или менее очевидных аспектов защиты прав людей, о которых шла речь выше, важно рассматривать восстановительные работы в более широкой перспективе обеспечения права на достаточное жилище — в том числе рассматривать жилье как социальный актив — и последовательной реализации этого права. Обеспечение восстановления и долговременных решений с этой точки зрения означает восстановление общин и прилегающих районов и обеспечение достаточного жизненного уровня, когда строительство единицы жилья является лишь одной из составляющих этого понятия, иногда не самой важной и самой срочной⁷⁹. Бедствия происходят не в вакууме — важно оценивать и учитывать более широкий контекст проживания, в котором происходят бедствия.

A. Завышенное внимание домам и имуществу

50. Ситуации, складывающиеся после бедствий, характеризуются ведь не только серьезным ущербом, причиненным жилому фонду, но и переселением большого числа людей, разрывом общественных сетей и связей, повреждением основных служб или прекращением доступа к ним и потерей средств к существованию, работы, активов или земли, то есть ключевыми факторами, оказывающими влияние на осуществление права на достаточное жилище. Однако в мероприятиях по восстановлению и усилиях по обеспечению долговременных решений слишком часто главное внимание уделяется сугубо материальным аспектам жилья (физическим структурам). Международные организации и правительства склонны считать, что именно восстановление жилья — а не возоб-

⁷⁸ World Bank, *Hazards of Nature, Risks to Development: an IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters* (Washington, D.C. 2009); Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, “Responding to earthquakes, 2008: learning from earthquake relief and recovery”.

⁷⁹ Inter-Agency Standing Committee, *Framework on Durable Solutions* (see footnote 47 above). Lessons could be drawn from good development practices on resettlement, for instance: Michael Cernea and Christopher McDowell, eds., *Risks and Reconstruction: Experiences of Resettlers and Refugees* (Washington, D.C., World Bank, 2000).

новление возможности получения средств к существованию или восстановлению инфраструктуры прилегающих районов — является самой первоочередной задачей пострадавших лиц⁸⁰. При оценке жилья оно рассматривается как технический или экономический актив, а не как право человека, и основное внимание уделяется строительным стандартам и материалам, а также качеству создаваемого срочного и временного жилья. В некоторых случаях повышенное внимание уделяется также реституции имущества в ущерб воссозданию и улучшению более широких социальных, политических или экономических условий, необходимых для содействия окончательному возвращению людей, а именно созданию рабочих мест, основных служб и инфраструктур и обеспечению безопасности. Как заявил один комментатор, «мерилом успеха процесса возвращения людей стал “дом”, а не реальное благополучие людей, выселенных из их домов»⁸¹.

51. Хорошо известный лозунг «Строй лучше, чем было» мог бы и явно должен был бы побуждать международные организации и правительства рассматривать улучшение условий жизни пострадавшего населения в более широком контексте. Специальный посланник Организации Объединенных Наций по преодолению последствий цунами в Индийском океане отметил, что «финансовые ресурсы, международное внимание и открытые возможности для проведения политической и стратегической реформы, которыми часто характеризуется посткризисный период, должны создать условия для того, чтобы «строить лучше, чем было», и необратимым образом менять несправедливые системы развития на справедливые»⁸². Высказывались аналогичные призывы рассматривать произошедшие в Пакистане наводнения как «возможность устроить жизнь людей лучше, чем было, и приступить к задаче возвращения миллионам людей, которые живут на задворках общества, надежды жить достойно»⁸³. Однако реализация этого вдохновляющего призыва зачастую сводится исключительно к техническим моментам, например к строительству паводко- и сейсмоустойчивых домов⁸⁴.

52. И напротив, в целом ряде осуществляемых в мире проектов реконструкции предпринимается попытка рассматривать восстановление «как возможность содействовать процессу развития на местах», а не как лишь воссоздание условий, существовавших до бедствия, при этом важнейшее значение имеет участие в этих проектах местных общин⁸⁵.

⁸⁰ Например, в отношении строительства жилья в Индонезии, см. Lyons and Schilderman, eds., *Building Back Better*, p. 157 (см. сноску 30 выше).

⁸¹ В отношении Боснии и Герцеговины см. Megan Ballard, “Post-conflict property restitution: flawed legal and theoretical foundations”, *Berkeley Journal of International Law* 462 (2010).

⁸² United Nations Special Envoy for Tsunami Recovery, “Key positions for building back better” (см. сноску 33 выше).

⁸³ Government of Pakistan, Asian Development Bank and World Bank, *Pakistan Floods*, p. 7 (см. сноску 25 выше).

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 22 and 94.

⁸⁵ В отношении проектов в Перу см., например, Lyons and Schilderman, eds., *Building Back Better*, pp. 307–344 (см. сноску 30 выше).

В. Рассмотрение деятельности по оказанию помощи и восстановлению в более широком контексте

53. Как уже отмечалось ранее, землетрясение в Гаити выявило неадекватные в большинстве случаев жилищные условия и сомнительные и негарантированные права проживания в неофициальных поселениях. Международное сообщество, заботясь о людях, переселенных в лагерь, и создавая условия, лучшие, чем те, в которых жило большинство гаитянцев, непреднамеренно сделало лагерь привлекательными местами проживания. В ситуации, когда систематического восстановления жилья, которое сопровождалось бы организацией услуг в местах возвращения, в ближайшее время не ожидается, бедным семьям нет смысла покидать лагерь, где жилье и услуги предоставляются бесплатно. Средоточение внимания исключительно на судьбе внутренне перемещенных лиц и поиске временных решений — хотя такой подход и понятен с точки зрения оказания чрезвычайной помощи — становится в сложном социально-экономическом контексте и неопределенной ситуации с правами проживания препятствием на пути долгосрочного восстановления и в некоторых случаях может привести к возникновению новых проблем обустройства⁸⁶. Такие ситуации могут все чаще возникать в условиях ускоренной урбанизации, которая происходит в основном незапланированным образом (см. A/64/255, пункты 13–21).

54. Ситуация в Гаити является также примером того, как может быть подорван основной смысл восстановления и реституции имущества: в условиях, характеризующихся массовой нищетой и явно неадекватными условиями жизни и жилья, вновь возникает вопрос, следует ли конечной целью восстановления считать предоставление высококачественных домов тем, кто лишился своего жилья в результате бедствия. Напротив, Специальный докладчик считает, что помощь должна быть направлена на последовательную реализацию права на достаточное жилище для всех. В Гаити деятельность по восстановлению и ликвидации последствий бедствия должна была быть направлена не столько на строительство новых домов для людей, непосредственно пострадавших от бедствия, сколько на улучшение общих условий жизни и жилья в незапланированных и необслуживаемых поселениях, пострадавших в результате бедствия. Иными словами, главное внимание следует уделять населенным пунктам и общинам, а не отдельным строительным объектам и цель должна состоять в создании мест, где люди могли бы иметь достаточный уровень жизни.

55. Планирование землепользования после бедствия могло бы стать мощным инструментом, который бы использовался в качестве отправного момента для восстановительных работ и в качестве правовой основы для практических действий сразу же после прекращения стихийного бедствия. Посредством установления соответствующих зон после бедствия можно признать *de facto* поселения, подготовить основу для инвестирования в инфраструктуру и обустроить незапланированные поселения, в которых до этого отсутствовали какие-либо

⁸⁶ Случай с лагерем «Камп Кораил» в пригородах Порт-о-Пренса является наглядным отражением таких трудностей. Созданный в качестве временного лагеря для перемещенных лиц, живших в наиболее опасных зонах, он привлекает людей из разных мест и за несколько месяцев превратился в новое неофициальное поселение, где по состоянию на май 2011 года проживало не менее 50 000–60 000 жителей.

услуги, с целью содействовать возвращению перемещенных лиц и восстановлению.

56. С точки зрения прав человека инвестировать в благоустройство поселений, которые характеризуются совершенно неадекватными условиями жизни, в рамках мероприятий по ликвидации последствий бедствий не только законно, но и необходимо, учитывая обязательство в отношении недопущения дискриминации и уделения внимания наиболее уязвимым. Кроме того, руководствуясь принципиальными и прагматическими причинами, в ряде случаев было бы полезно взглянуть на эту ситуацию с точки зрения более длительной перспективы: в случае Гаити это означает уделить повышенное внимание улучшению условий жизни в поселениях, не пострадавших от бедствия (при условии, что они не находятся в опасных зонах), но имеющих такие же показатели урбанизации и уязвимости, что и поселения, пострадавшие от бедствия.

С. Разрыв между этапами оказания чрезвычайной помощи и долгосрочного восстановления

57. Приведенные выше примеры указывают также на наличие разрыва между этапом оказания чрезвычайной помощи и этапом более долгосрочного восстановления, а также на трудности, которые испытывает во многих случаях международное сообщество в стремлении перейти от одного этапа к другому⁸⁷.

58. Уделение повышенного внимания отдельным получателям помощи и «поставкам» — продовольствию, обеспечению крова, предоставлению комплектов для оказания медицинской помощи — как самоцели может отвлекать внимание от главной обязанности уважать, защищать и реализовывать права (например на жилище, водные ресурсы и охрану здоровья) и от необходимости мыслить перспективно. Сообщалось, что в Гаити задача удовлетворения срочных потребностей доминировала в процессе реагирования международного сообщества на бедствие и поэтому конкретным обещаниям поддержать строительство постоянного жилья уделялось меньше внимания⁸⁸. Созданная при Межучрежденческом постоянном комитете Группа по обеспечению временного жилья в Гаити признала риски, связанные с институционализацией лагерей и использованием ограниченных ресурсов в ходе операций по оказанию чрезвычайной помощи в ущерб более основательным, постоянным решениям.

59. Массовое строительство временного жилья также не всегда может быть необходимым или желательным, а в некоторых случаях может даже препятствовать реализации долговременных решений, например в густо населенных городских районах, где нет возможности наращивать постоянный жилой фонд из-за нехватки места. Изготовление таких временных жилищ может непреднамеренно отвлекать средства от восстановления постоянного жилья и благоустройства прилегающих территорий, учитывая то обстоятельство, что со временем внимание к этой проблеме и потоки помощи ослабевают⁸⁹. Поэтому, к со-

⁸⁷ John Holmes, “Learning the lessons of Haiti”, *Humanitarian Exchange* No.48 (October 2010), p. 3.

⁸⁸ United States of America strategy entitled “Post-earthquake United States Government Haiti strategy: towards renewal and economic opportunity” (2011).

⁸⁹ В Гаити временное жилище стоит в среднем 2500 долл. США, тогда как наиболее дешевый вариант единицы постоянного жилья составляет 3500 долл. США.

жалению, нередко случается, что люди живут во временных жилищах на протяжении многих лет после бедствия (см. A/HRC/13/20/Add.4, пункт 31). Государствам и международным организациям не следует автоматически соглашаться с необходимостью создания временного жилья, не рассмотрев возможность поддержки альтернативных решений.

60. Неоднократно раздавались призывы применять комплексный подход к постепенному переходу от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению. В предыдущем докладе (A/HRC/16/42), представленном Совету по правам человека, Специальный докладчик рассматривала некоторые аспекты финансирования, связанные с этим вопросом. Специальный докладчик хотела бы призвать доноров оказывать поддержку реализации долговременных решений и скорейшего проведения восстановительных работ и помочь обеспечить непрерывность оказания помощи, в том числе с использованием механизмов финансирования, которые были бы для этого достаточно гибкими.

VII. Вывод

Подход к ликвидации последствий бедствий, в котором сознательно и комплексно учитывается право на достаточное жилище

61. Обеспечение учета права на достаточное жилище в процессе реагирования на бедствия имеет широкие последствия. Однако на практике понимание важности права на достаточное жилище и его последствий при реагировании на бедствия сводилось лишь к отдельным аспектам этого права, связанным главным образом с физическими структурами и индивидуальным правом собственности. В некоторых случаях мероприятия по восстановлению и ликвидации последствий бедствий — по причине действия или бездействия — негативно сказывались на жертвах стихийных бедствий и реализации ими права на достаточное жилище.

62. По мнению Специального докладчика, принятие всеобъемлющих мер для реализации права на достаточное жилище в ходе мероприятий по восстановлению представляет собой не только обязательство, но и возможность. Хотя работы по ликвидации последствий бедствий не заменяют и не должны заменять усилия в области развития, это открывает возможность устранить проявления неравенства, которые либо привели к обострению последствий бедствия, либо стали после него более заметными, и содействовать постепенной реализации права на достаточное жилище для всех, особенно посредством усиления защищенности права проживания.

63. В приводимых ниже рекомендациях излагаются основные элементы подхода к ликвидации последствий бедствий, в котором в полной мере учитывается право на достаточное жилище. Эти рекомендации призваны дополнить уже существующие положения, которыми следует руководствоваться при обеспечении защиты и реализации права на достаточное жилище. Если не указано иначе, данные рекомендации адресованы правительствам, а также международным донорам и организациям. В заключение приводятся рекомендации в отношении последующих действий с учетом того, что в настоящем руководстве излагаются лишь общие принципы, которые необходимо будет уточнить и увязать с практической деятельностью.

VIII. Рекомендации

64. Ниже приводятся рекомендации Специального докладчика.

A. Общее руководство: подход к ликвидации последствий бедствий, основанный на праве на достаточное жилище

Общие принципы

1. Право на достаточное жилище

На всех этапах реагирования на бедствия необходимо уважать и соблюдать право на достаточное жилище. Это право следует понимать как право жить спокойно и безопасно в условиях, которые считаются адекватными с точки зрения правового обеспечения проживания, наличия услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры, доступности с точки зрения расходов, пригодности для проживания, доступности, места нахождения и адекватности с точки зрения культуры.

2. Правовое обеспечение проживания

Необходимо признать на равной основе существующие разнообразные формы владения недвижимостью и обеспечить гарантированное право проживания для каждого пострадавшего от бедствия.

3. Участие

- Все пострадавшие лица и группы должны иметь доступ к информации и возможность конструктивно участвовать в планировании и осуществлении различных этапов работ по ликвидации последствий бедствия.
- В частности, все пострадавшие лица и группы должны иметь возможность участвовать в определении и установлении прав проживания, выборе, планировании и осуществлении программ строительства временного жилья и постоянных единиц жилья, а также в принятии решений, предполагающих долговременное урегулирование (возвращение, интеграцию на местах, переселение), и решений, касающихся планирования и ограничения землепользования.
- Необходимо обеспечить участие женщин.

4. Недискриминация и уязвимость

- При оценке потребностей после бедствия (как в чрезвычайной помощи, так и в связи с восстановительными работами) следует выявлять существовавшие до бедствия проявления неравенства и уязвимости, основанные на признаках расы, социально-экономического положения, владельческого статуса, пола или любых других соответствующих признаках.
- В планах восстановления следует предусмотреть программы, непосредственно направленные на устранение выявленных проявлений неравенства.

- Следует принять специальные меры для устранения дискриминации и обеспечения реализации права на достаточное жилище для большинства обездоленных групп, в том числе меры, направленные на правовое обеспечение проживания лиц, владельческий статус которых является неопределенным, и/или установить приоритетность восстановления разрушенного жилья и предоставления альтернативного жилья, например социального или субсидируемого жилья, для наиболее уязвимых.

Оперативные принципы

1. Равные права на временное и постоянное жилье

- Все пострадавшие лица, вне зависимости от их владельческого статуса до бедствия, должны иметь равное право на жилье на этапе оказания чрезвычайной помощи и переходном этапе.
- Временное и постоянное жилье должно отвечать требованиям достаточности согласно международному праву прав человека⁹⁰.

2. Не причини ущерба

Нельзя допускать причинения ущерба другими или другим в процессе соблюдения и защиты права на достаточное жилище, включая правовое обеспечение проживания.

- Следует сохранять имеющиеся поземельные книги, реестры жилья и данные о личности проживающих.
- Следует оберегать жилье, землю и имущество от причинения дополнительного ущерба или разрушения.
- Государства должны запретить принудительные выселения, осуществляемые как государственными, так и частными субъектами, и установить ответственность за такие действия.
- Положения об охране здоровья и безопасности, а также меры по уменьшению опасности бедствий, которые могут требовать введения ограничений на землепользование или жилье, должны приниматься с учетом правозащитных стандартов: необходимо оценивать их последствия для осуществления отдельными лицами и общинами своих прав человека и во всех обстоятельствах необходимо соблюдать процессуальные права и права на информацию и участие.
- Необходимо прилагать усилия к обеспечению того, чтобы гуманитарная помощь и помощь в получении жилья, а также касающиеся реституции законы, механизмы и учреждения, которые могут появиться после бедствий, не порождали — сознательно или по недосмотру — дискриминацию на основе владельческого статуса.

⁹⁰ См. общий принцип № 1.

3. Право проживания «неофициальных владельцев»

Следует уважать права проживания «неофициальных владельцев», а именно лиц, не имеющих индивидуального, официально зарегистрированного права собственности.

- Следует оценивать и регистрировать все существовавшие до бедствия права проживания, в том числе в процессе оценки причиненного бедствием ущерба и соответствующих потребностей.
- В случаях, когда имущество и собственность официально не зарегистрированы, в качестве одного из важнейших элементов и условий осуществления программ реституции, восстановления и ликвидации последствий бедствий следует рассмотреть возможность создания ускоренных механизмов определения прав проживания, особенно под руководством общин (общинные списки жильцов).
- Реституцию жилья и имущества следует понимать как признание и реституцию всех прав владения жильем или землей.
- Для тех лиц, права проживания которых не защищены, следует принять меры по укреплению их правовой защищенности, например путем немедленного или постепенного предоставления им прав на жилье или землю в местах происхождения. Когда реституция или возвращение для пострадавших лиц нежелательны или невозможны в силу того, что земля исчезла, или в силу веских причин безопасности, препятствующих возвращению, им следует предоставить альтернативное жилье или землю в другом месте.
- Необходимо принять меры в интересах всех неофициальных владельцев в поддержку восстановления прав проживания или предоставления альтернативного доступа к адекватному жилью или земле, с уделением особого внимания наиболее уязвимым лицам.

4. Контекст осуществления программ помощи и восстановления

Программы помощи и восстановления следует рассматривать в общем контексте положения в области жилья (конкретного района/города/страны).

- В процессе оценки потребностей после бедствия следует выявить основные препятствия на пути реализации права на достаточное жилище, существовавшие до бедствия, а также влияние условий, существовавших до бедствия, на реализацию долговременных решений и процесса восстановления.
- В рамках целевых мероприятий, осуществляемых в связи с программами ликвидации последствий бедствий и с уделением повышенного внимания наиболее уязвимым группам населения, следует оценить более широкое положение в области жилья, включая наличие незапланированных и необслуживаемых поселений.

5. Восстановление общин

В восстановлении или расселении нуждаются общины и поселения, а не просто жилые здания.

- Восстановление должно не только затрагивать физические структуры, но и включать или предусматривать в приоритетном порядке — если это необходимо и если это отвечает потребностям и просьбам пострадавших лиц — восстановление или создание основной инфраструктуры и услуг и обустройство поселений.
- Следует целенаправленно сохранять и поддерживать общинные структуры и сети в той мере, в какой они обеспечивают соблюдение международных стандартов в области прав человека, включая равенство мужчин и женщин.

6. Соблюдение международных стандартов

Если возвращение невозможно в силу того, что земля исчезла, или в силу объективных соображений безопасности, препятствующих возвращению, или если этого не желают пострадавшие лица или группы, условия переселения и интеграции на местах должны соответствовать международным стандартам и руководящим принципам в области прав человека, касающимся достаточного жилища, выселений и перемещения.

7. Законы, касающиеся уменьшения опасности бедствий

Государства должны принять законы в отношении уменьшения опасности бедствий, которые предусматривали бы уважение права на достаточное жилище. Особое внимание следует уделять лицам, которым может грозить дискриминация и изоляция, в том числе по признаку владельческого статуса, и необходимо разработать меры для их защиты.

V. Рекомендации в отношении последующих действий

1. Учреждения и механизмы Организации Объединенных Наций, Межучрежденческий постоянный комитет или организации, являющиеся его членами или сотрудничающие с ним, должны рассмотреть возможность проведения дополнительных исследований по вопросу об обеспечении практического учета права на достаточное жилище в мероприятиях по ликвидации последствий бедствий, используя в качестве отправного момента руководство, предлагаемое Специальным докладчиком.

2. Следует провести дополнительную работу в отношении:

- механизмов поддержки ускоренного определения прав проживания, включая подготовленные общинами карты и списки жильцов, с использованием опыта существующей практики для выявления их важнейших характеристик и применения в ситуациях, сложившихся после бедствий;
- правовых и практических мер, необходимых для оказания поддержки после бедствия всем тем, кто не является индивидуальным собственником официально зарегистрированной недвижимости;

- механизмов и инструментов территориального планирования и землепользования и их возможностей в плане заложения технической и правовой основы для программ возвращения и восстановления;
- доступа к земельным ресурсам, их использования и контроля над ними в ситуациях стихийных бедствий, включая условия, касающиеся реквизиции и приобретения земель для создания жилья/поселений.

3. При рассмотрении докладов государств и во время посещений стран правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций должны оценивать положение и выносить рекомендации в отношении осуществления конкретных прав человека в ситуациях, порожденных стихийными бедствиями, а также в отношении того, насколько мероприятия по предупреждению бедствий, оказанию помощи и восстановлению способствуют осуществлению этих прав.