

Жилье, земля и собственность (HLP)

22 декабря 2023

Основные идеи

- Стимулируйте местные власти принимать меры для обеспечения того, чтобы перемещение населения не привело к потере или уничтожению реестров земли и имущества, кадастровых записей или личных документов, которые могут подтверждать право собственности, права аренды или пользования.
- Необходимо четко понять структуру(ы) форм землевладения в пределах определенного населенного пункта до того, как земля будет использована для строительства убежища в чрезвычайной ситуации или связанной с этим деятельности (например, для получения средств к существованию и т. д.). Различные типы систем землевладения (законодательные, обычные и религиозные) могут пересекаться и/или конфликтовать друг с другом.
- Традиционные механизмы правосудия следует использовать в той мере, в какой они доступны и эффективны для оперативного и надежного разрешения споров, и, разумеется, с учетом того, что их решения могут не иметь юридической силы или быть не совсем беспристрастными. Применение таких механизмов в неподходящих контекстах может привести к усилению дискриминации или спровоцировать ее.
- Всегда следует учитывать местный опыт мужчин, женщин, мальчиков и девочек в отношении жилья, земли и собственности. Во многих районах и в соответствии с традициями доступ женщин к жилью и земле часто зависит от полномочий родственника-мужчины, в то время как женщины, возглавляющие домохозяйства, могут быть либо ограничены в получении всего спектра прав, которые в противном случае были бы положены мужчинам, либо не иметь права наследовать вовсе.
- Информация о HLP должна быть собрана как можно раньше. Следует уделять внимание обычному и установленному законом режиму землепользования (включая законы и местные обычаи); аренде или претензиям на землю, связанным с возвращением; а также активам HLP, которые насильственно перемещенные лица, возможно, потеряли или были вынуждены оставить.

1. Общая информация

Безопасный доступ к подходящему жилью и земле играет важнейшую роль в облегчении доступа к целому ряду прав человека, включая право на питание, кров, воду, санитарию, охрану здоровья, работу, безопасность, свободу передвижения (и это лишь некоторые из них). Следовательно, такой доступ является ключевым фактором в устранении причин и последствий принудительного перемещения населения.

Земельные вопросы лежат в основе многих конфликтов. Скудные природные ресурсы часто лежат в основе конфликтов, связанных с землей. В некоторых регионах перемещение населения происходит в результате захвата земель, насильственной оккупации или принудительного приобретения земли государственными или негосударственными субъектами, которые намерены использовать ее для строительства, создания инфраструктуры или выращивания товарных сельскохозяйственных культур. Между скотоводами и фермерами часто возникают длительные споры, связанные с землей. Государственные или негосударственные субъекты могут преднамеренно конфисковывать и разрушать жилье, землю и имущество в попытках вытеснить население или даже провести этническую чистку. Стороны конфликта могут намеренно уничтожать земельные реестры, принимать законы, облегчающие выселения по этническому признаку, или вносить произвольные изменения в официальные документы в области НЛР. Насильственно перемещенные лица могут также селиться в районах, где оказываются подвержены риску наводнений, неразорвавшихся боеприпасов, принудительной вербовки или похищения или другим рискам.

2. Актуальность для операций в чрезвычайных ситуациях

Во многих случаях насильственно перемещенные лица утрачивают документы о праве собственности во время перемещения или, возможно, вовсе не имели таких документов. Эти документы необходимы для предъявления требований о реституции и для целей разрешения споров. Скотоводы, издольщики и прочие представители сообществ могут владеть активами НЛР в соответствии с обычными соглашениями о владении, не закрепленными в документах или не признанными юридически статутным правом. Чтобы вернуть оставленные активы, может потребоваться предоставить доказательства владения, аренды или использования. Перемещенные лица могут столкнуться с трудностями при доказательстве своих требований, в особенности в ситуациях отсутствия свидетелей или проведения реформ после чрезвычайной ситуации, направленных на смягчение последствий мошеннических претензий на жилье, землю и имущество, так как доказательство сопряжено со строгим требованием документального подтверждения преобладающих прав НЛР.

3. Основополагающие соображения

1. Общее понимание прав НЛР

Права, именуемые в совокупности правами НЛР, взаимозависимы и частично совпадают. Право на жилье — это право приобрести и занимать безопасное жилище, в котором можно жить в мире и достоинстве. Подтвержденное право на землю относится к правам на землю, которые признаны социально или юридически. Имущественные права относятся к праву владеть имуществом и решать, каким образом его использовать.

Права НЛР не ограничены правом на подходящее жилье и владение имуществом. Защита прав НЛР может включать, например, осуществление права на питание, неприкосновенность частной жизни, образование и участие в политической жизни.

Права НЛР могут осуществляться с помощью различных форм соглашения о владении, включая частную собственность, государственное или частное арендуемое жилье, кооперативное жилье, аренду, проживание или сдачу в наем в неформальных поселениях, а также обычные или традиционные соглашения.

Все лица, независимо от того, являются ли они владельцами или арендаторами, должны располагать правами НЛР, гарантирующими правовую защиту от принудительного выселения, притеснений и других угроз.

В случаях, когда людей временно или навсегда выселяют из их жилья, а также лишают земли или имущества против их воли и без надлежащих форм правовой или иной защиты, такие действия представляют собой принудительное выселение, которое является серьезным нарушением прав человека.

Дискриминация, включая дискриминацию в отношении лица на том основании, что оно владеет, арендует или занимает землю, или в связи с определенным местом жительства, запрещена международным правом в области прав человека.

2. НЛР в чрезвычайных ситуациях

Различные типы систем землевладения (законодательные, обычные и религиозные) могут пересекаться и/или конкурировать. Поэтому важно понимать преобладающие/наиболее широко приемлемые структуры землевладения в рамках данной местной юрисдикции.

Несмотря на то, что традиционные механизмы правосудия часто легко доступны и быстро разрешают споры, их решения могут не иметь юридической силы и не быть полностью беспристрастными. Их использование может усилить дискриминацию или привести к ней.

Всегда следует учитывать потенциально различный опыт мужчин, женщин, мальчиков и девочек в отношении жилья, земли и собственности.

Во многих местных юрисдикциях (и целых регионах) доступ женщин к жилью и земле часто зависит от полномочий родственника-мужчины, в то время как женщины, возглавляющие домохозяйства, могут быть либо ограничены в получении всего спектра прав, которые в противном случае были бы положены мужчинам, либо не иметь права наследовать вовсе.

Вторичное занятие земли в ситуациях перемещения может происходить, исходя из лучших намерений; следовательно, его необходимо отличать от незаконной оккупации или захвата земли.

Обеспечьте полную интеграцию вопросов НЛР в кластерную систему и выступайте за создание подкластера НЛР при проведении операций в чрезвычайных ситуациях.

Облегчайте и стимулируйте координацию между всеми субъектами, вовлеченными в вопросы НЛР (ООН, кластеры, правительство, НПО, доноры и т. д.).

Вся деятельность, связанная с земельными вопросами (будь то строительство жилья или использование земли в других целях), должна основываться на полном спектре соответствующих законодательных или обычных норм и практики, регулирующих доступ к земле, ее использование и застройку в пределах данной юрисдикции.

Как можно раньше соберите соответствующую информацию в области НЛР. Уделите внимание формальным и неформальным национальным и местным правовым рамкам; занятию земли или оспариваемым требованиям на землю, связанным с возвращением; а также активам НЛР, которые насильственно перемещенные лица, возможно, утратили или были вынуждены оставить.

Зафиксируйте в официальных документах, в том числе с помощью фотографии или спутниковых снимков, активы НЛР до и после конфликтов.

Убедитесь, что механизмы мониторинга защиты и отчетности выявляют нарушения прав НЛР и включают показатели для отслеживания масштабов и распространенности проблем в области НЛР.

Призывайте насильственно перемещенных лиц сохранять документы, связанные с НЛР, а также проводить для таких лиц консультации по вопросам надлежащих средств для этого.

Стимулируйте власти принимать меры для обеспечения того, чтобы перемещение населения не привело к потере или уничтожению реестров земли и имущества, кадастровых записей или личных документов, которые могут подтверждать право собственности, права аренды или пользования. Для этого, возможно, потребуется хранить реестры и записи в безопасном месте и регулярно снимать с документов копии для безопасного хранения в ином месте (включая цифровые копии, где это возможно).

Призывайте власти к введению моратория на покупку или передачу ресурсов НЛР в районах, затронутых перемещением или подверженных высокому риску перемещения, с целью защиты прав НЛР после того, как произошло перемещение.

Организируйте кампании по информированию общественности и информационно-просветительскую кампанию, чтобы воспрепятствовать незаконному занятию оставленных объектов НЛР, а также нанесению им ущерба.

Период после чрезвычайной ситуации

Проблемы в области НЛР могут оказаться коренными причинами, спусковыми механизмами или последствиями насилия или конфликта. В большинстве чрезвычайных ситуаций быстро сокращается соблюдение прав НЛР, что задерживает и усложняет меры реагирования и принятие решений. Во избежание проблем субъекты, участвующие в мерах реагирования на чрезвычайные ситуации, должны быть осведомлены о местной практике и истории НЛР (как в районе происхождения, так и в районе получения убежища). Им следует с самого начала ситуации разрабатывать решения вопросов, связанных с НЛР.

Во многих ситуациях обеспечение доступа насильственно перемещенных лиц к жилью и земле облегчает гуманитарную деятельность, будь то благодаря возможности обеспечивать себя продовольствием в краткосрочной и среднесрочной перспективе или обретению самостоятельности в долгосрочной перспективе.

Предоставление помощи без учета прав НЛР может помешать принятию решений или отсрочить его. Например, в ответных мерах может быть проще решить вопросы реституции, компенсации и аренды на раннем этапе восстановления, если в рамках таких мер уже были описаны механизмы временного владения, оставления НЛР и нарушения прав НЛР на этапе чрезвычайной ситуации.

Ответные меры на чрезвычайные ситуации влияют на местное землевладение и механизмы поселения. В случае, если гуманитарные организации осведомлены о проблемах в области НЛР на этапе реагирования на чрезвычайные ситуации, у них меньше шансов непреднамеренно вызвать или усугубить споры, связанные с НЛР. (Пример: споры, вероятно, возникнут, если местные власти выделяют землю, находящуюся в частной собственности, для использования в качестве площадки для лагерей без консультаций с владельцами или надлежащей компенсации.)

Защита прав НЛР может способствовать гендерному равенству и укрепить культурную самобытность в сообществах, в которых владение землей тесно связано с идентичностью сообщества, религией и социальными отношениями.

Цели Глобального договора о беженцах особо выделяют альтернативы лагерям, самообеспеченность и доступ к национальным системам в контексте безопасного и достойного возвращения и ослабления давления на принимающие страны, тем самым ставя права НЛР в центр повестки дня в области поиска решений.

Контрольный список

- **Перемещенные лица**
 - Знакомы ли сотрудники УВКБ ООН и партнерских организаций с местной

практикой, законами и обычаями в области НЛР как в районах происхождения, так и в местах организации убежища?

- Спрашивали ли перемещенных лиц об их правах НЛР и статусе связанного с ними имущества до и после перемещения?
- Были ли предприняты шаги для регистрации прав и имущества перемещенных лиц в рамках НЛР (например, размещение копий документов, связанных с НЛР, в ProGres)?
- Были ли перемещенные лица проинформированы об их правах и обязанностях в рамках НЛР?
- Знают ли они, какие органы власти и другие поставщики услуг могут оказать им поддержку в получении и защите прав НЛР?
- Какие существуют механизмы для проведения консультаций по вопросам НЛР с женщинами и другими группами, подверженными риску остаться без внимания, и учета их мнений?
- Если национальные механизмы уже существуют, нуждаются ли они в поддержке в целях облегчения доступа к ним групп, подверженных риску?

• **Национальное правительство/местные органы власти**

- Осведомлены ли органы власти о своем мандате и обязательствах в отношении прав НЛР?
- Известно ли, какие права, процессы и институты актуальны для каждой группы населения в рассматриваемом регионе?
- Проводились ли консультации с местными властями (правительствами или традиционными властями) о том, кому принадлежит земля, на которой расселены беженцы, ВПЛ или лица без гражданства, и каких лиц также может затронуть перемещение?
- Какая система землевладения действует в рассматриваемом районе?
- Какими правами обладают перемещенные лица в отношении выделенных или иным образом приобретенных активов НЛР?
- Существует ли национальный план обеспечения жильем? Включены ли в него меры на случай чрезвычайных ситуаций для решения проблемы перемещения (рост неформальных поселений, принудительные выселения, расходы на аренду)?
- Существует ли национальная земельная политика? Включены ли в план формулировки о правах НЛР насильственно перемещенных лиц? Принимаются ли во внимание возрастные, гендерные аспекты и разнообразие в рамках гарантий владения жильем?
- Какова политическая позиция государства в отношении прав НЛР насильственно перемещенных лиц?
- Было ли опубликовано публичное заявление относительно незаконных сделок и необоснованных претензий в отношении оставленных активов НЛР?
- Были ли решены проблемы, связанные с НЛР в городских районах? Например,

могут ли перемещенные лица позволить себе арендовать жилье с учетом текущих арендных ставок? Увеличились ли ставки в результате перемещения?

- Как перемещение повлияло на доступность подходящего жилья?
- Какие существуют механизмы для решения проблемы произвольных выселений или защиты тех, у кого меньше всего ресурсов, в случае конфликта или разногласий?
- Эффективно ли функционируют местные системы разрешения споров? Могут ли насильственно перемещенные лица получить к ним доступ?

• **Принимающее сообщество**

- Осведомлены ли арендодатели о своих обязательствах перед арендаторами в соответствии с национальным и международным законодательством?
- Осведомлены ли перемещенные лица и лица без гражданства, возвращенцы и принимающие сообщества (включая арендодателей и других поставщиков жилья) о своих собственных правах и обязанностях, а также о правах и обязательствах третьих лиц?
- Были ли созданы смешанные комитеты (включающие насильственно перемещенных лиц и представителей принимающих сообществ)? Сотрудничают ли они в целях рассмотрения и разрешения проблем, связанных с НЛР?
- Проводились ли консультации с принимающей общиной относительно расположения поселений для вынужденных переселенцев или расширения муниципальных или жилых районов для размещения таких лиц?
- Как соотносится доступ к базовым услугам принимающего населения с доступом к базовым услугам перемещенного населения?
- Известно ли, какие группы обладают ограниченным доступом к услугам и институциональным ресурсам? Какие меры могут быть приняты для удовлетворения их потребностей?
- В ходе проведения консультаций с неформальными и традиционными органами власти могут ли женщины и представители других групп, подверженных риску, свободно выразить свое мнение?

4. Стандарты

Показатель 1.4.2 ЦУР

Доля совокупного взрослого населения, обладающего гарантированными правами землевладения, а) которые подтверждены признанными законом документами, и б) считающего свои права на землю гарантированными, в разбивке по полу и по формам землевладения.

Основной итоговый показатель 16.1 COMPASS

Доля граждан, обладающих гарантированными правами землевладения и/или имущественными правами на жилье и/или землю.

Приложения

[Committee on Economic, Social and Cultural Rights - General comment No. 26 \(2022\) on Land and Economic, Social and Cultural Rights](#)

[Centre on Housing Rights and Evictions - The Pinheiro Principles – United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons, 2003](#)

[Centre on Housing Rights and Evictions - Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons – Implementing the Pinheiro Principles, 2007](#)

[UN Food and Agriculture Organization \(FAO\) - Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, 2012](#)

[Committee on Economic, Social and Cultural Rights - General Comment 7 – The right to adequate housing \(art. 11.1 of the Covenant\): forced evictions, 1997](#)

5. Обучение и практика на местах

[Учебный модуль УВКБ ООН в области прав на жилье, землю и собственность](#)

6. Ссылки

[Норвежский совет по делам беженцев, Каталог прав на жилье, землю и собственность...](#)
[Учебный модуль УВКБ ООН в области прав на жилье, землю и собственность Женщины, земля и мир \(ООН-Хабитат\)](#)

7. Основные контактные данные

Отдел обеспечения устойчивости и решений, Секция комплексных решений/Целевая группа по долгосрочным решениям, Кластер глобальной защиты и зона ответственности HLP