



Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1994/20
17 December 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятидесятая сессия
Пункт 7 предварительной повестки дня

ВОПРОС ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ВО ВСЕХ СТРАНАХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ИЗЛОЖЕННЫХ ВО ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И МЕЖДУНАРОДНОМ ПАКТЕ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ, И ИССЛЕДОВАНИЕ ОСОБЫХ ПРОБЛЕМ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ РАЗВИВАЮЩИЕСЯ СТРАНЫ В СВОЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ЭТИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ВКЛЮЧАЯ: ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРАВОМ НА ДОСТАТОЧНЫЙ ЖИЗНЕННЫЙ УРОВЕНЬ; ИНОСТРАННУЮ ЗАДОЛЖЕННОСТЬ, ПОЛИТИКУ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ПОЛНОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И, В ЧАСТНОСТИ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕКЛАРАЦИИ О ПРАВЕ НА РАЗВИТИЕ

Принудительные выселения

*Аналитический доклад, подготовленный Генеральным секретарем
во исполнение резолюции 1993/77 Комиссии*

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1 — 9	3
<i>Глава</i>		
I. ОПРЕДЕЛЕНИЕ	10 — 13	5
II. КЛАССИФИКАЦИЯ ПОНЯТИЙ	14 — 22	6
A. Принудительные выселения и лица, перемещенные внутри страны	16 — 18	6
B. Принудительные выселения и перемещение населения	19 — 22	6
III. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ	23 — 32	8

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава	Пункты	Стр.
IV. ПРИЧИНЫ И ПРОЯВЛЕНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ	33 — 56	10
А. Физические и юридические лица	33 — 36	10
В. Причины	37 — 48	10
С. Основания	49 — 56	12
V. ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	57 — 72	15
А. Характеристики жертв	58 — 61	15
В. Последствия принудительных выселений для человека	62 — 72	15
VI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ	73 — 99	18
А. Соответствующие резолюции и решения органов Организации Объединенных Наций	88 — 94	20
В. Всемирная конференция по правам человека	95 — 96	21
С. Выселение по законам военного времени	97 — 99	22
VII. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА	100 — 112	24
А. Международная судебная практика	100 — 107	24
В. Региональное прецедентное право	108 — 109	25
С. Национальное прецедентное право	110 — 112	25
VIII. ДЕЙСТВИЯ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ	113 — 123	26
А. Позитивные изменения	113 — 116	26
В. Действия в рамках системы Организации Объединенных Наций	117 — 123	26
IX. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ	124 — 139	28
X. ВЫВОДЫ	140 — 146	31
XI. РЕКОМЕНДАЦИИ	147 — 185	32
А. Превентивные меры	148 — 176	32
В. Компенсационные меры	177 — 185	37

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с резолюцией 1993/77 Комиссии по правам человека от 10 марта 1993 года, в которой содержится просьба к Генеральному секретарю "подготовить аналитический доклад о практике принудительных выселений на основе анализа международного права и судебной практики", а также мнений и замечаний, представленных правительствами, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, включая Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, специализированными учреждениями, региональными, межправительственными, неправительственными и общинными организациями.
2. По вопросу о принудительных выселениях Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств 26 августа 1991 года приняла резолюцию 1991/12, а Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея в период 1986—1988 годов также приняли ряд резолюций, озаглавленных "Осуществление права на достаточное жилище" и имеющих определенное отношение к данной теме. Однако важным шагом в отношении практики принудительных выселений явилась резолюция 1993/77 Комиссии по правам человека.
3. В резолюции 1991/12 Подкомиссия выразила глубокую озабоченность тем, что во многих государствах и на оккупированных территориях продолжают случаи принудительного выселения, затрагивающие ежегодно миллионы людей, и что, за исключением немногих особых случаев, большинство таких выселений не может иметь оправданий согласно правам человека и гуманитарному праву. В той же резолюции Подкомиссия также признала, что принудительные выселения представляют собой грубое нарушение прав человека, и в частности права на достаточное жилище". В резолюции обращалось внимание на необходимость эффективных мер, направленных на прекращение этой практики.
4. В резолюции 1991/26, также принятой на ее сорок третьей сессии, Подкомиссия назначила Специального докладчика по вопросу о праве на достаточное жилище, мандат которого имеет прямое отношение к практике принудительных выселений.
5. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 4 (1991) установил новые важные прецеденты в отношении принудительных выселений, которые подробно рассматриваются ниже.
6. Когда Комиссия по правам человека приняла на своей сорок девятой сессии основополагающую резолюцию 1993/77, было согласовано, что для эффективного и всестороннего решения проблемы принудительных выселений необходимо создать новые механизмы, включая более широкое участие соответствующих органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений. Обе эти резолюции (1991/12 Подкомиссии и 1993/77 Комиссии) обеспечивают прочную правовую основу для превентивных мер против практики принудительных выселений как на международном, так и на национальном уровнях.
7. Для того чтобы представить проблему осуществляемых в мире принудительных выселений во всей ее полноте, в настоящем исследовании предпринята попытка определить понятие принудительных выселений и изложить в общих чертах основные причины и проявления данной практики, а также ее последствия. В соответствии с пунктом 6 резолюции 1993/77 будут также проанализированы соответствующие международно-правовые документы и существующая судебная практика. В соответствии с пунктом 5 данной резолюции настоящее исследование является аналитическим докладом с изложением мнений и замечаний, представленных правительствами, соответствующими органами Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями, региональными, межправительственными, неправительственными и общинными организациями.
8. 7 июня 1993 года Генеральный секретарь направил всем правительствам вербальную ноту, а соответствующим организациям — письмо с просьбой представить информацию и свои мнения по

данному вопросу. Были получены ответы от правительств Боливии, Италии, Канады, Колумбии, Лихтенштейна, Нигера, Турции, Украины, Чада и Чили. Кроме того, ответы прислали следующие межправительственные организации: Лига арабских государств, Межамериканская комиссия по правам человека, Межамериканский суд по правам человека, Организация экономического сотрудничества и развития, а также Секретариат Содружества. В рамках системы Организации Объединенных Наций сообщения были получены от Отделения ООН в Вене (Отдел по улучшению положения женщин), Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программы Организации Объединенных Наций по развитию (ПРООН), Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Центра ООН по населенным пунктам (Хабитат), Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), а также от Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Кроме того, информацию представили следующие неправительственные организации: Африканская ассоциация образования в целях развития, Всемирный мусульманский конгресс, Группа по правам меньшинств, Международная коалиция Хабитат, организация "Фридрих Эберт-Штифтунг" и Центр по жилищным правам и выселениям.

9. Вызывает сожаление тот факт, что было получено незначительное число ответов и лишь очень немногие из них касались существа вопроса. Тем не менее, поскольку целью настоящего доклада является исследование принудительных выселений на основе анализа международного права и судебной практики, Генеральный секретарь попытался по возможности максимально использовать наиболее достоверную информацию, исходя из имеющихся материалов Организации Объединенных Наций.

I. ОПРЕДЕЛЕНИЕ

10. Большинство стран сталкивается сегодня с серьезными жилищными проблемами; в мире насчитывается 100 млн. бездомных, и более 1 млрд. человек имеют неудовлетворительные жилищные условия¹. В общей сложности на земном шаре за последние 10 лет принудительному выселению из своих жилищ подверглись 15 млн.², из них 7 млн. — в одной только Азии в 80-е годы³. В резолюции 1993/77 Комиссия по правам человека с озабоченностью отметила, что имеется мало признаков улучшения положения, поскольку число людей, вынужденных покидать свои дома, с каждым годом возрастает.

11. В резолюции 1991/12 Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств идентифицировала практику принудительного выселения как вынуждающую "людей, семьи и группы лиц покидать против их воли свои дома и общины, в результате чего разрушаются жизнь и самобытность людей во всем мире, а также увеличивается число бездомных". В целях настоящего исследования практика принудительных выселений определяется в отношении действий, затрагивающих отдельных лиц, семьи и группы лиц.

12. Целесообразно также подчеркнуть, что при употреблении термина "выселения" ни в одной из вышеупомянутых резолюций не содержится ссылка на массовые изгнания, выселения, осуществляемые оккупационной армией или вызванные вооруженным нападением. Важно, однако, что и Подкомиссия, и Комиссия признали и подтвердили тот факт, что "практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека, и в частности права на достаточное жилище". Кроме того, искоренение практики принудительных выселений имеет важнейшее значение для полного осуществления каждым человеком своих экономических, социальных и культурных прав. Принудительные выселения характеризуются также как практика, усиливающая социальный конфликт и неравенство; они неизбежно затрагивают самые бедные, социально, экономически, экологически и политически незащищенные и уязвимые слои общества, служа в то же время интересам более могущественных групп.

13. Согласно *Оксфордскому словарю английского языка*, слово "принудительный" (forced) и "выселение" (eviction) означают применение силы, власти, насилия, принуждения или военной силы в отношении чего-либо или кого-либо. Слово "воздействие" (force) может означать также акт "принуждения кого-либо действовать необдуманно, предпринимать действия против своей воли или принуждения кого-либо к определенному курсу действий". Слово "выселение" имеет тот же смысл, что и слово "изгнание" (высылка). Очевидно, что все эти понятия объединяет одно общее, а именно сопротивление насилию той или иной степени. В резолюции 1991/12 Подкомиссия признала, что нередко замаскированные насильственные действия могут быть связаны с принудительным выселением.

II. КЛАССИФИКАЦИЯ ПОНЯТИЙ

14. В этом разделе обращается внимание на различия и сходство между "принудительными выселениями" и связанными с этим понятиями, такими как "достаточное жилище", "перемещения внутри страны" и "перемещение населения". Хотя очевидно, что между этими явлениями существует причинно-следственная связь, важно учитывать различия в целях настоящего исследования, на основе которого могут быть определены конкретные меры в отношении принудительных выселений.

15. Как упоминалось выше, между практикой принудительных выселений и правом на достаточное жилище существует весьма тесная взаимосвязь, поскольку первая представляет собой грубое нарушение второго. Кроме того, Специальный докладчик по вопросу о праве на достаточное жилище признает в своем исследовании, что отказ в праве на жилье может быть следствием планирования и переселения людей, особенно в условиях иностранной оккупации; тем самым он устанавливает еще одну зависимость между этими взаимосвязанными проблемами.

А. Принудительные выселения и лица, перемещенные внутри страны

16. В своей резолюции 1991/25, озаглавленной "Лица, перемещенные внутри страны", Комиссия по правам человека заявила, что "лица, перемещенные внутри страны, ...были вынуждены покинуть свои жилища и искать убежище и безопасность в других частях своей собственной страны"⁴. Экономический и Социальный Совет в резолюции 1990/78 упоминал об "огромных человеческих страданиях", вызванных явлением массовых передвижений населения в результате конфликтов, стихийных и вызванных деятельностью человека бедствий и войн".

17. Конкретная ссылка на "массовые передвижения населения" означает, что, как говорится в аналитическом докладе Генерального секретаря о лицах, перемещенных в пределах страны, "выселение, перемещение или вызванные деятельностью человека катастрофы, которые влекут за собой перемещение нескольких сотен или тысяч людей, — хотя они и могут порождать важные вопросы, касающиеся эффективной защиты прав человека соответствующих лиц, — представляют собой проблемы, отличные от тех, которые возникают в результате недобровольного перемещения десятков или сотен тысяч людей, и требуют отдельного исследования". Поэтому в упомянутом докладе было использовано следующее определение термина "лица, перемещенные внутри страны": "...лица, которые были вынуждены в большом числе покинуть свои жилища внезапно или неожиданно в результате вооруженного конфликта, гражданской войны, систематических нарушений прав человека или стихийных бедствий либо вызванных деятельностью человека катастроф и которые находятся на территории своей собственной страны" (E/CN.4/1992/23, пункт 17)⁵.

18. Следовательно, можно сделать вывод, что практика принудительных выселений может приводить к перемещениям людей внутри страны и что эти две проблемы нельзя рассматривать в отрыве одна от другой, особенно потому, что обе они в той или иной степени связаны с понятиями "воздействие", "движение", "неожиданность и внезапность", "насилие и нарушения прав человека", а также "необеспечение компенсации". Однако не каждый случай принудительного выселения ведет к перемещению внутри страны и не все перемещенные лица перемещаются в результате практики принудительных выселений.

В. Принудительные выселения и перемещение населения

19. Работа Комиссии в связи с вопросом о принудительных выселениях требует координации с деятельностью Подкомиссии. В резолюции 1990/17 Подкомиссия постановила включить вопрос о связанных с правами человека аспектах перемещения населения в программу своей будущей работы, а резолюцией 1992/28 назначила двух специальных докладчиков для подготовки предварительного исследования по данной теме, признав, что вопросы, касающиеся прав человека и массовых уходов, принудительных выселений и лиц, перемещенных внутри страны, имеют прямое отношение к теме перемещения населения.

20. В подготовленном специальными докладчиками предварительном докладе, представленном Подкомиссии на ее сорок четвертой сессии, перемещение населения определено как "движение населения в результате политических и/или экономических процессов, в которых принимают участие органы государственного управления или учреждения, действующие с санкции государства. Эти процессы влекут за собой ряд предусмотренных и непредвиденных результатов, которые сказываются на правах человека перемещаемого населения, а также жителей района, в который перемещаются переселенцы" (E/CN.4/Sub.2/1993/17, пункт 14). Далее в докладе говорится, что перемещение населения нередко производится с целью изменения демографического состава той или иной территории в соответствии с политическими целями или идеологическими установками, или с целью приобретения какой-либо территории, или осуществления контроля над ней, покорения военными средствами, или эксплуатации коренного населения или его ресурсов. Следовательно, можно утверждать, что одной из причин перемещения населения могут быть, например, принудительные выселения на основе дискриминации. В докладе говорится также, что в процессе перемещения населения людей нередко выселяют из жилищ и в соответствии с программой переселения их дома сносятся.

21. В докладе проводится различие между исследованием вопроса о положении лиц, перемещенных внутри страны, где рассматриваются пути улучшения защиты прав человека категорий лиц, которые традиционно не охватываются деятельностью занимающихся проблемами беженцев и иных учреждений системы Организации Объединенных Наций, в круг ведения которых входят только беженцы из других стран, и докладом о связанных с правами человека аспектах перемещения населения, где основное внимание уделяется вопросам международного права, которые относятся к политике и практике, связанным с перемещением населения. В докладе содержится признание того факта, что "принудительное выселение может выступать в качестве одного из основных механизмов перемещения населения, особенно в тех случаях, когда оно осуществляется в широких масштабах и направлено против конкретной группы населения" (пункт 23).

22. В заключение можно, по-видимому, сказать, что элемент принуждения, вызывающий перемещение людей, является фактором, общим не только для проблем принудительных выселений и перемещений населения, но и для вопроса о лицах, перемещенных внутри страны. Попытка определить понятие "принудительные выселения" по отношению к понятиям "лица, перемещенные внутри страны" и "перемещение населения" позволяет, как представляется, выдвинуть довод о том, что практику принудительных выселений следует квалифицировать как одну из возможных причин обоих других явлений. Кроме того, как упоминалось выше, принудительные выселения представляют собой, пожалуй, одно из самых серьезных нарушений права на достаточное жилище. Такая причинно-следственная связь всех этих вопросов указывает на необходимость координировать деятельность Комиссии и Подкомиссии в данных областях, стремясь всячески избегать дублирования и повторений.

III. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ

23. Для того чтобы иметь возможность охарактеризовать практику принудительных выселений, представляется необходимым изложить в общих чертах различные методы их осуществления, нередко в значительной степени усугубляющие связанные с этим тяготы. Вызывает тревогу тот факт, что выселения, как правило, сопровождаются применением насилия, несмотря на наличие закрепленных в законе прав на жилище и руководящих принципов, разработанных с целью улучшить процедуру переселения. Запугивание, угрозы, физическое насилие, преследование и другие способы устрашения — все эти методы используются для осуществления принудительного выселения. Как следствие этого, нередки и случаи гибели людей.

24. Зачастую для практического осуществления выселения используются бригады или команды по сносу строений, в состав которых обычно входят государственные служащие, например военнослужащие или сотрудники полиции. В одних странах существуют официальные правительственные команды по сносу строений, тогда как в других формирование команд для осуществления физического выселения жильцов и последующего уничтожения их жилищ производится на специальной основе. Было признано, что действия, в результате которых людей лишают их жилищ и земли, являются "самыми разрушительными, ибо они затрагивают основы и инфраструктуру как семьи, так и общества, а следовательно, имеют долгосрочные и далеко идущие последствия"⁶. Кроме того, при выселении широко практикуются преднамеренные поджоги в качестве средства, одновременно уничтожающего дома и вынуждающего людей перемещаться. Поджог расчищает землю без использования бульдозеров, и, в сценарии худшего случая, вину за него можно возложить на самих жильцов.

25. Вместе с тем именно образ бульдозера, сравнивающего с землей дома выселяемой общины, по-прежнему вызывает законную реакцию тех, кто принимает во внимание последствия выселения для человека. Бросающееся в глаза "бульдозерное правосудие", по-прежнему широко практикуемое, — это тем не менее лишь одна из множества насильственных мер, принимаемых теми, кто стремится провести выселение по возможности быстро и "успешно".

26. Последствия такого рода насилия для женщин, детей и других уязвимых групп населения⁷ могли бы быть еще более далеко идущими. В этой связи Отдел по улучшению положения женщин отметил в своем ответе следующее:

"Принудительные выселения нередко имеют место в расположенных на городских окраинах трущобах, где живет много женщин. Большинство из этих женщин, например одинокие матери, имеющие нескольких детей, относятся к социально обездоленным группам населения. Уровень их жизни, и без того низкий, становится ужасающим, когда они подвергаются принудительному выселению".

27. В подобных случаях практика принудительных выселений может с полным основанием рассматриваться как одно из типичных проявлений насилия, жертвами которого является огромное число женщин. Тем не менее этот вид насилия недостаточно отражен в законодательстве, и в международных документах не предусмотрено положений о компенсации. Однако представленная в настоящее время на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на ее сорок восьмой сессии Декларация об искоренении насилия в отношении женщин затрагивает вопрос о насилии, применяемом в отношении женщин при осуществлении принудительных выселений.

28. Следовательно, вопрос, который должен быть поставлен в свете вышеизложенного, сводится к следующему: даже в тех случаях, когда существует, по-видимому, законная или, возможно, веская причина для осуществления запланированных выселений, является ли метод, используемый для достижения этой цели, юридически обоснованным? Отражены ли методы, используемые обычно для осуществления законных, на первый взгляд, актов принудительного выселения, в правовых нормах? Другими словами, оправдывают ли цель средства? Наконец, существуют ли фактически обоснованные причины для выселений?

29. Вопрос о том, существуют ли "обоснованные причины" для выселений, требует изучения. Может показаться, что многие основания, используемые при выселениях, совместимы с правом и, таким образом, представляются вескими (например, по соображениям общественного порядка, защиты и безопасности жителей, угроз здоровью населения и т. п.). Проблема, однако, заключается в том, что в большинстве случаев выселения затронутые лица, помимо того что нарушаются их права человека, как правило, оказываются в гораздо худшем положении, хотя и до выселения их уровень жизни и жилищные условия были, возможно, далеки от идеала. Кроме того, в свете права в области прав человека, прежде чем рассматривать логическое обоснование выселения, необходимо обратиться к вопросу о том, насколько "обоснованными" являются большинство из этих причин с практической и человеческой точек зрения.

30. Существуют, конечно, обстоятельства, при которых выселение, возможно, не только оправданно, но и представляет собой единственный путь решения проблемы. Постоянное антиобщественное поведение, такое как причинение беспокойства соседям или запугивание их, или поведение, представляющее угрозу здоровью и безопасности населения, можно, например, рассматривать как "обоснованные причины" для выселения. Точно так же заявления расистского характера, нападения и криминальное поведение в отношении соседей, систематическая неуплата арендной платы за проживание в пригодном для этого помещении, при условии что проживающий в состоянии платить за него, а также необоснованное разрушение арендуемой собственности — все это можно рассматривать как ситуации, при которых принудительное выселение является оправданным. Кроме того, в случае захвата земли или домов гражданами оккупирующей страны "незаконный и противоправный характер создания поселений на оккупированных территориях", согласно резолюции 1991/12 Подкомиссии, признан достаточным основанием для принудительного выселения лиц, завладевших жильем.

31. Существуют ситуации, при которых жители имеют право на переселение и реабилитацию: когда под угрозу поставлены их безопасность или здоровье. От принудительных выселений данный случай выселения отличается тем, что его цель — именно защита прав людей на перемещение при гарантии компенсации, предоставления альтернативного участка земли или жилья, а также права на возвращение в эвакуированный район, когда положение нормализуется. Подобные ситуации могут возникать в результате наводнения, землетрясения, извержения вулкана, вооруженного конфликта, стихийных бедствий, засухи, голода и других чрезвычайных обстоятельств. В связи с такими ситуациями жители нередко обращаются с просьбами переселить их в другое место, что свидетельствует об их всестороннем участии в этой акции и согласии на нее.

32. Например, правительство Чили в своем ответе информировало Генерального секретаря о том, что имевшие место в Чили перемещения людей не подпадают под положения резолюции 1993/77, поскольку они связаны со стихийными бедствиями, такими как землетрясения, наводнения и т. п. В связи с этими событиями правительство координировало свои действия с соответствующими государственными учреждениями, с тем чтобы обеспечить экстренное предоставление жилья и продовольствия. Если какой-либо район считается опасным для проживания, правительство приобретает землю в той же или соседней общине под строительство домов для тех, кто подлежит выселению по соображениям безопасности, с тем чтобы избежать травмирования людей, вынужденных покидать родные места. Кроме того, "правительство Чили несет юридическую ответственность за то, чтобы противодействовать принудительным выселениям, не отказываясь от своего права вновь заявить, что речь идет лишь о форс-мажорных обстоятельствах".

IV. ПРИЧИНЫ И ПРОЯВЛЕНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ

А. Физические и юридические лица

33. В резолюции 1991/12 Подкомиссия признала, что "принудительные выселения могут осуществляться, санкционироваться, предписываться, предлагаться, проводиться или оставляться без внимания целым рядом физических и юридических лиц, включая, среди прочих, оккупационные власти, национальные правительства, местные органы управления, застройщиков, землеустроителей, землевладельцев, торговцев недвижимостью, а также двусторонние и международные финансовые учреждения и агентства по оказанию помощи". Вместе с тем Комиссия в резолюции 1993/77 подчеркнула, что "в конечном счете юридическая ответственность за предотвращение случаев принудительного выселения лежит на правительствах", и, следовательно, выселения, которые продолжает осуществлять частный сектор, относятся к сфере действия права в области прав человека.

34. В дополнение к вышеизложенному, в настоящее время существует общее мнение, что договоры по правам человека влекут за собой юридические обязательства государств-участников предусмотреть в соответствующем внутреннем законодательстве и, в некоторых случаях, административных актах защиту от нарушения кем-либо прав и свобод, гарантируемых конкретным договором, а также эффективные средства правовой защиты в случае нарушения этих прав и свобод⁸. Следовательно, в странах, ратифицировавших договоры, которые содержат положения о праве на жилище или о правах, связанных с выселениями, все физические и юридические лица, санкционирующие, оставляющие без внимания или фактически осуществляющие принудительные выселения, несут юридическую ответственность. В этом контексте "юридическая ответственность государства в конечном счете" означает обязанность государства обеспечить, чтобы физические и юридические лица не нарушали права других лиц.

35. Во многих странах законодательство запрещает осуществление "незаконных" или произвольных выселений частными лицами, например землевладельцами, в отношении арендаторов; в ряде стран существуют строгие ограничения в отношении юридически приемлемых оснований для выселения. Закон обычно требует решения суда до исполнения предписания о выселении. Хотя в основном эти законы предназначены для защиты людей от насильственного превращения их в бездомных и от связанных с выселением моральных травм, они обычно нарушаются. Более того, застройщики и представители строительной промышленности, среди прочих, нередко утверждают, что наличие таких положений в законодательстве не способствует строительству нового жилья и препятствует дальнейшему росту национального жилого фонда.

36. Хотя практика принудительных выселений может осуществляться целым рядом физических и юридических лиц и по многочисленным основаниям, во всех, за немногими исключениями, случаях эти выселения не могут иметь оправданий в соответствии с правом в области прав человека или гуманитарным правом. В следующем разделе рассматриваются мотивы обоснований практики принудительных выселений, о которой говорилось в предыдущей главе.

В. Причины

37. Роль центральных директивных и плановых органов в вопросе выселений безоговорочно признана Подкомиссией в резолюции 1991/12, согласно которой «неправильная политика в области развития может приводить к массовым принудительным выселениям... Правительства часто пытаются замаскировать насильственные действия, которые могут быть связаны с принудительным выселением, ссылаясь на такие мероприятия, как "оздоровление городской среды", "обновление городов", "решение проблемы перенаселенности" и "прогресс и развитие"».

38. "Политика структурной перестройки", поддерживаемая международными финансовыми учреждениями, такими как Международный валютный фонд и Всемирный банк, а также двусторонними агентствами по оказанию помощи и осуществляемая государствами, также

способствует росту числа людей, перемещаемых в результате принудительных выселений⁹. Она может приводить, в частности, к ухудшению социального обеспечения. Иногда в этой связи выдвигают аргумент, согласно которому характер глобальной экономики и международных отношений таков, что выселения представляют собой достойную сожаления, но неизбежную сторону цены прогресса и развития¹⁰.

39. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам на своей четвертой сессии в Замечании общего порядка № 2 (1990) о международных мерах в области предоставления технической помощи заявил, в частности:

"...Международные учреждения должны всячески избегать участия в проектах, которые... поощряют или усиливают в нарушение положений Пакта дискриминацию в отношении отдельных лиц или групп или предусматривают крупномасштабное выселение или перемещение людей без предоставления им соответствующей защиты и компенсации... (E/1990/23, приложение III, пункт 6).

...

...На каждом этапе проекта развития следует принимать все меры для обеспечения учета прав, закрепленных в Пактах" [пункт 8 d)].

40. Тем не менее в случаях, когда какое-либо правительство с готовностью принимает от международных и финансовых учреждений помощь или займы на цели развития, результатом чего становятся принудительные выселения в качестве "побочного продукта развития", ответственность не переходит полностью на поставщика финансовой помощи.

41. Можно сделать вывод, что одной из наиболее существенных основных причин принудительных выселений является отсутствие какой-либо отчетности со стороны тех, кто планирует и осуществляет выселения, перед теми, кто подвергается подобным акциям. Для того чтобы наладить такую взаимосвязь, необходимы участие населения в планировании, а также переговоры и консультации между заинтересованными общинами, государственными учреждениями, местными органами власти и международными юридическими лицами. В Колумбии, например, Закон 9А 1989 года, регулирующий жилищные вопросы и политику в области городского развития, поощряет участие общин в осуществлении программ и проектов, поскольку он санкционирует создание некоммерческих народных жилищных организаций для осуществления программ жилищного строительства на основе самоуправления или методов участия в этих мероприятиях членов таких организаций.

42. Помимо этого, неудовлетворительное планирование, не предусматривающее каких-либо мер в интересах жертв принудительных выселений, ведет к резкому ухудшению условий жизни соответствующих людей. Такая практика, будучи неизбежным побочным продуктом развития общества, нередко осуществляется правительствами во имя "прогресса и развития" без учета неблагоприятных последствий и страданий из года в год миллионов людей. По данным Азиатской коалиции в защиту жилищных прав, в Сеуле, например, было обнаружено, что важную роль в выселениях и переселениях людей, в результате чего открывается путь к новой застройке расчищенных площадок, играют интересы строительных компаний¹¹.

43. С целью подчеркнуть этот аргумент Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в Замечании общего порядка № 4 (1991) заявил, что "общее ухудшение условий жизни и жилищных условий, прямо вызванное политическими и законодательными решениями государственных участников, причем в отсутствие каких-либо компенсирующих мер, было бы несовместимым с обязательствами по Пакту" (E/1992/23, приложение III, пункт 11).

44. В то же время следует подчеркнуть, что соответствующие международные учреждения предпринимают попытки решить проблемы, связанные с принудительными выселениями и

последующим переселением людей. К их числу относятся некоторые оперативные директивы и руководящие принципы, опубликованные Всемирным банком и Организацией экономического сотрудничества и развития; они будут рассмотрены ниже.

45. Специальный докладчик по вопросу о праве на достаточное жилище в своем докладе также выделил ряд основных причин жилищного кризиса в различных странах (Е/CN.4/Sub.2/1992/15, пункты 21—57). К такого рода причинам относятся, в частности, несостоятельность государственной политики, дискриминация в жилищной сфере, программы структурной перестройки и задолженность, бедность и принудительные выселения. В докладе также отмечается, что страны, незаконно оккупирующие чужие территории, обычно используют жилищную политику как средство создания благоприятных условий для своих собственных граждан за счет ущемления прав коренных жителей, в частности путем использования законов о планировании и практики перемещения населения.

46. Подкомиссия также выразила глубокую обеспокоенность тем, что зачастую истинным мотивом принудительных выселений является дискриминация по признаку расы, этнического происхождения, национальности, пола и социального, экономического и другого положения.

47. Политика в области планирования в условиях, когда государственное управление носит явно дискриминационный характер, является нередко антидемократической и не отвечает потребностям затронутой общины. По данным Национального земельного комитета — национальной организации, которая объединяет действующие в Южной Африке группы, выступающие в защиту права на землю, — за период правления режима апартеида более 5 млн. африканцев были насильственно выселены из жилищ и изгнаны со своей земли. В резолюции 13/8, принятой 8 мая 1991 года Комиссией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Комиссия осуждает режим Претории за его политику массового насильственного выселения африканцев из их жилищ, а также

"призывает международное сообщество поддержать национально-освободительные движения в их неприятии предложений о введении в действие нового законодательства без участия лишенного земли и жилья чернокожего населения Южной Африки и с полным пренебрежением к его потребностям и призывает далее правительство и парламент Южной Африки провести консультации с африканским населением с целью разработки справедливой и равноправной земельной политики и законодательства".

48. В очень подробном аналитическом исследовании, подготовленном по поручению Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), дана "оценка опыта переселения" городской бедноты в пределах крупного города¹². В исследовании отмечается отсутствие стабильности проживания людей на одном месте, вызываемое рыночными силами, с одной стороны, и деятельностью государственного сектора по реконструкции таких районов — с другой, что ведет к повышению платы за жилье и приходу на смену нынешним арендаторам лиц из групп с более высоким доходом. Такая тенденция создает, кроме того, для землевладельцев стимулы использовать свою собственность на цели, более прибыльные, чем жилищное строительство. Подчеркивается также, что "усилия, направленные на то, чтобы обеспечить стабильность проживания городской бедноты на одном месте, нередко терпят провал и что фактически большинство мероприятий по реконструкции и застройке служат причиной переселения жителей с низким доходом в другие места"¹³.

С. Основания

49. Ввиду тяжелых и многообразных последствий выселения фактически такие акции не проводятся без обоснования их в той или иной форме со стороны властей с целью придания им законного характера. Однако следует иметь в виду, что нередко существуют расхождения между выдвигаемыми властями обоснованиями выселений и фактическими мотивами, лежащими в основе решения о выселении.

50. Нидерландская НПО — Центр по вопросам жилищных прав и выселений (COHRE) — на основе глобального анализа этой практики выявила, в частности, следующие типы оснований для принудительных выселений: строительство нового, улучшенного жилья; охрана здоровья, санитария и безопасность населения; защита безопасности пешеходов на мостовых; создание инфраструктуры, строительство дорог или проведение общественных работ; охрана исторических зданий или достопримечательных мест; строительство административных зданий; увеличение площади пахотных земель; в качестве меры наказания за политическую деятельность; предотвращение роста города; ликвидация "раковой опухоли города"; ликвидация очагов преступности; осуществление проектов новой застройки; снос строений по соображениям безопасности и охраны здоровья; предотвращение будущего самовольного заселения; аренда помещений для будущих домовладельцев; освобождение площади для членов семьи владельца; защита жильцов от угрозы наводнения; сооружение дренажных каналов; строительство стадионов или спортивных площадок; освоение государственных земель; разделение этнических или расовых групп¹⁴.

51. Улучшение жилищных условий людей представляется, на первый взгляд, весьма достойным основанием для выселений. Однако, как отметила одна НПО, существуют случаи, связанные с ситуациями длительной оккупации, когда целые жилые районы, в которых проживало оккупированное население, стирались с лица земли якобы в целях строительства современного жилья улучшенного типа; в результате это приводило лишь к значительному повышению квартирной платы, что создавало невыносимые условия для бывших жителей. Тот же источник утверждает, что в подобных случаях переселение является фактически предложением для разрушения социальных групп и для отказа в жилье "политически неблагонадежным семьям" и в то же время для внедрения "политически проверенных" элементов в тесно связанную и цельную до того социальную группу. Еще одним следствием практики принудительного выселения в данном конкретном случае является резкий рост числа нищих в соответствующем районе.

52. Принудительные выселения могут также осуществляться с целью расчистки территории или "создания радующего глаз пейзажа для иностранцев", как это было в случае лагеря Ташинга в Мбаре (Хараре). Перед визитом королевы Елизаветы II и проведением Совещания глав государств Содружества в 1991 году были проведены массовые выселения, затронувшие свыше 3 тыс. человек. Обитатели трущоб с окраин Хараре были переселены лишь неделю спустя примерно за 40 километров от их прежнего места жительства, в результате чего ездить в город и обратно стало практически невозможно¹⁵. Городской совет Хараре с помощью Министерства местного самоуправления, сельского и городского развития выдвинул в качестве основания для этих выселений то обстоятельство, что такая нищета "поставила бы королеву в затруднительное положение" и что наличие трущоб в Хараре "идет вразрез с интересами Зимбабве"¹⁶.

53. Еще одним основанием, приводимым в оправдание принудительных выселений, является необходимость строительства зданий и сооружений для проведения международных мероприятий. В качестве примера можно привести Олимпийские игры, проводившиеся в 1988 году в Сеуле. Необходимость в земле для спортивных стадионов, размещения спортсменов и создания образа гостеприимной страны привела к осуществлению широкой программы сноса строений и застройки территории¹⁷. Планы, связанные с проведением Олимпийских игр 1996 года в Атланте, также угрожают принудительным переселением нескольких общин, включая Течвуд, Кларк-Хауэлл и Саммерхилл, в результате чего тысячи жителей этих мест станут бездомными¹⁸.

54. В Таиланде в целях сохранения экологически важных районов, в частности путем осуществления Государственной программы лесовосстановления, разработаны планы выселения для сельской местности; это создает угрозу возможного выселения 12 073 деревень, находящихся в тех районах страны, которые недавно были отнесены к категории "охраняемых лесов". Большинство деревень не обладают законными правами на землю и могут быть выселены правительством практически по любым основаниям. Однако жители одной деревни отказались покинуть свои дома, заявив, что общинная программа по лесоводству разрешает проживание людей рядом с деревьями. После этого правительство объявило, что выселенные сельские жители могут вернуться в свои дома, но местные власти по-прежнему отказываются выполнить это решение¹⁹.

55. Отдел Организации Объединенных Наций по правам палестинцев и Конференция ООН по торговле и развитию в своих ответах обратили внимание на практику сноса и опечатывания домов, осуществляемую Израилем на оккупированных палестинских территориях, в результате чего жители подлежат принудительному выселению и превращаются в бездомных. Операция по уничтожению дома подозреваемого лица в качестве способа "наказания" нередко проводится без суда и не требует доказывания вины ответчика в суде²⁰. В то же время жертвам зачастую запрещают восстановить дом или открыть опечатанные двери, поскольку приказ об опечатывании и сносе является одновременно приказом об экспроприации земли. Согласно информации, представленной Отделом по правам палестинцев, затронутые лица обычно получают от БАПОР или Красного Креста палатки, которые они устанавливают на руинах снесенного дома (несмотря на то что земля конфискована)²¹.

56. Одна НПО, имеющая консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, назвала в качестве оснований для принудительных выселений, в частности в странах к югу от Сахары, создание промышленных зон (например, в целях добычи полезных ископаемых и строительства плотин для гидроэлектростанций), заповедников, портов и т. д. Кроме того, для обеспечения безопасности главы государства или правительства семьи нередко выселяют из домов, находящихся вблизи резиденции или маршрута следования соответствующего лица. Генеральный секретарь был также информирован о том, что законно построенное жилье иногда сносится, если оно расположено слишком близко от границы с соседней страной.

V. ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

57. Как упоминалось выше, практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека, и в частности права на достаточное жилище. Очевидно, однако, что выселения влекут за собой гораздо более далеко идущие и более широкие последствия для осуществления прав человека затронутых людей. Поэтому в данном разделе будут рассмотрены последствия практики принудительных выселений в контексте нарушений других прав человека.

A. Характеристики жертв

58. Как Комиссия, так и Подкомиссия отметили тот факт, что "принудительные выселения и бездомность усиливают социальный конфликт и неравенство и неизбежно затрагивают самые бедные, социально, экономически, экологически и политически незащищенные и уязвимые слои общества".

59. Будь то в развитых странах Севера или в развивающихся странах Юга, между лицами, затрагиваемыми выселениями, существует поразительное сходство. Они, как правило, не являются владельцами собственности, принадлежат к бедным или низкодоходным слоям населения, не имеют законных прав на землю или гарантии землепользования, нередко являются "нелегалами" с точки зрения закона; это люди, уязвимые в политическом и экономическом отношении, недостаточно представленные в процессе принятия решений или принадлежащие к определенным расовым/этническим группам. Будь то люди, живущие на улицах Бомбея, обитатели трущоб в Бангкоке, жители *барриос* в Санто-Доминго, арендаторы с низким доходом в Сеуле, безземельные крестьяне или коренные народы повсюду в мире, жертвы глобального явления принудительных выселений — это всегда люди, обладающие наименьшими правами и наименьшими социальными и экономическими возможностями как в сельских, так и в городских общинах.

60. Нетрудно объяснить, почему многочисленные последствия выселения сказываются чаще всего на людях, семьях и общинах, доведенных до нищеты. Формально "незаконный" характер многих поселков, жилых строений, лачуг и самовольных поселений, а также несоответствие жилья установленным строительным нормативам затрагивают в основном беднейшие слои населения и дают сторонникам выселения законные основания для осуществления своих планов. Фактически 40—70% всего нового жилья беднейших слоев общества строится самими людьми, то есть это в основном "незаконное строительство"²². Тот факт, что многие стороны жизни бедняков являются формально "незаконными", в основном из-за социально-экономических условий, ограничивающих доступ к законным жилищным ресурсам, в какой-то мере объясняет, почему именно этому слою общества приходится нести всю тяжесть выселений.

61. Хотя в ряде случаев выселение, возможно, неизбежно и по нормам права допустимо и обоснованно, для людей цена принудительных выселений может оказаться столь суровой и унижительной, что любое обоснование такой практики следует оценивать именно с этой точки зрения и в соответствии с общепризнанными принципами международного права.

B. Последствия принудительных выселений для человека

62. В своем Замечании общего порядка № 4 (1991) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что нарушения права на достаточное жилище являются многочисленными, особенно в свете того, что это право "не следует толковать в узком или ограничительном смысле, что уравнивало бы его, например, с предоставленным кровом, означающим лишь то, что кто-то имеет крышу над головой... Скорее его следует рассматривать как право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством" (пункт 7).

63. В свете вышеизложенного практика принудительных выселений помимо нарушения прав на свободу и безопасность людей в значительной мере ущемляет права затронутого населения на кров

и надлежащие жилищные условия. Тем не менее вряд ли когда-либо обращалось внимание на социальные издержки принудительных выселений и перемещения людей, такие как утрата безопасного, добрососедского окружения и сети социальных служб, имеющих важнейшее значение для выживания (нередко это ведет к физическим, психологическим и моральным травмам), а также переселение в безлюдные районы, находящиеся далеко от мест работы (что приводит к материальным лишениям), школ и служб попечения о семье. Принудительные выселения во имя реконструкции городов нередко разрушают общины, а то и семьи, хотя помощь со стороны общины нередко является для людей важнейшей гарантией их существования.

64. Издержками выселения являются также растущее обнищание отдельных лиц и общества в целом; плохое медицинское обслуживание и распространение болезней; существенный рост затрат на транспорт; более плохие жилищные условия, включая отсутствие элементарных удобств; физический ущерб или смерть в результате применения произвольного насилия; арест и заключение в тюрьму противников выселения; сокращение дешевого жилого фонда, ведущее к значительному повышению стоимости жилья, нередко при отсутствии альтернативного жилища; расовая сегрегация и/или усиление социальной изоляции; потеря мест, важных с точки зрения культуры или традиций; конфискация личного имущества и собственности; чувство беспомощности; конфликт с теми, кто уже давно живет в местах переселения²³.

65. Как следствие этого практика принудительных выселений в значительной степени ущемляет достоинство каждого, поскольку затронутая община становится объектом угроз и насилия, а также возможной дискриминации по признаку расы или этнического происхождения. В связи с большим расстоянием мест переселения от мест работы ущемляется право на справедливые и благоприятные условия труда. Точно так же может быть ущемлено право на образование, если вблизи района переселения нет школы или если соседние школы не в состоянии принять большое число вновь прибывших. Принудительное выселение людей из их домов и жилищ явно нарушает также свободу передвижения и право каждого самому выбирать свое местожительство.

66. Право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья и на медицинское обслуживание нередко нарушается из-за перенаселенности мест, в которые перемещается население, что, в свою очередь, повышает опасность для здоровья вследствие распространения болезней и недостатка медицинских учреждений и медикаментов. В таких ситуациях ставится под угрозу и основополагающее право каждого на жизнь. Например, в месте переселения в Дакшинпуре, Дели, спустя шесть месяцев после прибытия выселенных все еще не было медпунктов. В результате резко возросло число случаев заболевания малярией и желудочно-кишечной инфекции, и, хотя не все лица, умершие от болезней в первые несколько месяцев, были зарегистрированы, число таких людей должно составлять сотни²⁴.

67. Кроме того, под угрозой оказывается право на семейную жизнь и целостность семьи, поскольку в процессе выселения семьи могут невольно распадаться, хотя признано, что семья является естественной и основной ячейкой общества. Практика принудительных выселений нарушает также право каждого на свободу от произвольного вмешательства в его личную и семейную жизнь, произвольного посягательства на неприкосновенность его жилища, а также право на участие в культурной жизни общества. Например, в одном из случаев выселения людей в Дакке община скваттеров была переселена не полностью, в результате чего связи между людьми были порваны и от общины ничего не осталось. Оказалось, что для этих людей место жительства и сохранение целостности семьи были гораздо важнее, чем качество их жилья²⁵.

68. Не следует забывать, что законное местожительство, по определению, является основным требованием при регистрации избирателей. Следовательно, незаконный статус многих лиц, затронутых принудительными выселениями, может вести к потере права на голосование и участие в управлении, а также к утрате других гражданских прав, таких как право на свободу убеждений и на свободное их выражение и свободу собраний; это, в свою очередь, может вести к утрате веры в правовую и политическую систему страны и увековечивать "криминализацию" тех слоев общества, которые чаще всего подвергаются принудительным выселениям.

69. Возможными последствиями массовых выселений, являются, кроме того, потеря средств существования и традиционных земель, а также ухудшение окружающей среды. Все это, в свою очередь, препятствует осуществлению права каждого свободно добиваться своего экономического, социального и культурного развития. Например, строительство плотин нередко не только ведет к затоплению лучших земель в затрагиваемом районе, но и может превратить весь окружающий регион в необитаемый. Строители плотин обычно утверждают, что большие плотины рентабельнее, чем небольшие. Однако чем больше плотина, тем дальше должны переселяться люди²⁶. Строители плотин в джунглях часто даже не выкорчевывают деревья, а просто затопляют лес. Через некоторое время разлагающаяся растительность начинает выделять вредные газы; в результате рыба гибнет, вода становится непригодной для питья, учащаются вспышки различных заболеваний.

70. Не следует забывать, что на различных уровнях предпринимаются попытки упорядочить процесс выселения таким образом, чтобы смягчить чрезмерный ущерб и страдания людей. Стимулом для принятия своего рода руководящих принципов является, по всей видимости, признание того, что этот процесс имеет для людей последствия, выражающиеся в различных формах, которые были перечислены выше. Такие неблагоприятные последствия для людей легли, например, в основу недавно одобренных "Руководящих принципов для агентств по оказанию помощи относительно недобровольного перемещения и переселения людей в ходе осуществления проектов развития"; они были приняты Комитетом содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1991 году и представлены Генеральному секретарю в ответ на его просьбу относительно информации. Эти руководящие принципы гласят:

"Проекты развития, связанные с недобровольным перемещением людей, как правило, вызывают серьезные экономические, социальные и экологические проблемы: производственные системы демонтируются, средства производства и источники дохода теряются, и люди перемещаются в места, где их социальные и производственные навыки, возможно, не находят спроса, а конкуренция в борьбе за ресурсы сильнее. Таким образом, недобровольное переселение может вызывать длительные суровые лишения, обнищание и ущерб окружающей среде, если не будут тщательно спланированы и осуществлены надлежащие меры. Накопленный опыт свидетельствует о том, что отсутствие четких руководящих принципов, касающихся недобровольного переселения, способствовало недооценке во многих проектах сложности и последствий перемещения людей"²⁷.

71. В руководящих принципах отмечается также, что, хотя надлежащее планирование переселения, возможно, повышает первоначальные инвестиционные затраты по проекту, оно приносит долгосрочные выгоды, в частности сокращение сроков осуществления проекта и снижение темпов роста связанных с ним расходов, увеличение притока прибыли от экономически активных переселенцев, а также сокращение затрат общества в целом на социальное обеспечение. Следовательно, планирование переселения людей не только обеспечивает средства для смягчения неблагоприятных последствий перемещения, но и создает возможности развития для населения, охватываемого проектом, с долгосрочными материальными выгодами для него.

72. Аналогичным образом, одна неправительственная организация отметила, что, хотя Комиссия в резолюции 1993/77 рекомендовала всем правительствам незамедлительно обеспечить тем, кто подвергся принудительному выселению, возвращение жилья или земли и/или компенсацию, недостает одного важного условия, а именно: в случае массовых принудительных выселений меры реституции и/или компенсации должны приниматься до проведения выселения.

VI. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ

73. Общеизвестно, что практика принудительных выселений представляет собой едва ли не самое серьезное нарушение права на достаточное жилище. В резолюции 1991/12 Подкомиссии недвусмысленно указывается, что "практика принудительного выселения представляет собой грубое нарушение прав человека, и в частности права на достаточное жилище". Поэтому в резолюции 1993/77 Комиссии содержится просьба о том, чтобы настоящий доклад был подготовлен на основе анализа международного права и судебной практики.

74. Хотя в настоящее время не существует единого кодекса, однозначно ставящего принудительное выселение вне закона или конкретно регулирующего его последствия, случаи такого выселения чаще всего представляют собой нарушение основных принципов договорного или обычного международного права в области прав человека. В силу этого представляется уместным уделить внимание не только конкретным положениям, касающимся принудительных выселений, но и юридическим основам права на достаточное жилище.

75. Согласно статье 12 Всеобщей декларации прав человека, "никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции...". Отсюда следует, что практика принудительных выселений нарушает право каждого человека на свободу от произвольного вмешательства в его личную и семейную жизнь, от произвольных посягательств на его жилище и что он вправе рассчитывать на силу закона для ограждения от подобного вмешательства или посягательств.

76. Принудительное выселение, что еще более важно, представляет собой явное нарушение права на достаточное жилище, юридические основы которого изложены по существу в статье 25(1) Всеобщей декларации:

"Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам".

77. В статье 11 (1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признается "право каждого на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии". Эта статья составляет основу деятельности Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, касающейся права на достаточное жилище.

78. Статья 5 (е) (iii) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации гласит: "В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления... права на жилище".

79. В статье 21 Международной конвенции о статусе беженцев и в статье 43 (1) (d) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей также содержатся положения, предусматривающие право на достаточное жилище и в силу этого направленные против практики принудительных выселений.

80. Помимо Всеобщей декларации прав человека вопроса о праве на достаточное жилище касается также ряд других международных деклараций: статья 4 Декларации о правах ребенка (1959 год), принцип 2 Рекомендации № 115 Международной организации труда (1961 год), статья 10 (f) части II Декларации социального прогресса и развития (1969 год), а также статья 8 (1) Декларации о праве на развитие (1986 год).

81. В Ванкуверской декларации о населенных пунктах, принятой в 1976 году на Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, вопрос о принудительных выселениях рассматривается самым непосредственным образом и сопровождается следующим определением допустимых действий, связанных с выселением:

"Осуществление крупномасштабных операций по выселению людей из жилых строений должно иметь место лишь в тех случаях, когда их сохранение или восстановление практически неосуществимо и когда приняты меры по переселению людей...

Идеология каждого государства отражается в проводимой им политике в области населенных пунктов. А поскольку такая политика является действенным орудием в деле осуществления преобразований, она не должна использоваться для того, чтобы лишать людей их жилищ или земли или же наделять кого-либо привилегиями и усиливать чью-либо эксплуатацию. Политика в области населенных пунктов должна соответствовать декларации принципов [о населенных пунктах] и Всеобщей декларации прав человека".

82. Это ясно выраженное международное признание как нежелательности операций по выселению, так и тесной взаимосвязи, существующей между политикой в области населенных пунктов и правами человека и зафиксированной во Всеобщей декларации, служит прочной правовой основой, исходя из которой правительства должны рассматривать практику принудительных выселений.

83. В 1957 году Международная организация труда приняла Конвенцию о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах (№ 107), в статье 12 которой предусматривается необходимость признания прав коренного населения на занимаемые им издавна земли и недопустимость его выселения без его свободно выраженного на то согласия. Однако оговорка о том, что такое выселение допускается, если оно предусмотрено национальным законодательством и способствует обеспечению экономического развития страны, существенно выхолащивает правовое содержание Конвенции, ибо при буквальном толковании фактически может служить оправданием для применения любой практики принудительных выселений. Стремясь исправить это положение, Конвенция предусматривает предоставление в таких случаях переселенцам земель, равнокачественных ранее занятым, либо, если они предпочтут это, возмещение деньгами или натурой.

84. В 1989 году МОТ приняла Конвенцию о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (№ 169), статья 16 которой подкрепляет положения Конвенции 1967 года и, в частности, гласит:

"Если переселение [коренных] народов считается необходимым в виде исключительной меры, такое переселение имеет место только... в соответствии с установленными национальными законами должными процедурами, включая, при необходимости, официальные расследования, предоставляющими соответствующим народам возможность эффективного представительства".

85. Помимо этого, положения о защите коренных народов от принудительного выселения и переселения содержатся в конституциях по крайней мере трех латиноамериканских государств²⁸:

а) В Конституции Бразилии 1988 года признаются исконные права коренных народов на традиционные земли и гарантируется постоянное владение и пользование этими землями, а также находящимися на их поверхности ресурсами и водами. Даже временное переселение людей подлежит одобрению Конгрессом;

b) В Конституции Парагвая 1992 года подчеркивается, что коренные народы должны быть обеспечены неотчуждаемыми землями, и запрещается их переселение при отсутствии явно выраженного на то согласия с их стороны;

c) В Конституции Колумбии 1991 года предусматривается делегирование коренным общинам властных функций и функций по управлению ресурсами и выделение значительных площадей земли для осуществления этой юрисдикции.

86. В статье 10 проекта декларации о правах коренных народов (E/CN.4/Sub.2/1993/29, Приложение I) четко зафиксировано:

"Коренные народы не могут быть насильственно перемещены со своих земель или территорий. Любое перемещение осуществляется только на основе свободного и осознанного согласия соответствующих коренных народов и только после заключения соглашения, предусматривающего предоставление справедливой компенсации и, по возможности, права на возвращение".

Это положение подкрепляется статьей 7, в которой говорится о защите коренных народов от любых действий, имеющих своей целью или результатом лишение их земель, территорий или ресурсов.

87. Рассмотрение вопроса о правах коренных народов на землю и об их выселении или принудительном отселении с традиционных земель см. в докладе специальных докладчиков о связанных с перемещением населения аспектах прав человека (E/CN.4/Sub.2/1993/17 и Corr.1).

*А. Соответствующие резолюции и решения органов
Организации Объединенных Наций*

88. По вопросу о принудительных выселениях Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств приняла на своей сорок пятой сессии резолюцию 1993/41, подкрепляющую положения, которые содержатся в резолюции 1993/77 Комиссии по правам человека.

89. Кроме того, в первом основном принципе Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года говорится, что "право на надлежащее жилье получило всеобщее признание и составляет основу национальных обязательств по удовлетворению потребностей в жилье". Далее это положение раскрывается более подробно:

"[все] граждане всех государств, и бедные в том числе, имеют право ожидать от правительств проявления заботы об их потребностях в жилье, а также принятия правительствами важных обязательств по защите и улучшению, а не разрушению и повреждению, домов и жилых районов" (A/43/8/Add.1, пункт 13).

90. Комиссия Организации Объединенных Наций по населенным пунктам приняла несколько резолюций, касающихся права на достаточное жилище и практики принудительного выселения, в том числе резолюцию 11/9, озаглавленную "Ситуация в отношениях между Ираком и Исламской Республикой Иран", резолюцию 11/11, озаглавленную "Помощь жертвам апартеида и колониализма в южной части Африки", и резолюцию 11/12, озаглавленную "Финансирование в области жилья", которые все датируются 1988 годом. Резолюция 11/9 отражает обеспокоенность Комиссии тем, "что продолжение боевых действий приведет к дальнейшему разрушению жилья ни в чем не повинных граждан и усугубит их страдания, а также заставит их эмигрировать, покинув свои места проживания и оставшись тем самым без крова". Аналогичного рода осуждение Комиссия выразила в адрес правительства Южной Африки, заявив в своей резолюции 11/11, что она "решительно осуждает... режим апартеида Претории за непрекращающееся насильственное выселение африканцев из их жилищ".

91. На своей двенадцатой сессии Комиссия приняла резолюцию 12/3, в которой вновь решительно осудила продолжаемое насильственное выселение африканцев из их жилищ и призвала

"международное сообщество оказывать материальную помощь перемещенным лицам и бездомным жертвам в этом регионе". Комиссия также приняла резолюцию 12/4, в которой призвала "положить конец продолжающемуся процессу разрушения населенных пунктов в Ливане".

92. В своем документе Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) обратил внимание Генерального секретаря на резолюцию 14/6, озаглавленную "Право человека на достаточное жилище" и принятую Комиссией по населенным пунктам 5 мая 1993 года. В этой резолюции Комиссия "настоятельно призывает все государства покончить с любой практикой, которая может приводить или приводит к нарушениям права человека на достаточное жилище, особенно с практикой принудительного массового выселения и любыми формами расовой или другой дискриминации в области жилья". В этой резолюции Комиссия также призывает "все государства отменить или изменить любые существующие законодательные положения, политику, программы или проекты, которые так или иначе препятствуют полной реализации права на достаточное жилище, или внести в них поправки".

93. Резюмируя, можно сказать, что Комиссия по населенным пунктам убедилась в следующем:

- a) война ведет к увеличению числа бездомных вследствие разрушения жилья или выселения людей;
- b) в правах на жилище может быть "отказано";
- c) практика принудительного переселения должна стать предметом международного осуждения;
- d) права на жилище нуждаются в постоянном подтверждении;
- e) существует право на восстановление жилищ, разрушенных в ходе санкционированных государством операций;
- f) практика принудительного массового выселения нарушает право на достаточное жилище.

94. Отсюда со всей очевидностью следует, что эти резолюции должны послужить толчком к последующим решениям по вопросу о принудительных выселениях на предстоящих сессиях Комиссии по населенным пунктам. Более того, эти резолюции должны рассматриваться не изолированно, а в общем контексте полномочий и программ Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам.

В. Всемирная конференция по правам человека

95. В рамках Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в июне 1993 года в Вене, был проведен форум неправительственных организаций. Окончательный доклад форума (A/CONF.157/7 и Add.1 и 2), представленный на пленарном заседании Всемирной конференции, содержит ряд рекомендаций, подготовленных различными тематическими рабочими группами, которые проводили свои заседания в ходе работы форума.

96. Рабочая группа 3 занималась темой "Принудительные выселения, перемещение и жилищные права". Представленный ею доклад содержал, в частности, следующие рекомендации:

- a) рекомендовалось, чтобы все правительства немедленно положили конец любым нарушениям права на достаточное жилище, в частности практике принудительного выселения, сноса зданий и опечатывания жилья, дискриминации какого бы то ни было рода в жилищной сфере, процессам, ведущим к бездомности и лишениям, а также терпимому отношению к ненадлежащим условиям жизни и их увековечению;

b) Рабочая группа констатировала, выразив по этому поводу свою самую глубокую обеспокоенность, что принудительное выселение — перемещение и переселение лиц, семей, групп и общин против их воли — является широко распространенным глобальным феноменом, затрагивающим каждый год миллионы людей во всех странах и в каждом регионе мира, как в городских, так и в сельских районах;

c) прямо рекомендовалось, чтобы все государства немедленно положили конец любым проявлениям практики принудительного выселения и чтобы все правительства воздерживались от принятия законодательства, практически узаконивающего принудительное выселение;

d) Рабочая группа подтвердила позицию нескольких органов Организации Объединенных Наций по правам человека, включая Комиссию по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, в соответствии с которой принудительное выселение является грубым нарушением прав человека, в частности права на достаточное жилище;

e) рекомендовалось, чтобы всем жертвам практики принудительного выселения обеспечивались немедленная компенсация и реституция;

f) Рабочая группа была глубоко встревожена тем, что несоблюдение жилищных прав и продолжающийся отказ в таких правах, включая практику принудительного выселения, создает ситуации, вызывающие вспышки межобщинного и межэтнического насилия, и ведет к дискриминации конкретных этнических групп в жилищной сфере;

g) Рабочая группа выразила свою обеспокоенность тем, что акты межобщинного и межэтнического насилия во всех районах мира могут приводить и приводят к массовым нарушениям жилищных прав, включая акты принудительного выселения и перемещения;

h) Рабочая группа выразила свою тревогу по поводу прямого использования государствами, в том числе оккупирующими державами, процесса планирования в качестве средства дискриминации в рамках политики и программ, включая генеральные планы, некоторых групп, что часто ведет к тому, что они оказываются вынуждены оставить свои дома в результате процессов перемещения или принудительного выселения;

i) рекомендовалось, чтобы международные и двусторонние финансовые учреждения прекратили финансирование любых проектов развития, включая навязывание обставленной различными условиями политики экономической перестройки, которые ведут к принудительному перемещению людей из обжитых мест;

j) принимая во внимание изложенные выше пункты, Рабочая группа самым настоятельным образом рекомендовала, чтобы Комиссия по правам человека срочно назначила специального докладчика по принудительному выселению в целях сбора документальных свидетельств, выявления и, прежде всего, предотвращения грубых нарушений прав человека, вызываемых практикой принудительного выселения.

C. Выселение по законам военного времени

97. В случае войны или вооруженных конфликтов тысячи и даже миллионы людей насильственным путем выселяются из своих жилищ, а порой вынуждены спасаться бегством. Международное гуманитарное право прямо запрещает такое выселение, кроме тех случаев, когда временная эвакуация является единственным средством обеспечения безопасности населения. В перечисляемых ниже договорах, которые считаются составной частью обычного международного права и в силу этого являются обязательными для всех стран международного сообщества, можно найти некоторые важные положения, применимые в период войны, вооруженного конфликта или незаконной оккупации.

98. Эти вопросы детально рассматриваются в Женевской конвенции от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны. Статья 49 Конвенции гласит:

"Воспрещаются по каким бы то ни было мотивам угон, а также депортирование покровительствуемых лиц из оккупированной территории на территорию оккупирующей Державы или на территорию любого другого Государства независимо от того, оккупированы они или нет..."

В статье 53 той же Конвенции воспрещается "...уничтожение оккупирующей Державой движимого или недвижимого имущества, являющегося индивидуальной или коллективной собственностью частных лиц..., которое не является абсолютно необходимым для военных операций".

99. Статья 17 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям, касающегося защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II), гласит:

"1. Не должны отдаваться распоряжения о перемещении гражданского населения по причинам, связанным с вооруженным конфликтом, если необходимость в этом не вызывается требованиями обеспечения безопасности упомянутых гражданских лиц или настоятельными причинами военного характера. В случае необходимости таких перемещений принимаются все возможные меры для приема гражданского населения в условиях, удовлетворительных с точки зрения обеспечения крова, гигиены, здоровья, безопасности и питания.

2. Гражданские лица не могут принуждаться покидать свою собственную территорию по причинам, связанным с конфликтом".

VII. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

A. Международная судебная практика

100. Судебная практика Комитета по экономическим, социальным и культурным правам свидетельствует о соответствии нормам права применяемого им подхода в отношении практики принудительных выселений, а также в отношении правительств, которые предпринимают или допускают такие акции; тем самым он решительно относит подобные акции к категории допустимых действий.

101. Комитет обратился с просьбой к каждой из стран, ратифицировавших Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, представить ему конкретную информацию о распространенности выселений на ее территории. Руководящие принципы, определяющие форму и содержание докладов государств-участников, подверглись в 1990 году полному пересмотру, поэтому теперь от каждого государства-участника требуется представлять Комитету раз в пять лет ответы на различные вопросы, касающиеся данной практики в соответствующей стране.

102. Представляемая Комитету информация должна содержать следующие данные:

- a) число лиц, выселенных за предшествующие пять лет, и число лиц, не имеющих в настоящее время правовой защиты против выселения;
- b) законодательные меры, принятые в целях запрещения всех форм выселения;
- c) меры, принятые перед проведением международных мероприятий и направленные на защиту прав проживающих и предотвращение выселений;
- d) законодательные меры по предоставлению гарантий владения жильем или землей тем, кто в настоящее время не располагает такой защитой.

103. В настоящее время всем представителям государств-участников в Комитете предлагается ответить на вопросы, осуществляется ли в их государствах принудительное выселение, и если да, то в каких масштабах. Эти и другие дополнения к руководящим принципам отчетности означают существенный шаг вперед, а также значительно проясняют и наполняют нормативным содержанием права и обязанности, изложенные в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

104. В 1990 и 1991 годах Комитет по экономическим, социальным и культурным правам сделал беспрецедентный шаг, объявив Доминиканскую Республику (дважды) и Панаму нарушителями статьи 11 (1) Пакта вследствие масштабов и характера выселений, осуществленных в этих странах²⁹. Приняв эти решения, договорный орган Организации Объединенных Наций впервые официально осудил конкретные страны за применение практики принудительных выселений и проявление к ней терпимости.

105. К настоящему времени Комитет принял четыре общих замечания, имеющих целью дать государствам дополнительные ориентиры в целях выполнения ими предусмотренных Пактом обязательств. Два из них, а именно Общее замечание № 2 (1990 год) и Общее замечание № 4 (1991 год), непосредственно касаются принудительных выселений.

106. В Замечании общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище (E/1992/23 — E/CN.12/1991/4, Приложение III) Комитет, как никакой другой международно-правовой орган до него, впервые дал одну из наиболее емких правовых оценок понятия "выселения". В пункте 18 говорится самым исчерпывающим образом:

"...Комитет считает, что случаи принудительного выселения являются *prima facie* несовместимыми с требованиями Пакта и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права".

107. Далее в Замечании общего порядка № 4 отмечается, что связанные с выселением вопросы подлежат судебному разбирательству в национальных и местных судах и должны рассматриваться как таковые. В этом же документе изложено право, соответствующее нормам Пакта, согласно которому все "должны пользоваться определенной степенью обеспечения проживания, которое гарантирует правовую защиту от принудительного выселения".

В. Региональное прецедентное право

108. Хотя в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 год) ничего не говорится ни о праве на жилище, ни об очевидной необходимости защиты от выселения, несколько дел, рассмотренных Европейской комиссией и Европейским судом по правам человека, касались непосредственно принудительных выселений. Особо примечательно, что при разбирательстве международного иска "Кипр против Турции" в 1976 году выселение было признано нарушением права на "неприкосновенность жилища". В этом деле Европейская комиссия вынесла следующее заключение:

"Комиссия считает, что выселение киприотов-греков из их жилищ, включая их собственные дома, которое вменяется в вину Турции как нарушение Конвенции, равносильно нарушению прав, гарантированных согласно статье 8 (1) Конвенции, а именно права этих лиц на неприкосновенность жилища и/или права на невмешательство в личную жизнь... Комиссия выносит заключение..., что... Турция совершила деяния, несовместимые с правом на неприкосновенность жилища, гарантируемым статьей 8 Конвенции"³⁰.

109. Ссылаясь на вышележащее и в строгом контексте права на неприкосновенность жилища и права на личную жизнь, можно утверждать, что выселения представляют собой нарушения этой правовой нормы. По мнению Комиссии, нарушение права на неприкосновенность жилища выразилось в том, что после выселения лицам, подвергшимся этой акции, было отказано в возможности вернуться в свои жилища.

С. Национальное прецедентное право

110. Одна НПО привела пример национального прецедентного права по вопросу о жилье и принудительных выселениях. Согласно этому источнику, в Индии Верховный суд и другие судебные органы вынесли по ряду дел о выселении несколько далеко идущих решений, направленных на защиту жителей; наибольшую известность приобрело "Дело об обитателях улиц Бомбея". В 1981 году Верховный суд Индии постановил, что право на жизнь включает право жить с достоинством, а это предусматривает удовлетворение элементарных потребностей человека, таких как достаточное питание, одежда и жилище. Однако, несмотря на это и другие постановления по данному делу, обитателям улиц было в конечном счете приказано покинуть свои жилища.

111. В 1986 году тот же Суд постановил, что, если человек вступил в неправомерное владение землей или произвел ее застройку без разрешения, он не может быть выселен иначе, как на основании закона.

112. В деле, которое недавно рассматривалось в Зимбабве, Католическая комиссия по защите мира и справедливости обратилась в Верховный суд с просьбой о безотлагательном вынесении судебного постановления, запрещающего правительству выселение жителей Чуру-Фарм на том основании, что в соответствии с Законом 1992 года о порядке приобретения земельной собственности выселение может производиться только по постановлению компетентного суда и не ранее, чем через три месяца после соответствующего уведомления. В ответ на это Верховный суд вынес временный судебный запрет, предписывающий министру земель, сельского развития и водных ресурсов и развитию, министру внутренних дел и старшему министру местного самоуправления не производить выселение до тех пор, пока надлежащее решение не будет принято компетентным судом³¹.

VIII. ДЕЙСТВИЯ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ ВЫСЕЛЕНИЙ

A. Позитивные изменения

113. После того как в 1991 году Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял решение, в котором Доминиканской Республике настоятельно предлагалось не осуществлять какие-либо действия, противоречащие Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, указ от 17 сентября 1991 года, предписывающий "немедленное выселение" общин, проживающих в Ла-Сьенеге и Лос-Гуандулесе, не был выполнен. По утверждению местных жителей, решение Комитета явилось ключевым фактором в пересмотре правительством вопроса о намеченном выселении. По состоянию на май 1993 года, в Ла-Сьенеге и Лос-Гуандулесе по-прежнему проживали 70 тыс. человек³².

114. В сентябре 1992 года в Замбии в результате инициатив местных групп жилищного обеспечения, действовавших на основании правовых документов, и в частности резолюции 1991/12 Подкомиссии, министр местного самоуправления и жилищного строительства отложил намеченное выселение примерно 17 тыс. человек из районов трущоб Лусаки — Мисиси, Джон-Лендж и Чавава³³.

115. В Маниле хорошо организованное противодействие запланированному выселению в двух случаях привело к серьезному изменению намеченных планов. Например, после бурных протестов со стороны 1000 семей, проживавших в районе Северного кладбища, местные органы власти выделили достаточные земельные участки, приемлемые для выселенной общины³⁴.

116. Приведенные выше примеры наглядно свидетельствуют о том, что можно с успехом предотвратить и избежать принудительного переселения и что имеющиеся резолюции и решения Организации Объединенных Наций являются полезными инструментами для эффективных действий.

B. Действия в рамках системы Организации Объединенных Наций

117. В резолюции 11/10 1988 года, касающейся восстановления палестинских домов, Комиссия по населенным пунктам призвала израильские оккупационные власти прекратить свою порочную практику в отношении палестинцев на оккупированных палестинских территориях, в частности взрывание и разрушение домов палестинцев, что является несовместимым с целями и принципами Комиссии по населенным пунктам и ее усилиями, направленными на достижение цели Международного года обеспечения жильем бездомного населения, и вновь заявила о "праве палестинцев, чьи дома были взорваны и разрушены в результате израильской оккупации, на восстановление их домов и на возвращение в них".

118. Кроме того, в резолюции 12/11 1989 года, касающейся оккупированных Израилем территорий, Комиссия вновь подтвердила право народа Палестины на обеспечение его достаточным жильем, позволяющим жить в мире и достоинстве, а также его право на восстановление своих домов и мирного проживания в них и призвала израильские власти открыть дома, которые ранее были закрыты военными властями на оккупированных территориях. В этой же резолюции содержалась просьба к Генеральному секретарю об учреждении международного фонда для восстановления домов и других построек, которые были снесены израильскими оккупационными властями, в результате чего множество семей палестинцев оказались без крова.

119. Генеральный комиссар Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций по оказанию помощи палестинским беженцам и организации работ обратил внимание Генерального секретаря на свои ежегодные доклады Генеральной Ассамблеи, которые регулярно включают информацию по вопросу о сносе или опечатывании израильскими властями заселенных палестинцами жилищ и лагерных построек на оккупированной территории Западного берега и сектора Газа.

120. Согласно докладу Генерального комиссара за период с 1 июля 1991 года по 30 июня 1992 года (А/47/13), снос домов и лагерных построек, предпринимаемый в этих районах в карательных целях, продолжается. В докладе БАПОР также выразило протест против таких действий как противоречащих статьям 33 и 53 четвертой Женевской конвенции. Согласно сообщению Генерального комиссара БАПОР от 30 августа 1993 года (А/47/13), за период с 1 июля 1992 года по 30 июня 1993 года в лагерях беженцев на Западном берегу снос жилых построек не производился, однако израильские власти опечатали 9 строений, состоящих из 32 комнат, в которых проживало 9 семей, насчитывающих в общей сложности 64 человека. Кроме того, 130 жилых строений в районе сектора Газа и на территории Западного берега были частично или полностью разрушены вследствие бесконтрольного пуска ракет и применения взрывных зарядов израильскими военными и сотрудниками сил безопасности. В результате этих действий был нанесен материальный ущерб 176 семьям в Газе и трем на Западном берегу, а общее число пострадавших составило порядка 3000 человек.

121. Крайнюю озабоченность вызывает тот факт, что политика выселения зачастую осуществляется в форме преднамеренных и хорошо продуманных действий, нередко подкрепляемых законодательством. Это, в свою очередь, означает, что практики принудительных выселений можно избежать. Например, проведенное независимыми экспертами рассмотрение проекта Всемирного банка, касающегося одного из крупнейших в Азии гидротехнических сооружений, показало, что этот грандиозный план осуществлялся "практически при полном игнорировании интересов населения и последствий"³⁵. Однако в данном случае еще не поздно потребовать от авторов проекта, чтобы они гарантировали устойчивое социально-экономическое развитие, определив приоритеты и потребности населения, затрагиваемого данным проектом.

122. Что касается крупномасштабных проектов развития³⁶, то Всемирный банк признает необходимость действенных правил, касающихся выплаты компенсации соответствующим общинам, а его политика в отношении "вынужденного переселения" за последнее десятилетие претерпела изменения. В бюллетене оперативного руководства, выпущенном в феврале 1980 года под заглавием "Социальные проблемы, связанные с вынужденным переселением людей при выполнении проектов, финансируемых Банком", были признаны трудности, с которыми могут столкнуться подлежащие переселению группы в случае непринятия надлежащих превентивных мер. Согласно Бюллетеню оперативного руководства № 2.33 за февраль 1980 года, общая политика Банка в отношении переселения людей, обусловленного осуществлением проектов развития, была определена следующим образом:

"общая политика Банка направлена на оказание заемщикам помощи для обеспечения того, чтобы по истечении разумного переходного периода переселенцы достигли по крайней мере прежнего уровня жизни и в максимальной степени интегрировались в новые общины как в экономическом, так и в социальном плане. Планирование и финансирование переселения должны составлять неотъемлемую часть проекта..."

123. В своей Оперативной директиве 4.30, выпущенной в июне 1990 года под заглавием "Вынужденное переселение", Всемирный банк подтвердил, что "вынужденное переселение может стать причиной серьезных и длительных трудностей, обнищания людей и экологического ущерба, если не будут тщательно спланированы и осуществлены надлежащие меры". Кроме того, как упоминалось выше, Всемирный банк учредил Отдел по социальной политике и переселению для осуществления внутреннего контроля за проведением политики Банка в отношении вынужденного переселения.

IX. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ

124. В данном разделе рассматриваются ответы правительств, полученные Генеральным секретарем, причем особое внимание обращается на расхождения в толковании резолюции 1993/77 Комиссии по правам человека и, следовательно, на существующие между странами различия в подходе к обсуждаемой практике.

125. Было сочтено, что содержание резолюции 1993/77 в целом "соответствует духу социальной политики Боливии". Однако, по мнению правительства, в Боливии случаи принудительного выселения, как правило, объясняются трудностями, вызванными растущей нехваткой жилья из-за увеличения численности городского населения. По утверждению правительства, принудительное выселение в стране в настоящее время не практикуется, поскольку во всех случаях такого рода требуются установленные законом процессуальные действия. Что касается предоставления правовых гарантий на владение жильем или землей и принятия надлежащих мер по защите всех лиц, которым угрожает принудительное выселение, то одной из целей жилищного сектора является обеспечение надлежащего жилья, включая не только жилые помещения, но и создание основной инфраструктуры и безопасной окружающей среды. В отношении рекомендации о том, чтобы все правительства незамедлительно обеспечили возвращение жилья или земли, компенсацию или альтернативное жилье или землю, то правительство Боливии считает, "что в каждом государстве необходимо прежде всего провести анализ соответствующего законодательства и тех возможностей, которые оно предоставляет".

126. Правительство Колумбии в своем сообщении также ссылается в основном на "существующую в Колумбии серьезную нехватку жилья":

"Недостаточность жилья как в количественном, так и в качественном отношении и плохие жилищные условия, в которых оказались трудящиеся вследствие неожиданного притока сельского населения в большие города в силу различных обстоятельств, связанных с состоянием общественного порядка (общая нестабильность положения, партизанская война, действия военизированных формирований, разгул наркобизнеса, стихийные бедствия и т. д.) — все это способствовало перемещению соответствующих групп населения в крупные города, где возможность их интеграции или трудоустройства невелика. Темпы этого притока были таковы, что привели к растущей нехватке удовлетворительного жилья для людей, прибывших из сельских районов".

127. В ответе говорится, что каждый гражданин имеет право на достойное жилище и что этот основополагающий принцип обрел конституционный статус с принятием в 1991 году Конституции Колумбии, статья 51 которой гласит:

"Все граждане Колумбии имеют право на достойное жилище. Государство создает все условия, необходимые для эффективного осуществления этого права, и способствует проведению в жизнь планов обеспечения людей жильем, созданию надлежащих механизмов долгосрочного финансирования и связанных с этим структур для выполнения программ жилищного строительства".

128. В силу вышеизложенного правительство наметило построить за четыре года — с 1990-го по 1994-й — 539 000 единиц жилья, предназначенного главным образом для тех категорий населения, доходы которых не превышают четырехкратного размера установленной законом минимальной месячной заработной платы. Для осуществления этих планов была учреждена система предоставления жилищных субсидий семьям. В ответе правительства подробно описываются конституционные положения, гарантирующие право на частную собственность, политика в области обеспечения населения жильем, а также процесс застройки городов в Колумбии — информация, которая, по мнению Генерального секретаря, представляет большой интерес для Специального докладчика по вопросу о праве на достаточное жилище.

129. В отношении конкретного вопроса о практике принудительных выселений в ответе Колумбии, который весьма созвучен ответу Боливии, говорится, что "на протяжении ряда лет принудительное выселение в Колумбии не практикуется — оно было прекращено с тех пор, как под руководством ныне уже не существующего Территориального кредитного института в стране осуществлялись программы по сносу жилых строений, не отвечающих установленным нормам". Однако следует отметить, что принятый в 1989 году Закон 9А, регламентирующий порядок приобретения недвижимости, обязывает мэров малых и больших городов вести и пополнять новыми данными списки "районов высокого риска", то есть населенных пунктов, расположенных в районах, где существует опасность наводнений, оползней или грунтовых просадок или где зарегистрирована неблагоприятная экологическая обстановка, а также территорий, не подлежащих застройке.

130. Правительство Чада в своем ответе дает несколько иное толкование понятия "принудительные выселения" и утверждает, что, хотя практика принудительных выселений представляет собой явное нарушение Всеобщей декларации прав человека, она тем не менее является допустимой применительно к находящимся на территории страны иностранцам, если их присутствие представляет угрозу национальной безопасности или осуществлению экономических, социальных, культурных и политических прав.

131. В ответе, полученном от правительства Италии, основное внимание уделяется пониманию им практики "принудительного выселения", как она определена в резолюции 1993/77, которая безусловно не относится к высылке иностранцев с территории страны (согласно статье 13 Международного пакта о гражданских и политических правах) или к эвакуации людей из незаконно занимаемых помещений или территорий по соображениям общественного порядка". Отсюда правительство Италии делает вывод о том, что вышеупомянутая резолюция относится к случаям, подразумевающим выселение или эвакуацию масс населения против их воли, без принятия надлежащих мер или по предоставлению возмещения за нанесенный ущерб. В свете такого толкования, говорится в сообщении, "немыслимо представить, чтобы подобные случаи могли иметь место в Италии, поскольку такая практика представляет собой нарушение тех священных принципов, которые воплощены в нашей Конституции и характеризуют всякое цивилизованное и демократическое общество".

132. Иное толкование этой резолюции дал Нигер. В своем ответе Министерство иностранных дел и по делам сотрудничества Республики Нигер информировало Генерального секретаря о том, что в контексте пункта 1 резолюции 1993/77 практика принудительного выселения, по его мнению, "не может *ipso facto* представлять собой грубое нарушение прав человека, и в частности права на достаточное жилище". В ответе далее указывается, что Нигер никоим образом не связывает практику принудительного выселения с деятельностью по улучшению жилищных условий. В большинстве случаев выселенные лица отказывались соблюдать законы страны пребывания и проявляли склонность к нарушению общественного порядка. По мнению правительства Нигера, пункт 1 резолюции следует рассматривать как представляющий особый интерес "для высокоразвитых западных стран, которые в конце нынешнего столетия сталкиваются с жилищным кризисом и значительными миграционными потоками".

133. В отношении пункта 2 этой резолюции правительство Нигера заявило, что, поскольку его страна находится в самом центре Африки и используется в качестве перевалочного пункта дельцами наркобизнеса и фальшивомонетчиками, ее власти вынуждены постоянно следить за нештатными ситуациями, связанными с находящимися на ее территории иностранцами. В силу этого правительство Нигера считает, что принятие мер по искоренению практики принудительного выселения, к чему настоятельно призывает резолюция 1993/77, представляется весьма трудным делом.

134. Правительство Турции заявило в своем ответе, что практики принудительного выселения в том смысле, в каком она определена в резолюции 1993/77, в стране не существует. Однако в настоящее время Министерство строительства и Министерство по делам государства работают над проектами, предусматривающими строительство жилья для лиц, изгнанных из соседних стран. Эта

информация затрагивает поднятый Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев вопрос о взаимосвязи между случаями принудительного выселения и перемещением беженцев.

135. Одна НПО, имеющая консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете, сослалась на практику принудительных выселений как способствующую тому, что в настоящее время свыше 200 тыс. жителей Таджикистана являются лицами, перемещенными в пределах страны, и что около 100 тыс. жителей Таджикистана находятся в Афганистане в качестве беженцев. Другая НПО заявила, что в результате отведения местными властями плодородных сельскохозяйственных земель под застройку жилыми домами и промышленными предприятиями резко возросло число беженцев, прибывающих в Непал из соседних стран (по данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, в первой половине 1993 года их число возросло в три раза по сравнению с показателем за 1990—1992 годы).

136. В ответе правительства Украины содержится ссылка на статью 109 Жилищного кодекса Украины, согласно которой "выселение из занимаемого жилого помещения в доме государственного или общественного жилого фонда допускается лишь по основаниям, установленным законом. Выселение производится в судебном порядке. Допускается выселение в административном порядке с санкции прокурора лишь лиц, самоуправно занявших жилое помещение или проживающих в домах, грозящих обвалом". Постановления о выселении, по сообщению властей, выносятся еще довольно часто и осуществляются судебным исполнителем народного суда.

137. О практике принудительных выселений на Украине свидетельствуют следующие цифры: в 1992 году с санкции государственного прокурора было осуществлено 1789 выселений из незаконно занимаемых жилых помещений; в первой половине 1993 года было зарегистрировано 794 таких случая. Вместе с тем в 1992 году санкция на выселение из незаконно занимаемых жилых помещений не была получена в 1401 случае, а в первой половине 1993 года — в 694 случаях. Кроме того, в 1992 году было удовлетворено 22, а за шесть месяцев 1993 года — 3 требования о выселении граждан, которые проживали в домах, грозящих обвалом.

138. Правительство Украины подчеркнуло, что "выносимые прокурорами постановления об административном выселении в целом являются правильными". Генеральная прокуратура недавно направила всем областям и районам страны запрос о предоставлении информации по этим вопросам, с тем чтобы унифицировать практические действия и выступить с законодательной инициативой о решении всех жилищных споров только в суде, где будут в полной мере учтены интересы всех сторон.

139. В заключение следует еще раз отметить, что, поскольку некоторые правительства по-разному толкуют понятие "практика принудительного выселения", в настоящем докладе этот термин означает "недобровольное переселение отдельных лиц, семей или групп населения из их домов и общин, ведущее к увеличению числа бездомных, неудовлетворительным жилищным условиям и условиям жизни", в отличие от таких понятий, как перемещение населения, высылка иностранцев с территории страны и лица, перемещенные внутри страны.

Х. ВЫВОДЫ

140. Практика принудительных выселений все еще существует в мире в виде грубого нарушения прав человека, в частности права на достаточное жилище, или в связи с переселением, перемещением, передачей или эвакуацией населения. Однако принудительные выселения не только продолжают существовать во всем мире, но, как сказано в резолюции 1993/77 Комиссии, фактически масштабы их растут с точки зрения как числа затронутых людей, так и тяжести последствий.

141. Хотя практика принудительных выселений может принимать различные формы и затрагивать отдельные домашние хозяйства и целые общины, существуют некоторые общие характеристики, связанные с ней: жертвами принудительных выселений почти всегда являются беднейшие, социально наиболее незащищенные слои общества; такая практика сопряжена с насилием в той или иной степени.

142. Данный анализ показывает, что в большинстве случаев можно предотвратить выселения и во всех случаях — избежать их неблагоприятных последствий. В тех ситуациях, когда выселения неизбежны, сторонники таких акций обязаны принять меры по предоставлению компенсации жертвам, с тем чтобы свести к минимуму неблагоприятные последствия.

143. Было также показано, что практика принудительных выселений принимает все большие масштабы в мире, несмотря на то внимание, которое уделяют этому явлению международные организации и органы, занимающиеся правами человека. Тот факт, что практика принудительных выселений представляет собой деяние, нарушающее право на достаточное жилище и, как следствие этого, другие права человека, позволяет сделать вывод, что между правовыми нормами и практикой существует значительный разрыв. В настоящее время во многих странах практикуется переселение отдельных лиц, семей и групп из жилищ против их воли, что в большинстве случаев противоречит основным международно признанным правам человека или представляет собой вопиющее нарушение этих прав.

144. Такие обстоятельства свидетельствуют о настоятельной необходимости создания нового законодательства и эффективных механизмов, направленных на предотвращение принудительных выселений, на национальном, региональном и международном уровнях с целью приведения в действие механизмов по осуществлению права на достаточное жилище.

145. Далее, существует четкая неразрывная связь между жилищными правами и выселением; в силу этого с подобной практикой связаны также многообразные гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. Кроме того, тот факт, что международные органы по правам человека, в частности Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, рассматривали вопрос о принудительных выселениях непосредственно в контексте последствий этой практики для прав человека, привел к более широкому признанию того, что такие последствия являются серьезными и что уместно применять нормы международного права в области прав человека.

146. Без сомнения, необходимо, чтобы вопрос о принудительных выселениях был рассмотрен всеми органами Организации Объединенных Наций по правам человека в ходе их будущей работы более подробно. Кроме того, с целью рационализации и лучшей организации работы Комиссии по правам человека и Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств предлагается, чтобы специальные докладчики по вопросам права на достаточное жилище, перемещения населения, лиц, перемещенных внутри страны, и по окружающей среде в своих последующих докладах особенно тщательно изучили взаимосвязь между их соответствующими мандатами и практикой принудительных выселений.

XI. РЕКОМЕНДАЦИИ

147. Исходя из фактов и анализа, содержащихся в настоящем докладе, Генеральный секретарь хотел бы представить нижеследующие рекомендации на рассмотрение Комиссии по правам человека на ее пятидесятой сессии. Первая часть рекомендаций касается методов предотвращения и ликвидации практики принудительных выселений, а во второй части рассматриваются методы смягчения неблагоприятных последствий принудительных выселений, когда их невозможно предотвратить.

А. Превентивные меры

148. Государства — участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах согласились принять соответствующие меры к тому, чтобы обеспечить осуществление признаваемых в Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

149. Что касается принудительных выселений, то во многих странах жилищное законодательство уже содержит положения, прямо запрещающие незаконные выселения. Принятый в 1977 году в Соединенном Королевстве Закон о защите от выселения включает правовую защиту от "незаконного выселения и преследования" и рассматривает нарушение этого закона как преступление. Наличие таких юридических норм указывает на то, что странам, не имеющим их, целесообразно рассмотреть вопрос об их принятии. Фактически области национального законодательства, требующие пересмотра или отмены, могут быть обнаружены при осуществлении обязанности пересмотра законов в рамках процедуры представления докладов государствами.

150. Защите потенциальных жертв, ослаблению социальной напряженности и смягчению трудностей для жителей могут также способствовать заявления о последствиях выселений, если только они рассматриваются не как средства, заменяющие положения законодательства, которые в случае их неправильного применения могут даже оправдать процесс выселения, а как временные меры. При этой процедуре разрешение выселить жителей из любого данного места не будет предоставляться, если такие заявления, составленные лицами или органами, полностью независимыми от физического или юридического лица, требующего выселения, не будут поданы в компетентные органы и если в этих заявлениях не будет показано, что затрагиваемая община не имеет достаточной защиты.

151. Одной из самых неотложных мер, которые должны быть приняты правительствами для ликвидации практики принудительных выселений, является обеспечение соблюдения жилищных прав. В настоящем исследовании утверждалось, что к числу главных мотивов принудительных выселений относятся экономические соображения и соображения, связанные с развитием. Стремление общества к экономическому росту и развитию часто отодвигает на второй план элементарную потребность человека в достойном и безопасном месте для жизни. Право на собственность всегда находится в коллизии с правом на жилище. Вот почему реализация права на жилище подразумевает поэтапный подход, который лишь постепенно ведет к полному осуществлению этого права всеми членами общества.

152. В связи с этим рекомендуется, чтобы меры, которые должны быть приняты на пути к полному осуществлению права на достаточное жилище, включали, в частности, проведение всесторонних и систематических пересмотров в законодательном порядке всех национальных законов, касающихся права на жилище или затрагивающих его, в целях обеспечения их соответствия международным нормам, проведение общенациональных кампаний по информированию общественности о различных положениях по жилищному вопросу, а также регулярное включение в доклады государств Комитету по экономическим, социальным и культурным правам данных, касающихся выселений, переселения и числа бездомных.

153. Одной из конкретных юридически обоснованных мер, которые должны принять правительства для обуздания практики принудительных выселений, является предоставление каждому человеку

гарантии владения жильем или землей. Гарантия владения, то есть законное право на защиту от произвольного или принудительного выселения — равным образом относящееся к постоянным владельцам собственности, арендаторам и самовольным поселенцам [скваттерам], — может играть важную роль в противодействии процессу выселения.

154. Принцип гарантии владения жильем или землей признавался неоднократно. В резолюции 1993/77 Комиссия по правам человека настоятельно призвала все правительства "предоставить юридические гарантии владения жильем или землей всем лицам, которым в настоящее время угрожает принудительное выселение, и принять все необходимые меры, обеспечивающие полную защиту от принудительного выселения, на основе эффективного участия, консультаций и переговоров с затрагиваемыми лицами или группами".

155. Замечание общего порядка № 4 (1991 год) о праве на достаточное жилище, единогласно принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, явно относит гарантию владения жильем или землей к категории правовых положений, принятых согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах. Определяя смысл понятия "достаточное жилище", Комитет прямо заявил:

"Проживание может принимать различные формы, включая арендуемое (государственное и частное) жилье, кооперативное жилье, собственное жилье, жилье, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальное жилье, включая захват земли или имущества. Независимо от вида проживания, все лица должны пользоваться определенной степенью гарантии проживания, которое гарантирует правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз. Следовательно, государства-участники должны принять срочные меры, направленные на предоставление правового обеспечения проживания тем лицам и домашним хозяйствам, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными лицами и группами" [пункт 8 а)].

156. Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в своей резолюции 1991/12 рекомендовала, чтобы Комиссия по правам человека поощряла правительства "разрабатывать политику и законодательные меры, направленные на прекращение практики принудительного выселения, в том числе предоставление юридических гарантий владения недвижимостью тем, кому в настоящее время угрожает принудительное выселение, на основе эффективных консультаций и переговоров с затрагиваемыми лицами или группами".

157. Комиссия по населенным пунктам в единогласно принятой резолюции 14/6 от 5 мая 1993 года настоятельно призвала все государства создать надлежащие механизмы контроля, [позволяющие представлять...] показатели в отношении числа бездомных, ненадлежащих жилищных условий, лиц, не обладающих гарантированным правом на владение жилищем, и других вопросов, связанных с правом на достаточное жилище.

158. Рассматриваемая во взаимосвязи с другими гарантиями и с учетом всех других основ жилищных прав в международном праве гарантия владения для каждого, независимо от типа жилья, начинает занимать все более важное место в юридической интерпретации права на достаточное жилище.

159. Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) решительно выступает против ликвидации городских трущоб и самовольных поселений, а также против принудительного выселения семей в случае столкновения интересов, касающихся землепользования. По сообщению Хабитат, с принятием большинством стран национальных стратегий в области жилья, включая меры по упорядочению строительства и улучшению качества жилья, достигнут определенный прогресс в отношении уважения к стремлению людей обеспечить себя жильем, когда государственный или частный сектор не может предложить приемлемое и достаточное жилище.

160. В таких случаях от правительств нередко требуется лишь воздерживаться от принудительных выселений, чтобы обеспечить соблюдение права на достаточное жилище, если существует обязательство поддерживать путем технической, правовой и финансовой помощи усилия, предпринимаемые бедными в порядке самопомощи для обеспечения себя жильем. В этой ситуации одной из наиболее далеко идущих мер является предоставление гарантии владения жильем или земель. Согласно Хабитат, правовая защита в виде предоставления разрешения на занятие земли или титула на владение участком земли, предназначенным для использования под жилье, является единственным важнейшим шагом, который правительства могут предпринять в знак выражения своей приверженности праву на достаточное жилище и цели ликвидации практики принудительных выселений. Такие шаги, в свою очередь, нередко сопряжены со значительным объемом капиталовложений в жилищное строительство методом самопомощи, особенно для бедных в развивающихся странах.

161. Тем не менее одна лишь гарантия владения жильем или землей без надлежащих гарантий возможности воспользоваться ею и приемлемого уровня пригодности жилья не полностью отвечает требованиям закона, заложенным в жилищных правах.

162. При столкновении интересов землевладельца и лиц, незаконно занявших жилье или земельные участки, совместное пользование землей, предложенное Хабитат и Центром по жилищным правам и выселениям (ЦЖПВ), представляет собой вариант развития, который может обеспечить решение, удовлетворяющее все стороны в споре. Этот метод, позволяющий избежать принудительных выселений, успешно применялся в Хайдерабаде (Индия) и в Бангкоке (Таиланд). Во многих городах развивающихся стран, где правовая система ограничивает возможности немедленного выселения скваттеров и поэтому вынуждает землевладельцев придерживаться сложных и отнимающих много времени процессуальных действий, совместное использование земли дает землевладельцам возможность немедленного возвращения земли во владение и ее освоения, вероятного повышения стоимости земли и избавления от необходимости оплаты судебных и других издержек, связанных с актом выселения.

163. Принцип совместного землепользования заключается в освоении спорного участка таким образом, что одна его часть резервируется для размещения живущих на ней людей, позволяя при этом владельцу использовать другую часть по собственному усмотрению. Совместное использование земли можно рассматривать как форму переселения на месте. Для потенциальных жертв принудительных выселений эта альтернатива обеспечивает гарантию владения, устранение угроз выселения и тяжбы, дает стимулы к строительству более безопасного и здорового жилья из прочных строительных материалов, а также создание активов для будущих поколений. Кроме того, когда проживающие имеют гарантию владения, это позволяет государственным учреждениям избежать социальных конфликтов, облегчает предоставление коммунальных услуг и повышает стимулы к осуществлению программ строительства жилья улучшенного типа.

164. Единственную в своем роде альтернативу принудительным выселениям представляет вариант "выкупа"; он применялся в некоторых странах с разной степенью успеха, хотя применимость этого решения в глобальном масштабе, возможно, ограничена. "Выкуп" касается в основном заселенной скваттерами собственности, которую они занимают в течение длительного периода времени, но которая требует ремонта.

165. Этот вариант признает как обязанность государственных органов обеспечить возможность создания пригодного для проживания жилья, так и права жильцов на владение жильем или землей. Поскольку многие жилые помещения, занимаемые жильцами, принадлежат частным лицам, вариант выкупа предусматривает покупку данного жилища местными городскими советами с последующим правом и обязанностью совета отремонтировать здание.

166. Жильцы-скваттеры участвуют во всем процессе, в период реконструкции им предоставляется финансовая помощь или альтернативное жилище и им разрешается вновь заселить отремонтированное здание после завершения работ. Тогда скваттеры становятся квартиросъемщиками, обычно за умеренную плату, и имеют ту выгоду, что возвращаются в свое

жилище и получают отремонтированное жилье значительно более высокого качества. Этот вариант исключает возможность выселения, защищает права жильцов и увеличивает пригодную для проживания жилую площадь.

167. Дополнительные превентивные меры могут включать, в частности, следующее³⁷:

а) информирование населения и участие в его планировании и осуществлении смягчающих, а также подготовительных и превентивных мер в целях сокращения убытков в результате плановых выселений;

б) содействие мерам по облегчению положения бедных и улучшению их жилищных условий путем защиты частной и общественной собственности, поощрение частных и общественных среднесрочных и долгосрочных капиталовложений и предоставление возможностей занятости и получения специальности;

в) ускорение общинного развития в целях осуществления общей ответственности за восстановление и реконструкцию жилья, защиту и увеличение объема социальных и коммунальных услуг, а также инфраструктуры; при этом люди сами оценивают свои потребности и приоритеты в этом отношении, планируя и осуществляя меры и неся ответственность за содержание жилья.

168. В результате признания того, что в связи с принудительными выселениями людям наносятся серьезные травмы, были разработаны, в частности Всемирным банком и ОЭСР, руководящие принципы, касающиеся переселения людей (см. выше). Хабитат также выступил с позитивными инициативами в этом направлении, приняв участие в разработке руководящих принципов добросовестной практики, содействие которой должно оказываться на политическом уровне, руководящих принципов управления процессами перемещения населения и руководящих принципов, касающихся различных этапов планирования и осуществления акций по переселению людей.

169. Такие руководящие принципы могут содействовать принятию директивными органами стран-доноров решений не финансировать проекты, предусматривающие выселение, но они окажут лишь ограниченное воздействие на правительства стран-получателей, продолжающих эту практику. В тех случаях, когда внешние учреждения, такие как доноры и/или организации, действующие на двусторонней основе, способны оказать влияние с помощью руководящих принципов по проекту (как в случае Всемирного банка), такие руководящие принципы могут действительно играть положительную роль. Однако настоятельно необходимо разработать руководящие принципы, которые могут оказывать влияние на ситуации, связанные с развитием, когда особых рычагов воздействия нет или когда внешние учреждения не участвуют в процессе. В этом контексте разработанные Хабитат руководящие принципы содержат следующие элементы: предотвращение переселения, насколько это возможно; если переселение неизбежно, должны быть выделены достаточные ресурсы, включая помощь со стороны НПО и общинных организаций, для обеспечения того, чтобы городская беднота не пострадала от этой акции; стороны, получающие выгоду от развития, вызывающего переселение людей, должны оплатить все связанные с этим расходы, включая социально-экономическую реабилитацию переселенных лиц.

170. Тем не менее очень важно понять, что такие руководящие принципы могут также означать молчаливое согласие с практикой принудительных выселений, хотя в настоящем докладе в качестве главной рекомендации выдвигается положение о том, что **принудительных выселений следует по возможности избегать; они должны проводиться, только если это абсолютно необходимо.** Однако руководящие принципы в отношении перемещения населения имеют важное значение, и, если все участники процесса осуществляют их реалистически и добросовестно, эти принципы могут способствовать нахождению альтернатив выселению и вытекающим из него нарушениям права на достаточное жилище.

171. В настоящем докладе утверждается, что выселения часто осуществляются в связи с важными международными событиями, такими как Олимпийские игры, конкурсы красоты, официальные

визиты государственных деятелей, международные конференции и т. п. С одной стороны, эти события имеют положительные последствия для принимающей страны, например внимание со стороны средств массовой информации и увеличение денежных поступлений, а с другой — они не должны рассматриваться как веские основания для практики принудительных выселений.

172. В связи с этим представляется аргументированной необходимость разработки и принятия руководящих принципов планирования международных событий, инициаторами чего могли бы стать такие органы Организации Объединенных Наций, как Комиссия по правам человека и Комиссия по населенным пунктам. Элементы, которые следует рассмотреть при подготовке проекта таких руководящих принципов, включают: отсутствие стимулов у внешних доноров, если намеченное событие может привести к выселениям; публичные слушания, проводимые до принятия решения об утверждении плана, с тем чтобы определить вероятность выселений в связи с данным событием; лица, которым угрожает принудительное выселение, должны иметь право обратиться по этому поводу в суд, а также право на обжалование в вышестоящем суде; если не существует альтернатив выселению, должны быть гарантированы минимальные сроки предупреждения, возможности переселения и получения надлежащей финансовой компенсации, а также участие в этом процессе.

173. Следует также отметить, что Подкомиссия просила Специального докладчика по праву на достаточное жилище рассмотреть вопрос о целесообразности принятия международной конвенции по жилищным правам, что обеспечит возможность обстоятельного обсуждения вопроса жилищных прав на международном уровне.

174. Важную роль в предотвращении и искоренении практики принудительных выселений играют неправительственные организации, и ее следует всемерно повышать. Необходимо акцентировать внимание на их деятельности в качестве посредников между директивными органами и затрагиваемыми лицами к взаимной выгоде всех участников процесса и особенно в целях защиты интересов жертв. Хорошо информированные неправительственные организации могут содействовать получению политической поддержки и информированию общественности с целью предотвращения запланированных принудительных выселений; они могут осуществлять координацию и оказывать помощь в переселении, поскольку роль НПО часто является решающей в процессе переселения. Кроме того, люди нередко не знают своих прав и возможностей в случае предстоящих принудительных выселений, и НПО могут оказать им правовую и другую профессиональную помощь.

175. Практическим примером важной работы, проводимой НПО в области жилищных прав и принудительных выселений, является деятельность мексиканской организации "Международная коалиция Хабитат" (МКХ), а также нидерландской НПО Центр по жилищным правам и выселениям, которые внесли значительный вклад в настоящий доклад. ЦЖПВ опубликовал руководство по принудительным выселениям и правам человека³⁸, которое содержит резолюции Организации Объединенных Наций по вопросу о принудительных выселениях на всех официальных языках ООН и практические предложения в отношении их применения на национальном уровне. Этот пример деятельности на низовом уровне несомненно будет способствовать ликвидации практики принудительных выселений путем обеспечения лучшего осознания проблем затрагиваемыми общинами.

176. Одним из аспектов изучения проблемы международных перемещений населения, или международной миграции, должно быть исследование ее причин, а также влияния развития на международную миграцию³⁹; в этом исследовании, с особым упором на принудительные выселения, необходимо проанализировать вопрос о том, каким образом принудительные выселения в качестве "побочного продукта" развития влияют на число "экономических мигрантов" (в отличие от политических беженцев). Как отметила ПРООН в своем документе, представленном для подготовки настоящего доклада, она "признает, что международные перемещения населения могут влиять практически на все аспекты процесса развития и подвергаться их воздействию", в связи с чем всеобъемлющая стратегия требует учета как причин, так и последствий перемещений населения. Кроме того, ПРООН твердо привержена цели предотвращения приводящих к вынужденной миграции ситуаций, например ликвидации факторов более широкого характера (таких как дефицит жилья)⁴⁰.

В. Компенсационные меры

177. В этой связи в резолюции 1993/77 говорится: "Всеми правительствам [рекомендуется] незамедлительно обеспечить возвращение жилья или земли, компенсацию и/или надлежащее и достаточное альтернативное жилье или землю, в соответствии с их пожеланиями или нуждами, лицам и общинам, подвергшимся принудительному выселению, после проведения удовлетворяющих все стороны переговоров с затрагиваемыми лицами или группами".

178. Кроме того, Специальный докладчик Подкомиссии по праву на реституцию, компенсацию и реабилитацию в отношении жертв грубых нарушений прав человека и основных свобод г-н Тео ван Бовен в своем окончательном докладе признает, что "в последние годы в международную повестку дня в области прав человека включается вопрос о насильственном перемещении и насильственном выселении, поскольку такая практика, как считается, наносит тяжелый и огромный ущерб основополагающим гражданским, политическим, экономическим, социальным и культурным правам большого числа людей, как отдельных лиц, так и общин" (E/CN.4/Sub.2/1993/8, пункт 21).

179. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 4 (1991) счел юридические процедуры, направленные на обеспечение компенсации после незаконного выселения, одним из возможных средств правовой защиты в связи с правом на достаточное жилище:

"Комитет рассматривает многие составные элементы права на достаточное жилище как являющиеся по меньшей мере совместимыми с предоставлением внутренних средств правовой защиты. В зависимости от правовой системы, такие области включают (но не ограничиваются этим): а) законные обжалования, направленные на предотвращение запланированных выселений или сноса жилья посредством вынесения судебных запретов; б) правовые процедуры получения компенсации после незаконного выселения; в) жалобы, поданные или поддержанные владельцами жилья (будь то государственного или частного), на незаконные действия в отношении размера квартирной платы, содержания жилья, а также расовой или иных форм дискриминации; г) утверждения о какой бы то ни было дискриминации при распределении жилья и предоставлении доступа к нему; и е) жалобы в отношении домовладельцев, касающиеся нездоровых или ненадлежащих жилищных условий" (E/1992/23 — E/C.12/1991/4, приложение III, пункт 17).

180. Компенсация и реституция могут принимать различные формы. Чаще всего формой компенсации являются выплаты наличными, хотя, как показывает опыт, предлагаемые суммы обычно недостаточны; утверждают, что сам по себе этот вид возмещения является неудовлетворительной формой решения проблем, связанных с принудительными выселениями.

181. Один из наиболее целесообразных путей уменьшения отрицательных последствий выселения — предоставление альтернативного жилья на месте переселения людей. Однако зачастую для альтернативного жилья характерны перенаселенность, удаленность от мест работы и прежних соседей, отсутствие элементарных удобств и общее ухудшение условий жизни. В то же время стоимость предлагаемого альтернативного жилья может намного превышать средства, которыми располагают выселенные лица. Кроме того, во многих случаях жертвам не предлагают никакой компенсации. Поэтому ситуация в отношении последствий практики принудительных выселений является безусловно неудовлетворительной и свидетельствует о настоятельной необходимости прежде всего избегать этой практики и ликвидировать ее, а не пытаться "смягчить удар" после его нанесения.

182. В исследовании, опубликованном Хабитат, предлагаются следующие основные области компенсации: финансирование на покрытие капиталовложений, произведенных в оставленные жилой дом/землю; компенсация для решения проблем, вызванных переселением из прежнего жилого района на новое место, например субсидии на транспорт; компенсация за потерю дохода в результате выселения⁴¹.

183. В этой связи в Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, принятой Генеральной Ассамблеей в резолюции 40/34, предусматривается ряд принципов компенсации, которые могут применяться к жертвам принудительных выселений. Они включают, в частности, следующие:

- a) жертвы имеют право на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию;
- b) жертвы следует информировать об их правах на получение компенсации с помощью таких механизмов;
- c) правонарушители или третьи стороны, несущие ответственность за их поведение, должны предоставлять справедливую реституцию жертвам, их семьям или иждивенцам, включая возврат собственности или выплату за причиненный вред или ущерб, возмещение расходов, понесенных в результате виктимизации, предоставление услуг и восстановление в правах;
- d) в тех случаях, когда невозможно получить компенсацию в полном объеме от правонарушителя или из других источников, государствам следует принимать меры к предоставлению денежной компенсации;
- e) жертвам следует оказывать необходимую материальную, медицинскую, психологическую и социальную помощь и поддержку.

184. Ясно, что эти положения применяются в очень немногих обстоятельствах, не в последнюю очередь потому, что лица, затрагиваемые практикой принудительных выселений, не всегда воспринимаются как жертвы, а рассматриваются как правонарушители, вследствие того что они поселились или пользуются услугами незаконно.

185. Наконец, исходя из анализа практики принудительных выселений и замечаний, содержащихся в настоящем докладе, Комиссия по правам человека может пожелать рассмотреть вопрос о создании более постоянного механизма, такого как специальный докладчик по практике принудительных выселений, с целью устранения неблагоприятных последствий принудительных выселений, осуществлявшихся в прошлом, и предотвращения их в будущем.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 8. Добавление 1 (A/43/8/Add.1).*

² Habitat International Coalition, "A Global Survey of Forced Evictions: Violations of Human Rights" (June 1993, February 1992, August 1991, August 1990). Utrecht.

³ Denis Murphy, "A Decent Place to Live: Urban Poor in Asia", Bangkok, Asian Coalition for Housing Rights, 1990.

⁴ Комиссия по правам человека неоднократно уделяла внимание вопросам, относящимся к принудительным выселениям. Среди прочего, в 1993 году Комиссия в соответствии с резолюцией 1993/60 "Положение в области прав человека в Судане" с глубокой озабоченностью приняла к сведению сообщения о серьезных нарушениях прав человека в этой стране, в частности о насильственном перемещении лиц. Будучи встревожена массовым исходом беженцев в соседние страны и большим числом лиц, перемещенных внутри страны, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые подверглись насильственному перемещению в нарушение их прав человека, Комиссия выразила свое глубокое беспокойство в связи с серьезными нарушениями прав человека в Судане, включая насильственное перемещение лиц, и призвала все стороны, участвующие в конфликте, защищать всех гражданских лиц от нарушений прав человека, в том числе от насильственного перемещения.

Касаясь положения в области прав человека в Заире, Комиссия по правам человека в резолюции 1993/61 выразила обеспокоенность остротой положения в области прав человека в этой стране, в особенности насильственным перемещением населения; Комиссия также выразила беспокойство в связи с ухудшением положения в провинции Шаба, где власти несут основную ответственность за вспышки этнической напряженности и насильственное перемещение 20 000 человек.

⁵ Доклад представителя Генерального секретаря по вопросам прав человека, относящимся к лицам, перемещенным внутри страны (E/CN.4/1993/35, приложение), отразил различные замечания и мнения, полученные от правительств, органов Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций в отношении определения этого вопроса, предложенного в первом докладе. Однако было предложено использовать это определение в качестве "рабочего", пока не будет согласована альтернатива ему.

⁶ Центр информации по правам человека палестинцев, "Разрушение палестинских домов и других сооружений израильскими властями", 1989 год, стр. 1 англ. текста (часть информации, переданной Отделом Организации Объединенных Наций по правам палестинцев).

⁷ В соответствии со статьей 14 (2) (h) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год) государства-участники обязаны принимать "все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в сельских районах, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин... таким женщинам право пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями, санитарными услугами, электро- и водоснабжением, а также транспортом и средствами связи". В статье 27 (3) Конвенции о правах ребенка (1989 год) предусматривается, что государства-участники в соответствии с национальными условиями и в пределах своих возможностей "принимают необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении права [на надлежащий уровень жизни] и, в случае необходимости, оказывают материальную помощь и поддерживают программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильем".

⁸ Paul Sieghart, "The International Law of Human Rights", Oxford, Clarendon Press, 1993, p. 443.

⁹ Глубокий анализ влияния структурной перестройки на осуществление экономических, социальных и культурных прав см. во втором докладе о ходе работы, подготовленном Специальным докладчиком Подкомиссии по осуществлению экономических, социальных и культурных прав г-ном Данило Тюрком (E/CN.4/Sub.2/1991/17).

¹⁰ Всемирный банк создал Оперативную группу по рассмотрению вопроса о переселении для проведения внутреннего обзора политики/практики в отношении переселения людей против их воли в связи с проектами Всемирного банка. Новый Отдел социальной политики и переселения Департамента окружающей среды Банка имеет целью содействовать здоровому с экологической и социальной точек зрения развитию путем создания производственных мощностей в регионах и учета социальных и культурных факторов при разработке проектов и программ.

¹¹ Asian Coalition for Housing Rights, "Evictions in Seoul, South Korea", *Environment and Urbanization*, 1989, vol. 1, No. 1, pp. 89—94.

¹² Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ХАБИТАТ), "Оценка опыта перемещения населения", Найроби, 1991 год. Исследование устанавливает полезные определения для проведения различия между терминами, которые часто употребляются попеременно и могут вызвать путаницу. "Перемещение": переселение в другое место с предоставлением земли или жилья, равнозначное добровольному или недобровольному "переселению"; "выселение": принудительное переселение без предоставления альтернативной земли или жилья (стр. 2 англ. текста).

¹³ Там же, стр. i.

¹⁴ Scott Leckie, "When push comes to shove: forced eviction's no eviction", *Whole Earth Review*, Fall 1991.

¹⁵ Habitat International Coalition, "Forced Evictions: Violations of Human Rights", Utrecht, August 1992.

¹⁶ Ibid., p. 12.

¹⁷ Asian Coalition for Housing Rights, op. cit.

¹⁸ Habitat International Coalition, op. cit., p. 11.

¹⁹ Prangtip Daorueng, "Thai villagers: we shall not be moved", *Panoscope*, No. 36, July 1993, p. 17.

²⁰ The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, "Violations of Human Rights in the Occupied Territories", 1990/1991, p. 31.

²¹ Ibid., p. 34.

²² Hardoy, Jorge and Satterwaithe, "Squatter Citizen: Life in the Urban Third World", Earthscan Publications Ltd., London, 1989.

²³ Leckie, op. cit.

²⁴ Habitat, op. cit.

²⁵ S. A. Hasnath, "Consequences of squatter removal", *Ekistics*, No. 263, Oct. 1977, pp. 198—201.

²⁶ Vijay Paranjpye, "Dam economies: the big lie", *Panoscope*, July 1993, p. 13.

²⁷ Development Assistance Committee, "Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects" (OCDE/GD(91)201), Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1991, p. 5.

²⁸ Roger Plant, "Loopholes weaken indigenous rights", *Panoscope*, July 1993, p. 19.

²⁹ Заключительное замечание Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, касающееся Доминиканской Республики: "Доведенная до сведения членов Комитета информация о массовой высылке за последние пять лет около 15 тыс. семей, о тяжелых условиях жизни этих семей и о тех обстоятельствах, в которых осуществлялась указанная высылка, была признана достаточно серьезным основанием, для того чтобы считать, что гарантии, предусмотренные статьей 11 Пакта, не были соблюдены" (E/1991/23 — E/CN.12/1990/8, пункт 249).

Заключительное замечание Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, касающееся Панамы: "...Комитет пришел к мнению о том, что осуществляемое таким образом выселение не только ущемляет право на достаточное жилище, но и нарушает права граждан на неприкосновенность и безопасность жилища" [E/1992/23 — E/CN.12/1991/4, пункт 135 с)].

³⁰ European Commission of Human Rights cases 6780/74 and 6950/75, *Cyprus v. Turkey*, 4 *European Human Rights Reports* 482, Report of the Commission, paras. 208—210, 1982, and Opinion of the Commission, 10 July 1976.

³¹ "Санди ньюс", Зимбабве, 31 октября 1993 года; "Дейли газетт", Зимбабве, 1 и 2 ноября 1993 года.

³² Centre on Housing Rights and Evictions and Habitat International Coalition, "Forced Evictions: Violations of Human Rights," Utrecht, June 1993, p. 9.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Bradford Morse and Thomas Berger, "Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review", Ottawa, Resource Futures International, 1992, p. 4.

³⁶ Крупномасштабные проекты развития могут включать строительство или создание плотин, новых городов или портов, жилой и городской инфраструктуры, шахт, крупных промышленных предприятий, железных дорог или автострад, оросительных каналов и национальных парков или охраняемых зон.

³⁷ Кратко изложена в *Habitat News*, том 15, № 1, апрель 1993 года, Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Найроби, стр. 27 англ. текста.

³⁸ Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), "Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action", Utrecht, Sources 3, June 1993.

³⁹ Что касается взаимосвязи между развитием и миграцией, то ПРООН уже сотрудничает с ЮНФПА, МОТ, УВКБ, ИМО и другими организациями: по сообщению ПРООН, еще одним потенциальным партнером для сотрудничества является Всемирный банк.

⁴⁰ "К политике и стратегии по проблеме международных перемещений населения и устойчивого гуманитарного развития: вопросы для ПРООН", документ для внутреннего пользования Бюро по разработке политики и оценке программ, 2 апреля 1993 года, стр. 20 англ. текста.

⁴¹ Хабитат, цит.соч., стр. 28 англ. текста.