



Новый сирийский закон о недвижимости в вопросах и ответах

26 мая 2018 г.

1. Что представляет собой закон № 10 (2018 г.)?
2. Как могут владельцы недвижимости подтвердить свое право собственности?
3. Что может помешать владельцам недвижимости заявить о своих правах? Является ли закон № 10 дискриминационным?
4. Имеются ли прецеденты использования правительством градостроительного законодательства для изъятия недвижимости или выселения жителей?
5. Закон № 10 и международные стандарты
6. Как закон № 10 скажется на возможности вернуться для людей, которые были вынуждены покинуть свои дома?
7. Что следует предпринять?

Новый закон № 10 (2018 г.) дает правительству Сирии возможность изымать недвижимость и пускать ее под редевелопмент без соблюдения надлежащих процедур и выплаты компенсации владельцам. Продвигаемый властями как направленный на упорядочение городской застройки, этот закон будет создавать серьезные проблемы для возвращения людей, которые были вынужденных покинуть свои дома.

1. Что представляет собой закон № 10 (2018 г.)?

Принятый 2 апреля 2018 г., закон № 10 предусматривает возможность создания по всей стране зон, которые пойдут под редевелопмент в рамках восстановления.

В законе не содержится ни критериев, ни сроков определения зон под редевелопмент. В каждом случае это решается распоряжением правительства. В течение недели после

издания такого распоряжения местные власти должны запросить список владельцев недвижимости у органов учета и регистрации прав собственности на соответствующей территории. Последние должны предоставить эти сведения в течение 45 дней.

Если недвижимости не окажется в списке, ее владельцев должны будут уведомить об этом, после чего им дается 30 дней, чтобы подтвердить право собственности. Если такое подтверждение не будет предоставлено, они лишаются права на компенсацию, а недвижимость переходит в собственность соответствующей провинции или муниципалитета. Тем, кто сможет подтвердить свое право собственности, будет предоставлена доля в зоне редевелопмента.

В таком случае они смогут либо (1) зарегистрировать сектор на себя и получить долю доходов от редевелопмента, либо (2) продать свою долю на публичных торгах, либо (3) учредить компанию по инвестированию и девелопменту сектора. Все владельцы долей в одном секторе обязаны согласиться на один вариант. Дольщики, которые хотят создать компанию или инвестировать в реконструкцию, не должны иметь никаких конфликтов с сирийскими законами.

Все жители зон редевелопмента подлежат выселению. Тем, кому не положено альтернативное жилье, местные власти предоставляют компенсацию в размере двухлетней стоимости аренды. Тем, за кем будет признано право на альтернативное жилье, оно должно быть предоставлено не позднее, чем через четыре года, а до этого момента им будет возмещаться плата за аренду. По тексту закона неясно, кто будет иметь право на альтернативное жилье и как это будет определяться.

2. Как могут владельцы недвижимости подтвердить свое право собственности?

Владельцам недвижимости дается 30 дней, чтобы представить местным властям документы, подтверждающие право собственности. В случае отсутствия необходимых документов жильцы или владельцы могут в течение того же срока заявить о своих правах по другим основаниям. Они должны представить сведения о местонахождении недвижимости, ее границах, долях в праве, категории недвижимости (коммерческая

или жилая), а также о любых исках, поданных ими или против них, по которым еще не вынесено решение.

Если владелец не в состоянии обратиться с заявлением лично, это могут сделать от его имени определенные родственники или назначенный представитель. При этом представитель должен быть назначен владельцем и получить согласование со стороны спецслужб, а родственники должны доказать требуемую степень родства с владельцем.

Если владелец недвижимости в течение 30 дней не заявит о своих правах на нее или если ему будет отказано в признании права собственности, то недвижимость переходит в собственность соответствующей провинции или муниципалитета, без компенсации. Возможность обжалования не предусмотрена.

3. Что может помешать владельцам недвижимости заявить о своих правах? Является ли закон № 10 дискриминационным?

Процедурные нормы закона в сочетании с политическим контекстом его применения создают значительный потенциал злоупотреблений и дискриминации по отношению к людям, вынужденно покинувшим свои дома, и жителям территорий, ранее находившихся под контролем антиправительственных группировок. Ситуация усугубляется тем, что за время войны было уничтожено несколько локальных земельных реестров, и это при том, что до начала конфликта в Сирии только половина земель была официально зарегистрирована.

Вынужденно покинувшие свои дома жители, особенно в районах, которые считаются настроенными против Дамаска, окажутся более уязвимыми для изъятия их недвижимости по закону № 10. По [оценкам](#) Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, за время войны общее число беженцев и вынужденных переселенцев превысило 11 миллионов человек. Многие не смогут вернуться, чтобы лично заявить о своих правах на недвижимость, для других непреодолимым препятствием окажется 30-дневный срок, за который нужно успеть назначить представителя – родственника или агента. Дополнительной проблемой служит то обстоятельство, что, по [данным](#) Норвежского совета по беженцам, у 70% беженцев нет нормальных документов,

удостоверяющих личность, а без них не удастся ни заявить о своих правах самому, ни назначить представителя.

По состоянию на июль 2017 г. в Сирии была уничтожена треть жилого фонда, и для владельцев такого жилья закон № 10 не предусматривает ни компенсации, ни каких-либо других средств правовой защиты.

В безнадежном положении окажутся и тысячи жертв насильственных исчезновений, которые не смогут ни заявить о своих правах лично, ни назначить представителя. Во многих случаях их родственникам не удастся объяснить, почему владелец отсутствует. В тех случаях, когда человек был убит после задержания, у родственников может не быть должным образом оформленного документального подтверждения смерти, а поскольку недвижимость все еще числится за прежним владельцем, его родственники не смогут выступить в качестве заявителей.

Дополнительные проблемы будет создавать необходимость согласования кандидатуры представителя со спецслужбами. Маловероятно, чтобы жители территорий, ранее контролировавшихся антиправительственными группировками, были заинтересованы или смогли бы пройти проверку. Хьюман Райтс Вотч еще в 2011 г. [задокументировала](#) предельно жесткое обращение спецслужб с подозреваемыми в связях с вооруженной оппозицией – вплоть до произвольного задержания, пыток и внесудебных казней.

4. Имеются ли прецеденты использования правительством градостроительного законодательства для изъятия недвижимости или выселения жителей?

Да, такое уже имело место. В прошлом сирийские власти под предлогом упорядочения городской застройки осуществляли масштабный снос жилья с выселением, изымали недвижимость и лишали людей крова.

В Дамаске и Хаме за период с июля 2012 по ноябрь 2013 г. Хьюман Райтс Вотч задокументировала семь случаев массового сноса жилья и выселения жильцов под предлогом расчистки городской застройки. Такие действия нарушали законы и обычаи войны, поскольку в них не было прямой военной необходимости и они производили

впечатление направленных на наказание гражданского населения, либо поскольку гражданскому населению при этом причинялся избыточный вред.

Для изъятия недвижимости и выселения жильцов сирийские власти также используют 66-й указ 2012-го года, заявленной целью которого был «редевелопмент районов несанкционированной жилой застройки и стихийных поселений [трущоб]» в двух районах провинции Дамаск. Как отмечали аналитики и журналисты, с помощью этого указа власти зачищают антиправительственные анклавы, уничтожая недвижимость без соблюдения надлежащих процедур, без компенсации или без предоставления альтернативного жилья.

Законодательный указ № 63 2012-го года предоставил Министерству финансов право арестовывать и обращать в доход государства активы и недвижимость лиц, попадающих под действие закона о борьбе с терроризмом того же года. Этот закон содержит опасно широкую интерпретацию того, что может составлять терроризм, и необоснованно переводит в разряд уголовных преступников значительную часть населения, не предполагая каких-либо процессуальных гарантий или права на справедливый суд.

Хьюман Райтс Вотч интервьюировала двух человек, у которых по 63-му указу конфисковали недвижимость. Они утверждали, что не получали никаких уведомлений и не имели шанса выступить в суде или обжаловать решение о конфискации. Когда родственник одного из них попытался заявить права на конфискованную недвижимость, сотрудники спецслужб, которые курировали соответствующую территорию, посоветовали оставить эту затею, пригрозив в противном случае уголовным преследованием.

5. Закон № 10 и международные стандарты

С точки зрения международного права, законность рассматриваемой юридической конструкции вызывает большие сомнения. Исам Каули, директор по вопросам недвижимости в Министерстве по делам местного самоуправления, утверждает, что закон № 10 касается упорядочения городской застройки и не затрагивает прав собственности за исключением тех случаев, когда возникает необходимость в

создании инфраструктуры в интересах общества. Однако в действительности закон имеет непосредственное отношение к правам собственности, причем не предусматривая процессуальных гарантий или компенсаций – вплоть до принудительного выселения и изъятия недвижимости у владельцев, права собственности которых не были признаны властями.

Право на достаточное жилище охраняется международными нормами. Как отмечает Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам в своих комментариях к соответствующему пакту, это право включает юридические гарантии защиты от принудительного выселения. В частности, Комитет обращает внимание на безусловную необходимость следующих процедур, отсутствующих в законе № 10: «(a) возможность проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами; (b) надлежащее и обоснованное [разумное] уведомление всех затрагиваемых лиц до установленной даты выселения; ... (g) обеспечение средств правовой защиты».

Устанавливаемые законом № 10 30-дневный период и право на обжалование, не предусматривающее приостановление выселения до вынесения решения, не отвечают этим требованиям. Очевидная недоступность/невозможность заявить о своих правах собственности для беженцев из числа лиц, связанных с антиправительственными группировками, означает необеспечение возможности проведения реальных консультаций с затрагиваемыми лицами.

Право владеть имуществом гарантируется Всеобщей декларацией прав человека и Арабской хартией прав человека. Последняя гласит, что никто не должен «ни при каких обстоятельствах быть произвольно или незаконно лишен всего или части своего имущества». Международные суды исходят из того, что право собственности и владения имуществом распространяется как на исторически сложившиеся, но не оформленные, права на жилье и землю, так и на права, удостоверенные документами и регистрацией.

Разработанные спецдокладчиком ООН Паулу Сержиу Пиньейру Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц предусматривают ряд дополнительных гарантий в рассматриваемой области. В дополнение к праву на достаточное жилище они охраняют беженцев, вынужденных переселенцев и иных перемещенных лиц от дискриминации и требуют, чтобы законодательство, касающееся

жилья, земли и реституции, не было ни де-юре, ни де-факто дискриминационным и чтобы оно было прозрачным и последовательным. В случае произвольного или незаконного лишения беженца или перемещенного лица его имущества такое лицо вправе потребовать реституции через независимый и беспристрастный орган.

6. Как закон № 10 скажется на возможности вернуться для людей, которые были вынуждены покинуть свои дома?

Этот закон будет серьезно препятствовать возвращению беженцев и вынужденных переселенцев. По данным Фонда Карнеги за международный мир, значительная часть опрошенных беженцев заявляет, что не готова возвращаться в случае утраты жилья или земли на прежнем месте.

Некоторые проинтервьюированные Хьюман Райтс Вотч жители, чья недвижимость была конфискована по 63-му или 66-му указам, также говорили, что, скорее всего, не будут возвращаться на старое место. В их случаях изъятие не ограничивалось жилой недвижимостью, но также распространялось и на коммерческую (например, аптека), в результате чего они лишались источника средств к существованию.

В ситуациях, когда имущество конфисковывалось в связи с предполагаемой политической принадлежностью владельца по 63-му указу и закону о борьбе с терроризмом, наши собеседники воспринимали это как недвусмысленный сигнал о том, что им лучше не возвращаться. Они считают, что на старом месте существует высокий риск преследований, произвольного ареста или недозволенного обращения со стороны спецслужб.

7. Что следует предпринять?

Союзники Дамаска, такие как Россия и Иран, должны побуждать правительство к отмене проблемных нормативных актов, создающих препятствия для возвращения беженцев и вынужденных переселенцев, в том числе закона № 10, 66-го указа и закона о борьбе с терроризмом 2012-го года.

Закон № 10 также создает юридическую возможность перехода права собственности на землю к государству, которое затем вправе заключать контракты на восстановление и редевелопмент с корпорациями и инвесторами, предоставляя им за это долю участия в развиваемых зонах.

Государства-доноры, инвесторы и гуманитарные организации, работающие на территориях, перешедших в собственность властей, должны следить за тем, чтобы любое предоставляемое ими финансирование программ восстановления и редевелопмента на таких территориях отвечало определенным требованиям. Необходимо не допускать того, чтобы такое финансирование становилось фактором нарушения имущественных прав жителей или людей, вынужденных покинуть свои дома, и исключить возможность попадания средств в распоряжение организаций или акторов, причастных к нарушениям прав человека и норм международного гуманитарного права.