



ТОЧКА ЗРЕНИЯ

Земля для вынужденных переселенцев — история двух федераций

БЕРТУС ДЕ ВИЛПЬЕРС

И в ЮАР, и в Австралии проживают народы, изгнанные со своих земель. Обе страны сегодня ищут возможности исправить ошибки прошлого. Автор проводит сравнение между двумя странами на основе личного опыта проживания.

За годы апартеида в ЮАР (1948–1994 гг.) чернокожие южноафриканцы были изгнаны со своих земель, в результате чего 87 % земли в стране перешло в руки меньшинства населения страны – белых южноафриканцев. Проблема подобного несправедливого распределения земли сохранилась даже после перехода к демократии в 1994 г., когда всем жителям ЮАР было разрешено голосовать.

В Австралии царил убежденность в том, что земля была terra nullius, т.е. ничейная, что позволило поселенцам завладеть почти всей площадью земли в стране, никоим образом не учитывая взаимоотношения, установившиеся между австралийскими аборигенами и их землей. Лишь в 1992 г. благодаря решению по делу Мабо в Верховном Суде Австралии была низвергнута концепция terra nullius.

Земельная реформа является, возможно, самой трудной задачей, которую приходится решать сейчас как в ЮАР, так и в Австралии (см. блок 1). Процесс осуществления земельной реформы в обеих странах до сих пор не завершен. Земельная реформа – один из самых трудно решаемых вопросов во внутренней политике обеих стран.

В ЮАР имеются как юридическая основа, так и политические решения, призванные решить проблемы земельной реформы. Но обладает ли эта страна достаточными ресурсами, терпением и прочими необходимыми качествами для эффективного осуществления реформы?

Австралия была вынуждена признать право собственности аборигенов на землю благодаря решению Верховного Суда, принятому в 1992 г. Однако в политических кругах и в широких массах общества еще не свиклись с этой мыслью и ее практическим применением. Общественное противостояние предоставлению аборигенам прав на землю очень высоко. В отсутствие общепринятой политики осуществления земельной реформы основной акцент делается на вопросе предоставления австралийским аборигенам права собственности на землю.

Земельная реформа в контексте федерации

Подходы в осуществлении земельных реформ в обеих странах имеют как схожие, так и отличные моменты. Федеративная система по-разному используется в данных странах для осуществления земельной реформы. Можно провести следующие сравнения.

Земельная реформа в обеих странах – результат политического решения, принятого на национальном (федеральном) уровне по отношению к штатам или провинциям страны, что играет важную роль в осуществлении реформы.

Бертус дэ Вилпьерс – советник коренных народов Австралии по вопросам земельных исков и земельной реформы. Он также участвовал в переговорах по вопросу земельного иска от имени Южно-Африканских Национальных Парков в ЮАР. Бертус дэ Вилпьерс – юрист, адвокат Верховного Суда Южной Африки. В данное время проводит научное исследование в Университете Западной Австралии. Мнения, выраженные в настоящей статье, отражают лишь личную точку зрения автора. С автором можно связаться по адресу: Bertusdv@gic.com.au

1. Что такое земельная реформа?

Как правило, под земельной реформой понимается восстановление, перераспределение или подтверждение прав собственности на землю в пользу бедных или обездоленных лиц. Под восстановлением прав понимается восстановление тех прав на землю, которыми обладали предыдущие поколения и которые были отняты во время предшествующих режимов правления. Под перераспределением понимается приобретение частной земельной собственности либо распределение земли, находящейся в государственной собственности, лицам, не имеющим земли. К земельной реформе также относятся политические решения, призванные помочь лицам, изгнанным с земли, при их возвращении и поселении. Для осуществления земельной реформы требуется ясное видение долгосрочной перспективы, четкие краткосрочные и среднесрочные цели, здравые стратегические решения и ресурсы. Для успешного осуществления реформы также требуется и широкая поддержка общественности, чтобы обеспечить устойчивое и защищенное продолжение земельной реформы в условиях политических перемен.

Земельная реформа может включать и процессы подачи исковых заявлений на землю, находившуюся ранее во владении предков истца и отобранную вследствие дискриминационных действий (эти процессы, вероятно, являются самыми спорными мерами проведения земельной реформы). Однако земельная реформа также подразумевает и приобретение земли с целью ее распределения между лицами, не имеющими земли, изменяя и сохраняя права лиц, занимающих землю, и привлекая традиционные общины в процесс управления и контроля над землей их предков.

В самом широком смысле земельная реформа включает в себя земельные иски, приобретение и распределение земли, доступ к земле с определенными целями, планирование использования земли, развитие инфраструктуры, поддержку сельскохозяйственного и коммерческого использования земли, программы переселения жителей, обеспечение соблюдения права собственности на землю и обучение.

В ЮАР высказывались жалобы в адрес Государственного министерства по земельным вопросам с обвинениями в проведении земельной реформы без достаточного привлечения местных провинциальных и муниципальных правительств в процесс возврата населения на свои земли. В результате местные власти столкнулись со множеством случаев, когда было невозможно решить те или иные спорные вопросы, связанные с переселением новых владельцев земли.

Штаты являются основными ответчиками в Австралии по делам о предоставлении права на исконное землевладение коренным жителям страны. За исключением нескольких случаев положительных решений по подобным искам, штаты, как правило, противостоят использованию права на исконное землевладение коренными жителями страны. Лишь в нескольких штатах осуществляется планомерная политика земельной реформы, призванная помочь коренным жителям страны получить возможность доступа, контроля и управления землей в культурных и/или коммерческих целях. В ЮАР проводятся специальные межправительственные министерские совещания по вопросам осуществления земельной реформы, в которых участвуют представители федеральных и провинциальных министерств, а также высокопоставленные чиновники. В Австралии же межправитель-



По состоянию на 1998 г. 64 000 фермеров ЮАР, изгнанных ранее со своих земель, подали иски на возврат земли.

ственные структуры не выработали основы для претворения скоординированной политики и управления деятельностью федерального правительства и правительств штатов.

Различные истории, неясные цели

Истории появления процессов восстановления прав собственности на землю в двух странах различаются коренным образом.

Вообще говоря, Австралия была вовлечена в земельную реформу против своей воли, в частности благодаря решению по делу Мабо о признании права коренных жителей страны на исконное землевладение, что было впоследствии закреплено Законом о Праве на исконное землевладение коренными жителями (Закон об аборигенном праве собственности). Восстановление права собственности на землю в ЮАР является частью политических и экономических программ правящего большинства, также партий меньшинств. Однако вопросы переселения в сельские местности и территории сельскохозяйственной деятельности, на которые подаются иски, могут превратиться в трудноразрешимые задачи. По сравнению с Австралией, где основной упор в осуществляемой земельной реформе делается на признание факта сосуществующего права на исконное землевладение коренными жителями страны, процесс реформирования в ЮАР направлен на предоставление права свободного землевладения миллионам людей. А провинциальные власти обязаны предоставить все необходимые услуги лицам, желающим переселиться.

В обеих странах недостаточно четко поставлены основные цели осуществляемых земельных реформ. Другими словами, непонятно, на что же именно направлены земельные реформы: на удовлетворение исковых вопросов, создание дополнительных рабочих мест, повышение уровня производства, обеспечение более широкого доступа к земле или на все вышеперечисленное вместе?

Опыт ЮАР доказывает, что хотя многие иски были удовлетворены методом денежных выплат, что является «успехом», принимая во внимание количество удовлетворенных исков, возвращение жителей в сельские местности может стать крайне ресурсоемким и привести к увеличивающемуся уровню безработицы в случае отсутствия служб поддержки.

У обеих стран имеются политические механизмы, необходимые для решения исковых вопросов.

В Австралии в качестве примеров можно привести передачу земли коренному населению, которая осуществляется властями штатов, а также программу по приобретению земель, осуществляемую Корпорацией аборигенных земель. Пока данные программы развиваются медленно и приносят незначительные результаты. Политические решения по подобным вопросам принимаются главным образом на местах и не обеспечиваются достаточной координацией со стороны федеральных властей, вследствие чего далеко не каждый коренной

2. Путь ЮАР к земельной реформе

Юридическая основа

Основными целями земельной реформы, проводимой в ЮАР с 1997 г., являются: искупление несправедливостей апартеида, способствование установлению национального примирения и стабильности, поддержка экономического роста, улучшение благосостояния жителей страны и снижение уровня бедности.

Конституция страны, принятая в ЮАР после времен апартеида в 1996 г., закрепила юридическую основу, необходимую для осуществления земельной реформы. Политика осуществления земельной реформы состоит из трех элементов: реформа права владения землей, перераспределение и восстановление права владения землей. Настоящая политика была в дальнейшем закреплена 22 законодательными актами. Земельные иски, которые не могли быть удовлетворены путем взаимного согласия сторон, передаются на рассмотрение в специально учрежденный Суд по Земельным Искам, который также рассматривает и другие дела, вызванные осуществлением реформы права владения землей.

Три элемента земельной реформы в ЮАР

Реформа права владения землей подразумевает улучшение прав, в особенности прав фермеров и лиц, место жительства которых находится в местах исторического проживания. По предварительным подсчетам, приблизительно 4 000 000 людей извлекли бы пользу вследствие пересмотренного права владения землей и предоставления лучшего юридического основания для их права находиться на земле и иметь к ней свободный доступ.

Перераспределение подразумевает предоставление финансовой помощи отдельным гражданам и семьям, которые не подпадают под реформу права владения землей, или восстановление права владения с целью оказания помощи в приобретении земли на добровольной основе.

Восстановление права владения землей предназначено главным образом для того, чтобы восстановить справедливость в отношении людей, изгнанных со своих земель во времена апартеида, в рамках осуществления консолидированной программы по устранению так называемых «родины черных» и «мест для черных». Данный процесс основывается на исковых заявлениях и требует предоставления доказательства изгнания с земли своих предков неконституционным образом, в соответствии с новой конституцией ЮАР. Для того чтобы добиться благоприятного рассмотрения земельного иска, индивид или община должны предоставить доказательство того, что они занимали данную территорию в течение по крайней мере десяти лет с 1913 г. и использовали ее во благо, были лишены своей земли, не получив при этом должной компенсации, и лишение прав владения данной землей не соответствует действующей конституции. К моменту наступления крайнего срока подачи исковых заявлений, к 31 декабря 1998 г., количество поданных исков составило 64 000. Из этого числа около 55% были удовлетворены главным образом путем выплаты денежной компенсации.

житель страны может получить помощь в реализации своих земельных притязаний.

В ЮАР процесс рассмотрения земельных исков предоставляет больше вариантов их удовлетворения, один из которых – возврат или предоставление права свободного землевладения. Кроме того, исковые заявления могут быть удовлетворены путем предоставления альтернативного варианта государственной земли, приобретения альтернативных свободных земель, выплаты денежной компенсации, материальной помощи в переезде на новое место жительства, участия в программе по обучению, участия в альтернативных программах жилищного строительства, участия в управлении национальными парками или любой комбинацией из вышеперечисленного.

Продолжение на стр. 18

Последнее слово за судами: провинциям и штатам назначены разные роли

И в ЮАР, и в Австралии национальный или федеральный суд выступает в роли окончательного арбитра в вопросах неудовлетворенных земельных исков. В ЮАР земельные иски и вопросы права собственности находятся в ведении Суда по земельным искам, учрежденного специально для этих целей. В Австралии исковые заявления о предоставлении права собственности на землю находятся в ведении Федерального Суда.

Подходы, применяемые соответствующими властными структурами (провинций и штатов) в ЮАР и Австралии в корне отличаются друг от друга. Провинции ЮАР выступают главным образом в качестве своего рода административной руки в осуществлении политики земельной реформы, инициированной федеральной властью. Провинции не очень интересуют благо, которое с юридической точки зрения может принести то или иное рассмотрение земельного иска. Однако провинции обязаны предоставить необходимую помощь сообществам после их возвращения на землю.

В Австралии же основную роль в судебных тяжбах играют главным образом правительства штатов, выступая в качестве основных ответчиков по исковым заявлениям о предоставлении права на исконное землевладение коренным жителям страны. Правительство Австралийского Союза и правительства штатов крайне неохотно выносят положительные решения по предоставлению права на исконное землевладение коренным жителям страны, за исключением случаев, когда земля предоставляется в малонаселенных, необжитых районах Австралии. Правительствами некоторых штатов, таких как Квинсленд, разрабатываются альтернативные модели обеспечения права владения землей, которые могли бы заменить исковые заявления о предоставлении права на исконное землевладение коренными жителями. Однако данные инициативы пока еще находятся в экспериментальной фазе.

Комплексный и противоречивый юридический процесс

Обе страны столкнулись с серьезными трудностями в осуществлении программ земельных реформ. Создается впечатление, что в ЮАР недооценили сложность земельной реформы с юридической, административной и финансовой точек зрения. Основной механизм рассмотрения исковых заявлений о предоставлении права на исконное землевладение коренными жителями в Австралии представляет собой сложную судебную тяжбу. Отзывы о предоставленных пост-переселенческих услугах новым землевладельцам Корпорацией аборигенных земель не совсем лестные.

В ЮАР существуют программы поддержки, призванные помочь истцам обжиться на новых землях. Однако в некоторых случаях переселенцы переезжают на новую землю со слабо развитой инфраструктурой и без должного обучения. В обеих странах существуют риски того, что земля, приобретенная благодаря данным программам, будет в итоге неэффективно использоваться, или средства, потраченные на приобретение земли, не повлекут за собой улучшение благосостояния или увеличение количества рабочих мест.

Необходимый стандартный минимум

Земельная реформа – это сложный и многокомпонентный процесс. В федеральных странах или в странах с признаками федерализма успех земельной реформы будет зависеть от наличия четкого государственного видения, которое должно иметь поддержку в центре и на местах. Штаты и провинции могут принимать участие в экспериментах по осуществлению земельной реформы, но эти эксперименты

3. Австралийский подход к земельной реформе

Признание права на исконное землевладение коренными жителями страны было навязано Австралии Верховным Судом страны в соответствии со знаменитым решением по делу Мабо, принятым согласно нормам обычного права в 1992 г. **Закон о Праве на исконное землевладение коренными жителями** (Закон об аборигенном праве собственности) был принят в последствии в качестве законодательной базы для подачи исковых заявлений о предоставлении права собственности на землю, принадлежавшие предкам. В соответствии с решением по делу Мабо, а также последующими решениями, такими как Уик, Уорд и Йорта Йорта, в доказательстве на право владения землей должны присутствовать три ключевых элемента, необходимых для положительного рассмотрения искового заявления на предоставление права собственности на землю:

1. **Традиционная связь с землей**, в отношении которой подается исковое заявление, согласно законам и обычаям группы. Другими словами, истцы должны доказать наличие непрерывной связи с коренным народом, проживавшим на данной земле во времена владычества, т.е. во времена британского заселения;
2. **Идентифицируемость сообщества или группы со своими законами и обычаями**, которые регулируют их доступ и контроль над землей. Для этого необходимо предоставить четко прописанный свод законов и обычаев, которые хоть и с некоторыми видоизменениями, были унаследованы от коренных жителей данной земли; и
3. **Поддержание связи с землей** до настоящего времени и соблюдение законов и обычаев. Данный пункт означает непрерывное соблюдение и практическое применение традиционных законов и обычаев.

Таким образом, не только крайне трудно доказать право на владение землей, но и само право является очень слабым, так как сосуществует с другими правами и в случае противоречий ограничивается другими правами. С 1993 г. было подано около 630 исковых заявлений, из которых решение было вынесено только лишь по 45. Из них положительные решения были приняты только по 31 заявлению.

В дополнение к заявлениям на предоставления права собственности на землю федеральное правительство учредило Корпорацию аборигенных земель, несущую ответственность за приобретение земли для коренных жителей страны. Корпорация приобрела порядка 150 владений, среди которых есть и городские предприятия, и сельскохозяйственные фермы.

должны учитывать и необходимость гарантированного соблюдения равных прав граждан в справедливой и беспристрастной системе земельных реформ, вне зависимости от их места жительства. Любая система, благодаря которой достигается успех в осуществлении земельных реформ, должна устанавливать стандартный минимум, единый для всех ищущих возможность получить доступ к земле.

Дополнительная литература

Adams, Martin, Breaking ground: Development aid for Land reform. London: Overseas Development Institute, 2000.

De Villiers, Bertus, Land reform: issues and challenges. Johannesburg: Konrad Adenauer Foundation, Johannesburg, 2003. 