



**Экономический  
и Социальный Совет**

Distr.: General  
11 July 2014  
Russian  
Original: English

**Основная сессия 2014 года**

**Нью-Йорк, 23 июня – 18 июля 2014 года**

Пункт 17 g) предварительной повестки дня

**Социальные вопросы и вопросы прав человека:  
права человека**

**Доклад Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по правам человека\***

*Резюме*

В настоящем докладе, представляемом во исполнение резолюции 48/141 Генеральной Ассамблеи, предлагается правозащитный анализ земельных вопросов, и в частности вопросов землепользования, обязательств государств и обязанностей других субъектов. В нем также излагаются критерии, которые следует применять государствам при рассмотрении земельных вопросов и вопросов прав человека применительно к конкретным группам населения и существующим правам человека.

\* Представлено с опозданием.

GE.14-07503 (R) 031114 041114



\* 1 4 0 7 5 0 3 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–11	3
II. Земельные вопросы в разрезе прав человека.....	12–61	5
A. Стандарты и обязательства в области прав человека .....	12–14	5
B. Обязательства государств в отношении земельных вопросов .....	15–34	6
C. Обязательства в отношении конкретных групп .....	35–53	10
D. Обязанности предприятий .....	54–57	15
E. Применимые нормы международного гуманитарного права, международного уголовного права и международного беженского права.....	58–61	16
III. Дальнейший прогресс в земельных вопросах .....	62–71	18
A. Применение правозащитного подхода к земельным вопросам.....	62–66	18
B. Закрепление прав владения землей .....	67–71	19
IV. Выводы и рекомендации .....	72–80	21

## I. Введение

1. Связанные с правами человека земельные вопросы приобретают все более острый характер как в развивающихся, так и в развитых странах. Огромный спрос на землю во всем мире порождает последствия с точки зрения целого ряда основополагающих прав человека и вынуждает правительства уделять первоочередное внимание земельным вопросам. Ввиду растущей озабоченности по поводу отсутствия продовольственной безопасности, изменения климата, эксплуатации природных ресурсов без соблюдения принципов устойчивого развития и быстрой урбанизации все более насущный характер снова приобретают вопросы распределения и использования земельных ресурсов и контроля над ними и управления такими ресурсами. Потребности в земле весьма различны и обусловлены не только все возрастающими потребностями в ограниченных ресурсах, но и давним историческим контекстом.

2. Во всем мире вопрос доступа к земле и природным ресурсам является вопросом жизни или смерти и получения средств к существованию. Факторы роста численности населения, потерь пахотных земель из-за ухудшения состояния окружающей среды и производства "товарных сельскохозяйственных культур" или биотоплива обуславливают острую конкуренцию в борьбе за сельскохозяйственные угодья<sup>1</sup>. Хотя достоверные и полные данные получить сложно, в некоторых источниках указывается, что в результате крупномасштабного приобретения сельскохозяйственных земель национальными и зарубежными инвесторами в период 2000–2010 годов были проданы или сданы в аренду миллионы гектаров земель, в первую очередь в развивающихся странах Африки, Азии и Латинской Америки<sup>2</sup>.

3. Особенно неблагоприятные последствия возникают в такой ситуации с точки зрения реализации прав человека женщин. Из-за наличия социальных структур, содействующих гендерной дискриминации, и глубоко укоренившегося неравенства у женщин меньше возможностей получить доступ к земле и контролировать и использовать земельные и другие производственные ресурсы.

4. Экологические факторы и проблемы нередко могут приводить к конфликтам между теми, для кого земля является источником средств существования, и другими сторонами, которые порой стремятся использовать природные ресурсы в других целях, в том числе для извлечения прибыли. Неспособность предотвратить и ослабить развитие процесса ухудшения состояния окружающей среды дополнительно сужает доступ к земле, особенно для людей, живущих в периферийных районах, например в засушливых и полузасушливых зонах или на территориях, подверженных затоплению или эрозии из-за повышения уровня моря.

5. По имеющимся оценкам, за последние 20 лет процессы перемещения населения в связи с развитием стран затронули во всем мире порядка 280–300 млн. человек<sup>3</sup>; другими словами, ежегодно 15 млн. человек вынуждены

<sup>1</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations and Earthscan, "The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture: Managing systems at risk" 2011, имеется в Интернете по адресу [www.fao.org/nr/solaw/solaw-home/en/](http://www.fao.org/nr/solaw/solaw-home/en/).

<sup>2</sup> См. the Land Matrix Project, <http://landmatrix.org/>.

<sup>3</sup> Leilani Farha, *Forced Evictions: Global Crisis, Global Solutions* (Nairobi, United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat), 2011) (имеется в Интернете по адресу [www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3187](http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3187)), p. 17.

покидать свои дома и земли, освобождая место для крупных проектов развития или коммерческих проектов<sup>4</sup>, таких как строительство плотин гидроэлектрических станций или шахт, установка нефтегазового оборудования или постройка фешенебельных курортов для туристов. В городских районах по-прежнему выселяют людей во имя "облагораживания" города или проведения крупных спортивных мероприятий.

6. Доступ к городским территориям затрудняется и сельской, и городской миграцией. Нерациональное городское планирование нередко выливается в повышение цен на землю и социально-экономическую поляризацию общества, в том числе в результате процессов облагораживания городских районов. Жители, не имеющие официальных прав на проживание, нередко вытесняются в трущобы, где не хватает элементарной инфраструктуры и где они живут в неудовлетворительных условиях, испытывая недостаток электроэнергии, безопасной питьевой воды и санитарных услуг.

7. Земельные проблемы играют свою роль при возникновении чрезвычайных ситуаций, в том числе вооруженных конфликтов и стихийных бедствий. По оценочным данным на конец 2012 года, в мире насчитывалось 45,2 млн. насильственно перемещенных лиц<sup>5</sup>. Последствия бедствий и угроза конфликта могут усугубляться слабостью режимов управления земельными ресурсами<sup>6</sup>.

8. Решения по земельным вопросам могут прямо или косвенно затрагивать целый ряд гражданских и политических прав. Право на жизнь может оказываться под угрозой в тех случаях, когда загрязнение территории создает для местного населения опасность заболеваний и повышения уровня смертности. Под угрозой нередко оказывается жизнь занимающихся земельными вопросами правозащитников, которые становятся объектом яростных нападений и повседневно подвергаются преследованиям.

9. Права на участие в культурной жизни, свободу вероисповедания и свободу мнений, их выражения, собраний и ассоциации имеют основополагающее значение с точки зрения обеспечения свободного, активного и эффективного участия в процессе решения земельных вопросов. Эти права нарушаются в случае произвольных задержаний или чрезмерного применения силы в отношении сторонников движений безземельных жителей, которые ненасильственным образом занимают земли, неформальных поселенцев, которые протестуют против выселений, или крестьян, которые требуют более справедливого распределения земель. Нарушения могут совершаться и в тех случаях, когда людям отказывают в доступе к местам, которые используются для проведения культурных фестивалей и религиозных и духовных ритуалов. Нарушения прав могут дополнительно усугубляться отсутствием независимых или работающих механизмов разрешения споров или рассмотрения жалоб, позволяющих находить эффективные средства урегулирования земельных претензий и защиты от незаконных действий государственных органов или частных субъектов.

10. Решения по вопросам землепользования непосредственно затрагивают экономические и социальные права, и в частности права на питание, жилище, воду, здоровье, труд и достаточный жизненный уровень. Эти решения могут и обеспечивать осуществление этих прав, и вести к ослаблению сети социальной

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Displacement: the new 21st century challenge. UNHCR Global Trends 2012* (Geneva, 2013) (имеется в Интернете по адресу [www.unhcr.org/51bacb0f9.html](http://www.unhcr.org/51bacb0f9.html)), p. 1.

<sup>6</sup> UN Habitat, *Land and Natural Disasters: Guidance for Practitioners* (Nairobi, 2010).

защиты и тем самым препятствовать их реализации. Доступ к земле и производственным ресурсам может выступать адекватным инструментом обеспечения реализации права на достаточное питание. Напротив, это право может нарушаться в случае ограничения доступа к продуктивным земельным угодьям или возможности их использования для тех, для кого доступ к продуктам питания зависит от использования земли для производства продовольствия, например для владельцев мелких участков земли и безземельных крестьян, населения, занимающегося скотоводством или рыболовством, и коренных народов.

11. В сельской местности и пригородных районах земля является одним из определяющих факторов реализации права на достаточное жилье. Осуществление этого права оказывается под угрозой из-за отсутствия гарантий прав владения земельными участками и принудительного выселения населения. Риск нарушения связанных со здоровьем прав и ухудшения соответствующих условий возникает в тех случаях, когда вследствие выселения, перемещения или переселения люди теряют доступ к медицинским учреждениям и услугам<sup>7</sup>. Загрязнение территорий из-за сброса токсичных отходов также может отрицательно сказываться на реализации права на здоровье местными жителями, равно как и неудовлетворительная организация землепользования – на осуществлении права на воду и санитарные услуги.

## II. Земельные вопросы в разрезе прав человека

### A. Стандарты и обязательства в области прав человека

12. До сих пор в международном праве прав человека не закреплено всеобщее "право человека на землю". Упоминания о земле имеются в ряде международных договоров; например, прямые ссылки на землю содержатся в пункте 2 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и подпункте g) пункта 2 статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин соответственно в связи с правом на питание и правами женщин, живущих в сельской местности. Регулирование большинства земельных вопросов оставлено на усмотрение национального законодательства<sup>8</sup>. Внутреннее законодательство ряда стран признает право на землю. В пределах национальной юрисдикции люди могут пользоваться различными земельными и имущественными правами, и в частности иметь доступ к земле и собственности и иметь право пользоваться землей и имуществом и контролировать и передавать их. В большинстве стран предусмотрена система регистрации земельных угодий в той или иной форме. На национальном и местном уровнях системы землевладения формируются в результате множества наслоений норм, законов, обычаев, традиций, представлений и правил. Однако во многих случаях национальные законы и судебные решения противоречат обязательствам в области прав человека. В этой связи рассмотрение земельных вопросов в правозащитном разрезе позволяет уточнить характер обязательств, а также добиваться достижения целей развития и гуманитарных целей, ликвидации нищеты и осуществления прав человека.

13. Связи между правами человека, землей и собственностью упоминаются и в рамках региональных правозащитных механизмов. Земельными вопросами

<sup>7</sup> Farha, *Forced Evictions* (см. сноску 3), p. 68.

<sup>8</sup> Olivier De Schutter, "The emerging human right to land", *International Community Law Review*, vol. 12, 2010, p. 305.

занимаются такие региональные механизмы, как Африканская комиссия по правам человека и народов, Межамериканский суд по правам человека, Европейский суд по правам человека и Европейский комитет по социальным правам<sup>9</sup>.

14. Договорные органы по правам человека и мандатарии специальных процедур Организации Объединенных Наций занимаются земельными вопросами в связи с проблематикой недискриминации и прав на достаточное жилье, питание, воду, здоровье, санитарные услуги, труд, свободу мнений и их свободное выражение, прав коренных народов и на самоопределение, а также участвовать в общественной и культурной жизни.

## **В. Обязательства государств в отношении земельных вопросов**

15. Поскольку основная ответственность возлагается на государства, последние обязаны уважать, защищать и осуществлять права человека людей, подпадающих под их юрисдикцию.

16. Порядок землепользования и контроля над земельными участками и их передачи определяется национальным законодательством, проводимой политикой и обычаями. Ввиду этого признание по закону индивидуальных прав собственности на землю служит укреплению гарантий владения. Однако в тех случаях, когда закон не признает прав владения, осуществляемых на основании обычая или в порядке субсидиарного владения, закрепление индивидуальных прав собственности на деле может сужать возможности доступа к земле и контроля над ней в случае людей, для которых земля является источником средств к существованию. Дискриминационные законы о наследовании, в том числе нормы обычного права, нередко подрывают возможности равноправного доступа к земле для женщин и девочек<sup>10</sup>.

17. Обеспечение в рамках международных соглашений об осуществлении инвестиций в земельную собственность и операций с ней возможностей для применения рычагов национальной политики в интересах защиты прав человека является первостепенной обязанностью принимающего государства (государства, в котором многонациональная корпорация осуществляет свою деятельность). В то же время государство базирования предприятия (а именно государство, в котором размещается штаб-квартира многонациональной корпорации) также несет определенную ответственность за регулирование поведения своих предприятий в рамках их глобальных операций. Руководящий принцип 3.2 принятых государствами – членами Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Добровольных руководящих принципов ответственного управления владением и использованием земельными, лесными и рыбными ресурсами гласит, что "если вопрос затрагивает транснациональные корпорации, государствам, где они зарегистрированы, следует играть определенную роль, помогая как самим корпорациям, так и принимающим

<sup>9</sup> См., например, Африканская комиссия по правам человека и народов, *Центр по развитию прав меньшинств (Кения) и Международная группа по правам меньшинств от имени Совета по благосостоянию народа эндоройс против Кении*, 4 февраля 2010 года; Межамериканский суд по правам человека, *Маянья (Сумо) Акас Тиньи против Никарагуа*, 31 августа 2001 года; Европейский суд по правам человека, *Кехая и др. против Болгарии*, 12 января 2006 года; и Европейский комитет по социальным правам, *Международная федерация защиты прав человека (МФЗПЧ) против Бельгии*, 21 марта 2012 года.

<sup>10</sup> A/65/281, пункт 30.

их государствам обеспечить, чтобы деловые предприятия не были вовлечены в злоупотребления в отношении прав человека и законных прав владения и пользования". В толковании договорных органов положения договоров по правам человека все чаще влекут последствия для государств базирования многонациональных корпораций<sup>11</sup>.

18. Специальным докладчиком по вопросу о праве на питание предложен комплекс минимальных принципов и мер для решения проблем в области прав человека в контексте крупномасштабных приобретений и аренды земель<sup>12</sup>. Он также высказал ряд рекомендаций по вопросу о доступе к земле и гарантиях владения землей как неотъемлемых факторов осуществления права на питание<sup>13</sup>.

19. Согласно пункту 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций государства-члены обязаны совместными действиями и по отдельности "осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии". Государства-члены обязаны также обеспечивать, чтобы многосторонние организации, членами которых они являются, включая международные финансовые или торговые организации, в своих действиях избегали каких-либо негативных последствий для связанных с землей прав человека, и должны проводить политику в интересах реализации таких прав.

20. Применение международного права прав человека к земельной проблематике расставляет ориентиры для государств и других субъектов в отношении возникающих в этой связи обязательств. Некоторые основные элементы разъясняются ниже.

## **1. Право на самоопределение**

21. Права на самоопределение и свободу передвижения могут нарушаться в тех случаях, когда населению, живущему в условиях оккупации, или маргинализованному населению не разрешается свободно распоряжаться своими природными ресурсами, включая землю, в частности в тех случаях, когда эти ресурсы являются для них источником средств существования. Эти права ущемляются и в тех случаях, когда ограничения, препятствующие добровольному возвращению перемещенных лиц в родные дома, сохраняются без законных оснований и соблюдения надлежащих процедур.

22. Статья 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своей землей и своими ресурсами, и ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадле-

<sup>11</sup> CCPR/C/DEU/CO/6, пункт 16.

<sup>12</sup> См. A/HRC/13/33/Add.2.

<sup>13</sup> См. A/65/281.

жащих ему средств существования, в том числе средств существования, получаемых от земли<sup>14</sup>.

## 2. Недискриминация и равенство

23. Принципы недискриминации и равенства имеют основополагающее значение для осуществления и реализации прав человека, и в том числе прав, связанных с доступом к земле, ее использованием и контролем над ней.

24. В международном праве прав человека под дискриминацией понимается любое различие, исключение, ограничение или предпочтение или иное дифференцированное обращение, которые прямо или косвенно осуществляются на запрещенных основаниях для дискриминации и целью и результатом которого является умаление или отрицание признания, реализации или осуществления наравне с другими прав человека<sup>15</sup>. Никто не может подвергаться дискриминации де-юре или де-факто при признании, осуществлении или реализации прав человека на почве расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, инвалидности, рождения или иного обстоятельства. Это касается земельных вопросов<sup>16</sup>.

25. Кроме того, все люди равны перед законом и имеют право без всякого различия на равную защиту закона, в том числе во всех вопросах, касающихся земли<sup>17</sup>.

26. Вместе с тем устойчивое сохранение дискриминации, в частности дискриминации, имеющей глубокие социальные корни, в том числе в сфере кастовых различий и сексизма, приводят к серьезному ущемлению прав на доступ к земле и осуществление контроля над земельными ресурсами. В некоторых правозащитных договорах конкретно запрещается дискриминация в вопросах собственности и жилья.

27. Признавая, что предупреждение формальной дискриминации отнюдь не обязательно изменит положение подвергающихся дискриминации лиц и групп лиц, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 20 отметил, что для предупреждения дискримина-

<sup>14</sup> См. также общую рекомендацию № 21 Комитета по ликвидации расовой дискриминации.

<sup>15</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (E/C.12/GC/20), пункт 7.

<sup>16</sup> См. Всеобщая декларация прав человека, статья 2; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2; Международный пакт о гражданских и политических правах, пункт 1 статьи 2 и статья 3; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 1 статьи 1; и Конвенция о правах инвалидов, пункт 2 статьи 5. См. также замечание общего порядка № 28 Комитета по правам человека, замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам № 20, пункт 25, и № 15, пункт 16 с), и руководящий принцип 8 Добровольных руководящих принципов в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности.

<sup>17</sup> См. Всеобщая декларация прав человека, статья 7; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 26; и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 15. В отношении прав меньшинств см. замечание общего порядка № 23 Комитета по правам человека, пункт 7. В отношении прав женщин см. Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, пункты 2 и 4 статьи 15.



ции по существу необходимо уделять достаточное внимание группам лиц, которые страдают от исторических или сохраняющихся предрассудков, а не просто сравнивать порядок формального обращения с лицами, находящимися в аналогичных ситуациях. В силу этого государства должны принять необходимые меры для недопущения создания и для ограничения и ликвидации условий и взглядов, которые вызывают или способствуют сохранению дискриминации по существу или фактической дискриминации.

### **3. Право на жизнь**

28. Статья 3 Всеобщей декларации прав человека и статья 6 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантируют каждому человеку неотъемлемое право на жизнь и защиту от произвольного лишения жизни. В этой связи в интересах полного осуществления этого права никто не должен лишаться принадлежащих ему/ей средств существования, в том числе средств существования, получаемых от использования земли<sup>18</sup>. В своем замечании общего порядка № 6 Комитет по правам человека указал, что в интересах выполнения статьи 6 Пакта желательно, чтобы государства-участники приняли все возможные меры для увеличения продолжительности жизни, особенно путем принятия мер по борьбе с голодом и эпидемиями<sup>19</sup>.

### **4. Право на достаточный жизненный уровень**

29. Каждый имеет право на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий питание, жилище и воду, и на непрерывное улучшение условий жизни. При некоторых обстоятельствах земля может являться существенно важным элементом улучшения условий жизни<sup>20</sup>.

### **5. Свобода от голода**

30. "Основное право каждого человека на свободу от голода" закреплено в пункте 2 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Для того чтобы каждый человек мог в полной мере осуществлять это право, государства должны принимать индивидуально и в порядке международного сотрудничества меры по улучшению методов производства, хранения и распределения продуктов питания, в том числе посредством усовершенствования или реформы аграрных систем таким образом, чтобы достигнуть наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов.

### **6. Право на эффективное средство правовой защиты**

31. Каждый человек имеет право на эффективное средство правовой защиты компетентными национальными судами в случае действий, совершенных в нарушение основных прав и прав человека, признаваемых внутригосударственным или международным правом, включая нарушения, касающиеся земельных

<sup>18</sup> Межамериканский суд по правам человека, дело "Община коренной народности якие акса против Парагвая", решение от 17 июня 2005 года. В отношении принудительных выселений см. замечание общего порядка № 7 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 4.

<sup>19</sup> HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), стр. 229, пункт 5.

<sup>20</sup> См. Всеобщая декларация прав человека, статья 25, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 11.1. См. также замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам № 4, пункт 8, № 12, пункт 12, № 14, пункт 27, и № 15, пункт 16 d).

прав<sup>21</sup>. Особую важность это приобретает в случае конфликта притязаний на землю и в случае выселения и перемещения населения.

#### **7. Свобода мнений, право на свободное выражение мнений и свобода собраний и ассоциации**

32. Каждый человек имеет право на свободу мнений и их свободное выражение и на свободу мирных собраний и ассоциации. Сюда же относятся земельные вопросы<sup>22</sup>.

#### **8. Право на участие в общественной жизни**

33. Каждый человек имеет право принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, в том числе в разработке государственной политики и решений, включая решения по земельным вопросам, и в их осуществлении<sup>23</sup>.

34. На основе равенства мужчин и женщин женщины имеют право участвовать в разработке и осуществлении планов развития на всех уровнях, в том числе в планах, касающихся земельных вопросов<sup>24</sup>.

### **С. Обязательства в отношении конкретных групп**

#### **1. Женщины**

35. Согласно пункту 2 статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 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 их участие в развитии сельских районов и в получении выгод от такого развития, включая право на доступ к сельскохозяйственным кредитам и займам, системе сбыта, соответствующей технологии и на равный статус в земельных и аграрных реформах, а также в планах переселения земель.

36. Договорные органы Организации Объединенных Наций по правам человека неоднократно подтверждали равенство прав женщин в вопросах доступа к земле, использования земли и контроля над земельными ресурсами. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 16 указал, что женщины имеют право владеть, пользоваться или иным образом управлять жильем, землей и имуществом на равной с мужчинами

<sup>21</sup> См. Всеобщая декларация прав человека, статья 8; Международный пакт о гражданских и политических правах, пункт 3 статьи 2, и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 6.

<sup>22</sup> См. Всеобщая декларация прав человека, статьи 19 и 20; Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 19–21; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, подпункты viii) и ix) пункта d) статьи 5, и замечание общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 9.

<sup>23</sup> См. Всеобщая декларация прав человека, статья 21; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 25 а); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 с); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 7; и Конвенция о правах инвалидов, статья 29.

<sup>24</sup> См. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, подпункт 2 а) статьи 14 в сочетании с подпунктом 2 g) той же статьи.

основе и иметь доступ к необходимым для этого ресурсам. В своей общей рекомендации № 21 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин подчеркивает также, что в сфере равноправия в браке и в семейных отношениях в земельных вопросах в странах, в которых осуществляется программа аграрной реформы или перераспределение земли между группами населения различного этнического происхождения, следует надлежащим образом соблюдать право женщин, независимо от их семейного положения, на владение на равноправной основе с мужчинами такой перераспределенной землей.

37. Препятствием для осуществления женщинами контроля над землей нередко является лишение правовой самостоятельности. В своей общей рекомендации № 21 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин указал, что в тех случаях, когда женщина не может вообще заключать договор или иметь доступ к финансовому кредиту или может делать это только с согласия или при гарантиях ее мужа или родственника-мужчины, она лишается правовой самостоятельности. Исходя из этого, Комитет предложил всем государствам-участникам постепенно идти к тому, чтобы путем решительного отказа от понятий неравенства женщин в семье каждая страна сняла свои оговорки по соответствующим статьям Конвенции и приняла и претворила в жизнь законодательные акты, необходимые для соблюдения Конвенции. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 28 отметил, что способность женщин владеть имуществом, заключать контракты или осуществлять другие гражданские права не может быть ограничена на основе семейного положения или по каким-либо другим дискриминационным основаниям.

38. Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин и ФАО неизменно подчеркивают необходимость государств принимать меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак<sup>25</sup>, во время состояния в браке и при его расторжении<sup>26</sup>. В этой связи государства обязаны обеспечивать обоим супругам одинаковые права в отношении владения, приобретения, управления, пользования и распоряжения имуществом<sup>27</sup>.

39. В последние годы во многих странах отменены законы, устанавливающие, что главой домохозяйства является муж, и ограничивающие возможности женщин распоряжаться семейным имуществом. На практике концепция "главы домохозяйства" тесно связана с понятием главенства супруга в браке, хотя этот момент завуалирован более нейтральной в гендерном отношении формулировкой. Хотя женщины, порой, считаются главами своих домохозяйств, чаще всего это происходит, когда в таких хозяйствах нет мужчин. По существу, концепция "главы домохозяйства" влечет предвзятое отношение к женщинам. Как отметила ФАО, "хотя в рамках программ земельных реформ, в которых в качестве бенефициара понимается домашнее хозяйство и документы, подтверждающие право собственности на землю, выдаются главе такого домашнего хозяйства (мужского пола), все же создаются возможности для получения членами домо-

<sup>25</sup> "Legislation in relation to marital property regime will be effective only if any "marital power" provisions which may undermine women's position of equality within the marriage are also removed." FAO, "Gender and law: women's rights in agriculture", FAO Legislative Study No. 76, revised edition, Rome, 2007, p. 21.

<sup>26</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, пункт 4 статьи 23.

<sup>27</sup> Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, пункт 2 статьи 15 и подпункты с) и h) пункта 1 статьи 16.

хозяйств женского пола доступа к земле, такие программы могут ослаблять позиции женщин в семье и соответственно в обществе"<sup>28</sup>.

40. Ввиду этого крайне важно защищать и поощрять равное право для мужчин и женщин пользоваться всеми правами человека, включая права, касающиеся земли<sup>29</sup>. Особенно важно то, что государства должны принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений. В этой связи государства обязаны обеспечивать одинаковые права обоих супругов в отношении владения, приобретения, управления, пользования и распоряжения имуществом, в том числе землей<sup>30</sup>.

## 2. Дети

41. В вопросах удовлетворения основных потребностей, таких как потребности в медицинских услугах, образовании, достаточном питании, безопасной воде и санитарных услугах, дети нередко зависят от тех, кто обеспечивает уход за ними, и ввиду этого уязвимы в случае потери такими лицами средств к существованию из-за отсутствия гарантий владения землей или утраты доступа к ней. Кроме того, дети, особенно девочки и приемные и незаконнорожденные дети, зачастую подвергаются дискриминации в вопросах наследования и доступа к семейной земельной собственности. Даже в тех случаях, когда сами по себе земельные права не предполагают дискриминации в отношении женщин и приемных или незаконнорожденных детей, трудности доступа к правосудию нередко становятся серьезным препятствием, не позволяющим потребовать наследство, или же земельные претензии могут урегулироваться в рамках неформальных правовых системы, которые необязательно будут защищать их права<sup>31</sup>. В замечании общего порядка № 11 Комитет по правам ребенка подробнее остановился на правах детей коренных народов, подчеркнув культурную значимость земли:

В случае детей коренных народов, общины которых сохраняют традиционный жизненный уклад, использование исконных земель имеет важное значение для их развития и пользования культурой. Государствам-участникам следует тщательно учитывать культурное значение исконных земель и качество природной среды в контексте максимально возможного обеспечения прав детей на жизнь, выживание и развитие<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> FAO, *Gender and Law* (см. сноску 25), стр. 21.

<sup>29</sup> См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 3; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 3; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 2 а); резолюции 2000/13, 2001/34, 2003/22, 2004/21 и 2005/25 Комиссии по правам человека; резолюции 1997/19 и 1998/15 Подкомиссии по поощрению и защите прав человека; и резолюцию 42/1 Комиссии по положению женщин. См. также замечания общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам № 16, пункт 28, и № 12, пункт 26.

<sup>30</sup> См. Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, подпункты с) и h) пункта 1 статьи 6, замечания общего порядка Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин № 21 и № 27 и общую рекомендацию № 21 того же Комитета, пункты 25–27.

<sup>31</sup> United Nations Children's Fund, UN-Women and United Nations Development Programme, *Informal Justice Systems: Charting a Course for Human Rights-based Engagement*, New York, September 2012.

<sup>32</sup> CRC/C/GC/11, пункт 35.

### 3. Коренные народы

42. В международном праве прав человека оговорены особые права коренных народов и их взаимоотношение с землями и территориями предков. В пункте 1 статьи 7 и статьях 13–19 Конвенции Международной организации труда (МОТ) 1989 года (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, и статьях 8 b), 19, 25–30 и 32 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов изложены земельные права применительно к коренным народам с выделением, в частности, коллективных аспектов этих прав. В пункте 1 статьи 26 Декларации подтверждается право коренных народов на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которые они традиционно занимали или иным образом использовали, а в пункт 2 статьи 26 говорится о землях, территориях и ресурсах, которыми они обладают в силу традиционного владения или другого традиционного занятия или использования. Согласно пункту 3 статьи 26 государства должны обеспечивать юридическое признание и защиту таких земель, территорий и ресурсов. Кроме того, в статье 27 предусмотрено, что государства устанавливают и осуществляют процессы признания и юридического подтверждения прав коренных народов в отношении их земель, территорий и ресурсов.

43. Права, которыми обладают коренные народы в связи с землей, территориями и ресурсами, также закреплены в ряде международных природоохраненных договорах. В частности, можно назвать положения статьи 8 j) Конвенции о биологическом разнообразии, где подтверждаются права коренных народов на их традиционные знания.

44. Коренные народы обладают правами на свои исконные земли, территории и природные ресурсы и правом участвовать в процессе принятия решений, затрагивающих эти земли<sup>33</sup>. Региональные суды по правам человека в своих решениях признают право на землю других групп, в частности племенных общин, которые имеют особую связь с землей, аналогичную существующей у коренных народов.

45. Исторически коренные народы, как правило, страдают от нарушений прав человека в рамках земельных споров. Образ жизни коренных народов тесно связан с традиционным отношением к исконным землям, территориям и природным ресурсам. Исконные земли коренных народов являются залогом их культурного выживания и дают им возможность заниматься рыболовством, охотой, собирательством, а также являются местом проведения культурных фестивалей и религиозных ритуалов. Для этой категории населения лишение доступа к своей земле может означать утрату самобытности и самого существования в качестве отдельного народа<sup>34</sup>.

46. Коренные народы имеют право на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели и которые они традиционно занимали, использовали или приобретали. Сообразно с этим государства обязаны не перемещать коренные народы с их земель, обеспечивать юридическое признание и защиту таких земель, территорий и ресурсов и защищать их от вмешательства и пагубной деятельности третьих сторон, в том числе предприятий<sup>35</sup>. Упомянутое при-

<sup>33</sup> См. Конвенцию МОТ № 169 и Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

<sup>34</sup> A/HRC/4/32, пункт 49. См. также замечание общего порядка № 21 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 36.

<sup>35</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статьи 10, 26–30 и 32.

знание должно включать концепцию "свободного, предварительного и осознанного согласия", т.е. принцип, в соответствии с которым то или иное сообщество вправе не давать согласия на предлагаемые проекты, которые могут затрагивать те земли, которыми они владеют или которые они занимают или используют иным образом в силу обычая.

#### **4. Правозащитники**

47. Занимающиеся земельными вопросами правозащитники, которые отстаивают земельные реформы, выступают против крупномасштабных проектов развития, защищают права пострадавших, в том числе представителей крестьянских движений и адвокатов по правам человека, нередко становятся объектом травли, против них возбуждают уголовные дела и им и их родственникам угрожают физической расправой. По характеру своей деятельности они становятся объектом нападок противников равноправного доступа к земле, корыстных деловых кругов, вооруженных группировок и коррумпированных государственных чиновников<sup>36</sup>.

48. Квалификация протестных выступлений в обществе по земельным вопросам в качестве уголовных преступлений вызывает озабоченность, поскольку такие меры могут использоваться для неподобающего ограничения прав на свободу мнений и свободное их выражение и на свободу мирных собраний, которые не только являются ключевыми общественными свободами, но и важным инструментом, позволяющим правозащитникам отстаивать другие права.

49. Помимо этого, правозащитницы, выступающие за равноправный доступ к земле, нередко сталкиваются с нарушениями, которые могут приобретать гендерный характер, включая сексуальное насилие, обвинение в черной магии и колдовстве, травлю, остракизм и преследования. Женщины могут сталкиваться с такими проблемами и в собственной семье, и в обществе, поскольку они выступают против дискриминационных обычаев, стереотипов и практики<sup>37</sup>. Одинокие женщины, вдовы, разведенные женщины, пожилые женщины, женщины из сексуальных меньшинств и женщины, живущие в нетрадиционных союзах, особенно уязвимые для проявления насилия и злоупотреблений как правозащитники, занимающиеся земельными вопросами, и как защитники прав, связанных с земельной собственностью и имущественными вопросами. Поэтому следует исходить из того, что Декларация о правозащитниках распространяется на тех, кто в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами осуществляет деятельность по поощрению и защите прав человека, включая права, касающиеся земельных вопросов.

#### **5. Внутренне перемещенные лица, беженцы, репатрианты и вторичные пользователи**

50. Внутренне перемещенные лица, беженцы, репатрианты и вторичные пользователи, а также населенные пункты, принимающие внутренне перемещенных лиц, и лагеря беженцев сталкиваются с целым рядом проблем в области земельных прав. Возвращающимся внутренне перемещенным лицам и беженцам могут отказывать в реституции их земли и имущества, а вторичным

<sup>36</sup> См. A/68/262.

<sup>37</sup> A/HRC/19/55, пункты 123–126. См. также A/HRC/4/37, пункт 45.

пользователям после возвращения первоначальных собственников может грозить выселение и переселение<sup>38</sup>.

51. В соответствии с принципом 14.2 Принципов по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц государства и другие соответствующие международные и национальные субъекты должны обеспечивать, в частности, чтобы женщины, коренные народы, расовые и этнические меньшинства, престарелые, инвалиды и дети были адекватным образом представлены и задействованы в процессе принятия решений о реституции и располагали надлежащими средствами и информацией для эффективного в нем участия. Особое внимание следует уделять потребностям уязвимых лиц, включая престарелых, одиноких женщин, возглавляющих домашние хозяйства, разлученных и несопровождаемых детей и инвалидов<sup>39</sup>.

52. В нормативно-правовых документах по вопросам беженцев и перемещенных лиц признаются жилищные и имущественные права беженцев и перемещенных лиц и подчеркивается, что гарантии этих прав крайне важны для обеспечения прочного мира, стабильности, экономического развития и функционирования правосудия. В Конвенции о статусе беженцев содержатся положения о праве беженцев на проживание, их имущественных правах и правах на жилье и свободу передвижения, которые распространяются на земельную сферу. Кроме того, в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны<sup>40</sup> и Принципах по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц содержатся рекомендации в отношении мер, которые должны приниматься в целях соблюдения прав перемещенных лиц и беженцев на реституцию их жилья, имущества и земли.

#### **6. Мелкие фермеры, скотоводы и работники рыболовецких артелей, в том числе безземельные**

53. Для мелких фермеров, скотоводов и членов рыболовецких артелей, в том числе безземельных, доступ к земле, включая сельскохозяйственные и фермерские угодья, пастбища и районы рыбной ловли, является вопросом жизни или смерти и получения средств к существованию. Все чаще они сталкиваются с угрозами и барьерами, препятствующими доступу. Нередко их права владения землей, которые основаны на обычае или предоставлены временно и/или в субсидиарном порядке, игнорируются при приобретении земли крупными землевладельцами или предприятиями, а также в случае коммерческой реализации или экспроприации земель<sup>41</sup>.

### **D. Обязанности предприятий**

54. На предприятия, которые нередко играют немалую роль в управлении земельными и другими природными ресурсами, в том числе в рамках рыночных механизмов, ложатся связанные с правами человека обязанности. Национальные и транснациональные компании, занимающиеся операциями с земельной собственностью, инвестициями, деятельностью в обрабатывающей промыш-

<sup>38</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Humanitarian Update, Volume VI, Issue V, May 2004, p. 4. См. также A/67/931 и UN Habitat, *Land and Property in Disaster and Conflict*, Nairobi, 2009.

<sup>39</sup> E/CN.4/Sub.2/2005/17, annex.

<sup>40</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.

<sup>41</sup> См. A/65/281, пункты 14 и 24–26, и A/HRC/19/75, пункты 11–21.

ленности и другими операциями, связанными с приобретением, использованием или изменением земель, обязаны в рамках своей деятельности не ущемлять права других пользователей и владельцев и устранять любые неблагоприятные последствия, возникающие в результате их действий.

55. Обязанности предприятий подробно проработаны в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, которые были единодушно одобрены Советом по правам человека в его резолюции 17/4. Предприятия как специализированные органы общества обязаны всегда соблюдать применимые законы; вместе с тем они также обязаны уважать все международно признанные права человека, выходя в необходимых случаях за рамки соблюдения национального законодательства. В целях выполнения этой обязанности предприятия должны разрабатывать программные заявления и рамки соблюдения прав, а также уже на возможно более ранних этапах проявлять "должную заботу о правах человека"<sup>42</sup>.

56. Предприятия также должны создавать эффективные механизмы оперативного рассмотрения жалоб на уровне проектов, чтобы потенциально затрагиваемые заинтересованные стороны могли поднимать вопросы, касающиеся влияния на их права на протяжении всего срока осуществления проекта<sup>43</sup>. При осуществлении этих проектов ожидается, что предприятия будут соблюдать дополнительные стандарты, в том числе Конвенцию № 169 МОТ и Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, и удостовериваться в соответствующих случаях в получении свободно и предварительно выраженного осознанного согласия<sup>44</sup>.

57. Промышленная разработка природных ресурсов нередко приводит к деградации и загрязнению территорий и источников воды, что сказывается на возможностях получения средств к существованию местным населением и на здоровье этих людей. С момента возникновения мирового продовольственного кризиса в 2008 году агрокомпании стали поспешно приобретать в крупных масштабах земли, чтобы иметь возможность поставлять сельскохозяйственную продукцию более состоятельным странам, являющимся импортерами продовольствия, тем самым внося свою лепту в углубление продовольственного кризиса в принимающих странах, в том числе обостряя проблему голода на местах. Еще одним негативным фактором является сброс токсичных отходов, которые заражают почву и воды и порождают серьезную опасность для здоровья жителей близлежащих районов.

## **Е. Применимые нормы международного гуманитарного права, международного уголовного права и международного беженского права**

58. В ситуациях вооруженного конфликта, помимо положений международного права прав человека, применимы нормы как международного гуманитарного права, так и международного уголовного права<sup>45</sup>, что позволяет обеспечить индивидуальную уголовную ответственность за военные преступления,

<sup>42</sup> См. A/HRC/17/31, приложение.

<sup>43</sup> Там же, принципы 29 и 31.

<sup>44</sup> См. A/68/279, пункт 19.

<sup>45</sup> См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *International Legal Protection of Human Rights in Armed Conflict* (United Nations, New York and Geneva, 2011).



преступления против человечности и преступление геноцида. Вооруженные конфликты зачастую влекут перемещение населения и уничтожение земельных и других связанных с землей ресурсов и объектов, например водных источников, жилья, скота и сельскохозяйственных культур. Кроме того, действия оккупирующих держав могут затрагивать или ограничивать права владения землей жителями оккупированных территорий. Эти действия подрывают возможности получения средств к существованию, и некоторые из них могут относиться к категории военных преступлений; например, согласно пункту 20 статьи 8 Римского статута к числу деяний, считаемых военными преступлениями, относятся незаконное, бессмысленное и крупномасштабное уничтожение и присвоение имущества, не вызванное военной необходимостью, незаконная депортация или перемещение; умышленное совершение нападения, когда известно, что такое нападение явится причиной ущерба гражданским объектам или обширного, долгосрочного и серьезного ущерба природной среде, который будет явно не соизмерим с конкретным и непосредственно ожидаемым общим военным превосходством; и нападение на незащищенные и не являющиеся военными целями города, деревни, жилища или здания или их обстрел с применением каких бы то ни было средств.

59. Кроме того, международным гуманитарным правом запрещается в любой форме подвергать нападению или уничтожать, вывозить или приводить в негодность объекты, необходимые для выживания гражданского населения, такие как запасы продуктов питания, производящие продовольствие сельскохозяйственные районы, посевы, скот, сооружения для снабжения питьевой водой и запасы последней, а также ирригационные сооружения с целью не допустить их использования гражданским населением или противной стороной<sup>46</sup>.

60. В случае оккупации международное гуманитарное право предусматривает, что не должны уничтожаться, в частности, земли, необходимые для выживания гражданского населения, в том числе сельскохозяйственные районы и сооружения для снабжения питьевой водой. В рамках этих положений постоянное изменение характера землепользования и землевладения допускается только в пределах узкого понимания военной необходимости или в интересах гражданского населения, при этом должны охраняться данные регистрации прав владения. Равным образом представители гражданского населения не должны насильственно перемещаться за пределы соответствующих территорий или лишаться возможностей для возвращения по окончании военных действий; таким же образом представители населения оккупирующей державы не должны перемещаться на оккупированную территорию. Кроме того, запрещается обширный, долговременный и серьезный ущерб природной среде, и широкомасштабные разрушения или присвоение имущества могут являться "серьезными нарушениями"<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, статья 54; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера, статья 14.

<sup>47</sup> Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, статьи 45, 49 и 147; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, статьи 33 и 54; Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера,

61. Правозащитные органы также высказывают свои соображения по вопросу о применимости имеющих отношение к земле стандартов прав человека во время конфликтов, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. В своем замечании общего порядка № 15 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что во время вооруженных конфликтов, чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий право на воду включает такие обязательства, которыми государства-участники связаны в соответствии с международным гуманитарным правом. Эти обязательства включают защиту объектов, необходимых для выживания гражданского населения, в том числе запасы питьевой воды и системы снабжения питьевой водой и ирригационные установки, защиту естественной среды от широкомасштабного, долговременного и тяжелого ущерба и обеспечение того, чтобы гражданские лица, интернированные лица и военнопленные имели доступ к адекватной питьевой воде<sup>48</sup>.

### III. Дальнейший прогресс в земельных вопросах

#### A. Применение правозащитного подхода к земельным вопросам

62. Основой для осознанного выбора стратегических вариантов политики служат концептуальные рамки, опирающиеся на международные стандарты в области прав человека и с оперативной точки зрения направленные на поощрение и защиту прав человека<sup>49</sup>. Такой правозащитный подход служит основой для анализа неравенства, дискриминационной практики и соотношения сил в рамках итоговых результатов и процессов. Это позволяет получить минимально приемлемые результаты в отношении земли и связанных с ней определяющих факторов, включая достаточный доступ к безопасной питьевой воде и ликвидацию голода и проблемы бездомности. Правозащитные принципы участия, расширения прав и возможностей и подотчетности помогают создавать условия для закономерного процесса достижения желаемых результатов.

63. Применение правозащитного подхода к земельным вопросам позволяет правообладателям добиваться реализации своих прав, в то же время побуждая уполномоченных субъектов – главным образом государства, но и негосударственных субъектов, в том числе предприятия и международные организации, – соблюдать свои обязательства и обязанности.

64. Правозащитный подход предусматривает проведение анализа потребностей наиболее уязвимых слоев общества и оценки эффекта принятых мер. У ди-

---

статья 54; Положение о законах и обычаях сухопутной войны, статья 55; Обычное международное гуманитарное право, норма 51.

<sup>48</sup> E/C.12/2002/11, пункт 22.

<sup>49</sup> Согласно "Правозащитному подходу к сотрудничеству в области развития: к общему пониманию между учреждениями Организации Объединенных Наций" (<http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>) 1) все программы сотрудничества в области развития, политика и техническая помощь должны способствовать осуществлению прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и в других международных документах в области прав человека; 2) в рамках всей деятельности по сотрудничеству в области развития и при разработке программ во всех секторах и на всех этапах процесса их разработки следует руководствоваться правозащитными стандартами и принципами; и 3) сотрудничество в области развития способствует тому, чтобы уполномоченные субъекты соблюдали свои обязательства и чтобы правообладатели утверждали свои права.

рективных органов больше возможностей для целенаправленного вмешательства и достижения более справедливых результатов при решении земельных вопросов и проведении политики землепользования. В целях обеспечения полного осуществления земельных прав уполномоченные субъекты должны создавать механизмы для осуществления коллективного контроля соблюдения соответствующих законов и стратегий, а также для обеспечения доступа к правосудию и средствам правовой защиты. Применение показателей, отражающих положение в области прав человека, дополнительно обогащает эту работу по проведению анализа и оценки и осуществлению контроля<sup>50</sup>.

65. Привлечение к этой работе правообладателей позволяет обеспечить их заинтересованное участие, что способствует повышению устойчивости программ, политики и стратегий. Данный подход ведет к улучшению результатов реализации мероприятий в области развития и полезен для укрепления потенциала главных субъектов в области земельных прав, в то же время повышая уровень сплоченности общества благодаря формированию социально-политического консенсуса в долгосрочном плане.

66. Применение правозащитного подхода также обеспечит экономические преимущества в долгосрочном плане, способствуя более справедливому распределению и использованию земельных и других природных ресурсов и рациональному управлению ими. Наличие гарантий прав владения землей может стимулировать осуществление инвестиций в земельную собственность.

## **В. Закрепление прав владения землей**

67. Ряд организаций и экспертов Организации Объединенных Наций прорабатывали вопрос о необходимости закрепления прав владения землей для защиты прав населения, проживающего на соответствующих территориях. Наличие гарантий земельных прав может стимулировать осуществление инвестиций в земельную собственность. В частности, было показано, что при получении женщинами-фермерами равноправного доступа к земле, кредиту и другим активам уровень продуктивности повышается и таким образом такие меры являются одним из самых эффективных способов ускорения развития и укрепления продовольственной безопасности, поддержания темпов экономического роста и обеспечения социального благосостояния<sup>51</sup>.

68. В руководящем принципе 4.2 Добровольных руководящих принципов ответственного управления владением и использованием земельными, лесными и рыбными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности ФАО отмечает, что "государствам следует обеспечивать, чтобы все действия в отношении системы владения и пользования и управления ею совершались в соответствии с их существующими обязательствами в рамках национального и международного права с должным учетом добровольных обязательств в рамках применимых региональных и международных документов".

69. Кроме того, в Добровольных руководящих принципах ФАО подчеркивает необходимость того, чтобы государства обеспечивали ответственное управление системой владения и пользования посредством а) обеспечения более справедливого доступа к земельным, рыбным и лесным ресурсам; б) защиты насе-

<sup>50</sup> См. [www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Indicators/Pages/HRIndicatorsIndex.aspx).

<sup>51</sup> См. ФАО, *Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства, 2010/11 год: Женщины в сельском хозяйстве – устранение гендерного разрыва в интересах развития*, Рим, 2011 год.

ления от необоснованного лишения прав владения и пользования, в том числе в результате принудительных выселений; с) содействия обеспечению того, чтобы никто не подвергался дискриминации в рамках законов, политики и практики; d) повышения прозрачности процессов принятия решений с вовлечением в эти процессы широкого круга заинтересованных сторон; e) содействия обеспечению того, чтобы в рамках деятельности правоприменительных органов все люди были равны перед законом; и g) упрощения системы управления правами владения с повышением ее доступности и эффективности для всех.

70. Аналогичным образом Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте разработала руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты<sup>52</sup>. Хотя эти принципы применяются главным образом к городам, при этом имеется в виду, что они распространяются на городские и пригородные территории и в соответствующих случаях в расширительном смысле могут распространяться на сельскую местность. Специальный докладчик уточнила, что под гарантированностью владения подразумевается ряд взаимоотношений по поводу жилья и земли, которые устанавливаются нормами статутного или обычного права или в силу существования неофициальных или гибридных механизмов, которые позволяют человеку жить в своем доме в условиях безопасности, мира и уважения его достоинства. Она является составной частью права на достаточное жилище и необходимым условием осуществления многих других гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Все люди должны в той или иной степени иметь гарантии владения, которые обеспечивают им правовую защиту от принудительного выселения, преследований и других угроз<sup>53</sup>. В частности, в этих принципах подчеркивается необходимость признания и укрепления разнообразных форм владения, предлагаются меры по повышению гарантированности владения, рекомендуется уделять приоритетное внимание решениям, позволяющим сохранить первоначальное место жительства, в противоположность решениям, предполагающим перемещение населения, способствовать учету социальной функции собственности и выявлять способы обеспечения подотчетности государств при принятии решений в отношении гарантированности прав владения.

71. Отсутствие признанных прав владения порой используется в качестве основания для дискриминации, когда безземельные люди лишаются возможности получения социальных услуг и пособий. Жителям неформальных поселков нередко отказывают в доступе к системе социального обеспечения, медицинским услугам и образованию, поскольку они не могут зарегистрироваться как граждане. В своем замечании общего порядка № 20 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам упомянул имущественное положение, например наличие или отсутствие прав собственности на землю или прав владения землей в качестве одного из запрещенных оснований для дискриминации<sup>54</sup>. В своем замечании общего порядка № 15 Комитет подчеркнул, что реализация экономических, социальных и культурных прав, таких как доступ к водоснабжению и защита от принудительных выселений, не должны ставиться в зависимость от положения соответствующего лица, связанного с наличием прав на землю, например от проживания в неформальном поселении<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> См. A/HRC/25/54.

<sup>53</sup> Там же, пункт 5.

<sup>54</sup> E/C.12/GC/20, пункт 25. См. также A/HRC/25/54, пункт 5.

<sup>55</sup> E/C.12/2002/11, пункт 16 с).

## IV. Выводы и рекомендации

72. С земельными вопросами сопряжен ряд неотложных проблем в области прав человека, поскольку земля является одним из необходимых элементов реализации многих из них.

73. Рост озабоченности в мире по поводу продовольственной безопасности, изменения климата, быстрой урбанизации и эксплуатации природных ресурсов без соблюдения принципов устойчивого развития приводит к тому, что вопросы использования земельных ресурсов, контроля над ними и управления ими становятся объектом все более пристального внимания. Наличие доступа к земле, ее использование и контроль над ней непосредственным образом сказываются на осуществлении целого ряда прав человека. В то же время земельные споры нередко являются причиной нарушения прав человека, конфликтов и насилия. Правозащитные аспекты земельных вопросов прямо связаны с развитием, миростроительством и гуманитарной помощью, а также с предупреждением бедствий и восстановительными процессами после них.

74. Принятие решений по земельным вопросам без учета правозащитных стандартов зачастую приводит к принудительным выселениям или перемещению населения. Во многих странах сдвиг в сторону крупномасштабного сельскохозяйственного производства выливается в принудительные выселения, массовое перемещение населения и отсутствие продовольственной безопасности на местах, что в свою очередь становится фактором расширения сельско-городской миграции и дополнительно затрудняет доступ к земле и жилью в городах. Мероприятия по переселению населения нередко осуществляются с нарушением прав человека соответствующих сообществ, усугубляя их и без того шаткое положение. Некоторые меры, призванные охранять окружающую среду, также могут идти вразрез с интересами и правами человека людей, для которых земля является источником средств существования и выживания.

75. Опора на правозащитные нормативные рамки и стандарты по земельным вопросам, в том числе на принципы недискриминации, равенства, участия, прозрачности и подотчетности, может помочь государствам-членам при разработке стратегий, мер политики и программ, которые будут обеспечивать устойчивость процесса развития и интересы правообладателей.

76. Конкретнее, необходимо, чтобы государства, учреждения системы Организации Объединенных Наций и все субъекты в сфере земельных прав внимательно учитывали рекомендации правозащитных механизмов, и в том числе рекомендации, содержащиеся в замечаниях общего порядка договорных органов. В частности, государствам предлагается включать в свои законы, политику и программы руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты, основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития<sup>56</sup> и руководящие принципы относительно оценок воздействия торговых и инвестиционных соглашений на права человека<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> A/HRC/4/18, приложение I.

<sup>57</sup> См. A/HRC/19/59/Add.5, приложение.

77. Аналогичным образом государствам рекомендуется в связи со своими обязательствами в области прав человека должным образом отражать в своих законах и политике Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением и использованием земельными, лесными и рыбными ресурсами.

78. Особое внимание следует уделять обеспечению гарантий прав владения для всех слоев населения независимо от характера владения и обеспечивать равенство прав и недискриминацию в вопросах наследования земли.

79. Государствам следует обеспечивать соблюдение надлежащей правовой процедуры в вопросах, связанных с земельными конфликтами, перемещением населения, выселениями и другими проблемами, связанными с земельной собственностью. Это требование распространяется и на международные финансовые учреждения и других субъектов, которые в своей деятельности имеют дело с землей.

80. Государствам следует уделять особое внимание положению правозащитников, в том числе адвокатов и представителей общественности, которые занимаются вопросами земли и выселений, и обеспечивать их защиту от любых угроз и преследований.

---