



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
11 August 2010  
Russian  
Original: English

---

### Шестидесят пятая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод**

## Право на питание

### Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить членам Генеральной Ассамблеи промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание Оливье де Шуттера, представленный в соответствии с резолюцией 64/159 Генеральной Ассамблеи.

---

\* A/65/150.



## Доклад Специального докладчика Организации Объединенных Наций по вопросу о праве на питание

### *Резюме*

Доступ к земле и гарантии прав на землю имеют важнейшее значение для реализации права на питание. В настоящем докладе анализируются те опасности, которые несет с собой все возрастающая нагрузка на землю и на три категории землепользователей: коренные народы, мелких землевладельцев и особые группы, такие как пастухи, скотоводы и рыболовы. В нем анализируется, каким образом государства и международное сообщество могли бы добиться более эффективной реализации, защиты и соблюдения права на питание, обеспечив более широкое признание права на землю как одного из прав человека.

В докладе говорится о том, что, хотя гарантии прав на землю действительно имеют огромное значение, оформление индивидуальных прав собственности и создание рынка земельных прав, возможно, является не самым подходящим способом обеспечения таких гарантий. Напротив, в докладе делается предположение о том, что существенно более эффективную защиту землепользователей можно было бы обеспечить за счет укрепления традиционных систем землепользования и повышения действенности законов об аренде земли. В докладе, подготовленном с опорой на опыт проведения аграрных реформ в течение ряда десятилетий, подчеркивается важное значение перераспределения земельных ресурсов в целях реализации права на питание. В нем также отмечается, что приоритетное внимание необходимо уделять моделям развития, которые не влекут за собой выселения людей, пагубных перекосов в отношении прав на землю и увеличения концентрации земельных ресурсов.

---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Факторы, обуславливающие существующую нагрузку на земельные ресурсы .....	6
III. Защита землепользователей .....	9
A. Коренные народы .....	10
B. Мелкие фермеры-землевладельцы .....	11
C. Пастухи, скотоводы и рыболовы .....	17
IV. Аграрная реформа .....	18
A. Почему необходимо проведение аграрной реформы? .....	19
B. Вклад земельной реформы в реализацию права на достаточное питание .....	22
V. Рекомендации .....	26

## I. Введение

1. Сегодня в мире от голода страдает один миллиард человек<sup>1</sup>. Подавляющему большинству — мелким землевладельцам либо сельскохозяйственным рабочим, пастухам, рыбакам, занимающимся индивидуальным промыслом, и коренным жителям — для того, чтобы жить нормально, необходим доступ к земле<sup>2</sup>. Причины того, что голодают почти 500 миллионов людей, занятых мелкомасштабным сельскохозяйственным производством, — не только в том, что они вынуждены продавать собранный урожай по слишком низким ценам и что они менее конкурентоспособны, чем более крупные хозяйства, но и в том, что земельные наделы, которые они обрабатывают, зачастую очень малы (в силу чего они в подавляющем большинстве закупают, а не производят продовольствие) и по большей части отводятся им в аридных зонах, гористой местности либо там, где нет систем орошения, и им приходится бороться с более крупными хозяйствами за доступ к земельным и водным ресурсам. В силу ли того, что ведение мелкого фермерского хозяйства оказалось нежизнеспособным либо в силу того, что фермерам пришлось уйти со своих земельных наделов ввиду отсутствия эффективных гарантий прав на землю, многие из них становятся сельскохозяйственными рабочими на крупных плантациях, где часто их труд оплачивается на уровне ниже прожиточного минимума, и не имеют никакой социальной или правовой защиты. Примерно то же самое угрожает и рыбакам, занимающимся индивидуальным рыбным промыслом, скотоводам и агроживотноводом: по мере того как дефицит земли растет, им все больше грозит риск быть выдворенными из тех мест, где они из поколения в поколение занимались рыболовством и пасли скот. Что касается коренных народов и жителей лесов, то их бедственное положение объясняется в первую очередь возросшей нагрузкой на леса, которые являются для них источником средств к существованию.

2. Таким образом, наличие доступа к земле тесно связано с реализацией права на адекватное питание, закрепленного в статье 25 Всеобщей декларации прав человека<sup>3</sup> и статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>4</sup>. Право на питание предполагает, что каждый человек отдельно или совместно с другими в любое время имеет физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или располагает средствами его получения<sup>5</sup>. В каких-то случаях, когда «отдельное лицо или группа лиц по не зависящим от них причинам оказываются не в состоянии пользоваться правом на достаточное питание, используя находящиеся в их распоряжении средства», государства обязаны обеспечивать таких людей питанием<sup>6</sup>. Однако право на питание в первую очередь предполагает, что государства воздерживаются от принятия мер, способных лишить людей доступа к производственным ресурсам, без которых они не могут обеспечивать себя питанием (обязательство уважать), что они защищают такой доступ от посягательства других сторон (обязательство защищать) и что они должны стремиться расши-

<sup>1</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *The State of Food Insecurity in the World: Economic Crises – Impacts and Lessons Learned*, (2009), p. 11.

<sup>2</sup> United Nations Millennium Project, *Halving Hunger: It Can Be Done: Summary Version* (United Nations Development Programme (UNDP), 2005), p. 6.

<sup>3</sup> Резолюция 217А (III) Генеральной Ассамблеи.

<sup>4</sup> См. резолюцию 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>5</sup> E/C.12/1999/5, пункт 6.

<sup>6</sup> Там же, пункт 15.

ритель доступ людей к обеспечивающим их существование ресурсам и средствам и использование ими этих ресурсов и средств, включая продовольственную безопасность (обязательство осуществлять)<sup>7</sup>.

3. Для отдельных наиболее уязвимых на сегодняшний день групп это означает защиту существующего доступа к земельным, водным ресурсам, пастбищам, районам рыбного промысла либо лесам, все из которых могут являться средствами производства, необходимыми для обеспечения им достойной жизни. В таких случаях (более подробно об этом говорится ниже) меры по обеспечению права на питание могут дополнять меры по защите права собственности<sup>8</sup> либо меры по защите прав коренных народов в отношении их земель, территорий и ресурсов. В других случаях — в силу того, что безземельность предопределяет уязвимость<sup>9</sup>, — на государстве лежит более серьезное обязательство: сделать этот доступ более эффективным либо обеспечить его, например, с помощью программ перераспределения, которые, в свою очередь, ведут к ограничению права собственности других сторон. Эта обязанность государства особенно очевидна в тех случаях, когда представители таких групп не имеют никаких альтернативных средств для производства продуктов питания либо получения дохода, который позволял бы им покупать продукты питания в достаточном объеме, надлежащего качества и приемлемые с точки зрения особенностей их культуры<sup>10</sup>.

4. Обеспечение доступа к земельным ресурсам и гарантий прав на землю имеет важнейшее значение не только для реализации права на питание, но и для реализации других прав человека, включая право на труд для безземельных крестьян и право на жилье. Именно поэтому бывший Специальный докладчик по вопросу о праве на адекватное жилье пришел к выводу о том, что Совет должен «добиться признания права человека на землю в рамках международного права прав человека»<sup>11</sup>. В настоящем докладе этот вывод подтверждается, хотя в качестве отправной точки берется право на питание. В нем речь идет о все увеличивающейся нагрузке на земельные ресурсы. Затем говорится о праве землепользователей на защиту имеющегося у них доступа к природным ресурсам, в частности земле. Кроме того, в нем приводятся аргументы в пользу обеспечения более справедливого доступа к земельным ресурсам.

<sup>7</sup> Там же, пункт 15.

<sup>8</sup> Christophe Golay and Ioana Cismas, *Legal Opinion on the Right to Property from a Human Rights Perspective* (Rights & Democracy and Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2010).

<sup>9</sup> E/C.12/1999/5, пункт 13.

<sup>10</sup> Lorenzo Cotula et al., *The Right to Food and Access to Natural Resources: Using Human Rights Arguments and Mechanisms to Improve Resource Access for the Rural Poor* (FAO, 2008), pp. 23 and 59.

<sup>11</sup> A/HRC/4/18, пункт 31.

5. Приведенные в настоящем докладе выводы были сделаны по результатам консультаций с организациями гражданского общества, состоявшихся в Бамако 8–10 декабря 2009 года, Куала-Лумпуре 23 и 24 марта 2010 года, а также в Ченнае, Индия, 28 и 29 марта 2010 года. Кроме того, они были сформулированы на основе результатов анализа 117 дел, которые были направлены Специальному докладчику неправительственными организациями после того, как 15 декабря 2009 года Специальный докладчик обратился с призывом к общественности. Специальный докладчик выражает глубокую благодарность правительствам стран, представивших ответы на вопросы анкеты, разосланной 4 марта 2010 года, в том числе — правительствам Албании, Беларуси, Боливии (Многонациональное Государство), Боснии и Герцеговины, Бразилии, Гайаны, Германии, Грузии, Иордании, Казахстана, Камеруна, Канады, Колумбии, Малави, Мексики, Норвегии, Омана, Перу, Республики Молдова, Саудовской Аравии, Сирийской Арабской Республики, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Туркменистана, Уругвая, Черногории и Швейцарии. Специальный докладчик опирался также на информацию, полученную в ходе информационно-консультационных совещаний с участием экспертов, которые были подготовлены по его просьбе<sup>12</sup>. И наконец, доклад подготовлен с учетом информации, включенной в сообщения, которые были направлены Специальным докладчиком либо его предшественником в адрес правительств и неправительственных организаций: важное значение земельных ресурсов в контексте реализации права на питание подтверждает тот факт, что из в общей сложности 183 сообщений, которые были направлены держателями мандата Специального докладчика в период 2003–2009 годов, 115 сообщений касались прав, связанных с использованием земли, и права на питание.

## II. Факторы, обуславливающие существующую нагрузку на земельные ресурсы

6. Нагрузка на земельные ресурсы катастрофически возрастает. По мере роста численности сельского населения площади обрабатываемых земель из расчета на душу населения или на семью уменьшаются: в Индии размер землевладения в среднем уменьшился с 2,6 гектара в 1960 году до 1,4 гектара в 2000 году и продолжает сокращаться; имеются документальные данные об аналогичных изменениях в Бангладеш, Таиланде и Филиппинах, где наряду с сокращением среднего размера фермерских хозяйств увеличивается число безземельных сельских жителей<sup>13</sup>. Подобная тенденция характерна не только для азиатского региона. В восточной и южной частях Африки площади сельскохозяйственных угодий на протяжении жизни последнего поколения сократилась вдвое, а в целом ряде стран площадь обрабатываемой земли на сегодняшний

<sup>12</sup> Специальный докладчик выражает признательность за содействие Центру международного права и правосудия им. Лейтнера юридического факультета Фордхэмского университета, отделению прав человека юридического факультета Колумбийского университета, отделению прав человека юридического факультета Нью-Йоркского университета и отделению экологического права юридического факультета Колумбийского университета.

<sup>13</sup> World Bank, *World Development Report 2008: Agriculture for Development* (2007), pp. 118–119.

день в среднем составляет менее 0,3 гектара на душу населения<sup>14</sup>. Это явление усугубляется эрозией и истощением почв: во всем мире из-за серьезной деградации почв ежегодно утрачиваются от 5 до 10 миллионов гектаров сельскохозяйственных угодий<sup>15</sup>. Обеспечить же расширение площадей обрабатываемых земель в таких масштабах, которые были бы необходимы с учетом роста численности сельского населения, будет сложно, поскольку лесам принадлежит важнейшая роль в деле накопления углерода и поскольку обезлесение уже стало одним из основных факторов, способствующих выбросу парниковых газов<sup>16</sup>.

7. Эти долгосрочные тенденции в последние годы усугубились в силу того, что проводимая политика способствует еще большему увеличению нагрузки на сельскохозяйственные земли. В контексте проводимой во многих регионах сельскохозяйственной политики, ориентированной на первоочередное развитие экспортного потенциала, были созданы крупномасштабные плантации по производству продуктов питания, энергетических или товарных культур. Хотя тенденция к концентрации земельных ресурсов является, в первую очередь, результатом одной из доминирующих моделей развития сельского хозяйства, при которой наибольших успехов добиваются самые механизированные и капиталоемкие фермерские хозяйства, этому также способствовало увеличение числа «протяженных» производственно-сбытовых цепочек. Это, как правило, было больше на руку крупным сельскохозяйственным производителям, которые лучше связаны с рынками и которым проще обеспечить соблюдение необходимых для экспорта требований в отношении объемов и стандартов производства. Конкуренция между различными пользователями сельскохозяйственных угодий усугубилась в последнее время политикой, благоприятствующей переходу на использование биологических видов топлива на транспорте, в силу чего на одни и те же ресурсы одновременно претендуют местные пользователи ресурсов, правительства и появившиеся на рынке производители агроплатива, а следовательно, возникает угроза того, что более бедные группы утратят доступ к земельным ресурсам, от которых они зависят<sup>17</sup>. Как свидетельствуют данные составленного недавно Всемирным банком перечня, включающего 389 операций по приобретению либо долгосрочной аренде крупных земельных наделов в 80 странах, 37 процентов так называемых инвестиционных проектов имеют целью производство продовольствия (продукция растениеводства и животноводства), а 35 процентов таких проектов ориентированы на производство различных видов агроплатива<sup>18</sup>. В силу всех указанных причин Специальный докладчик настоятельно призывает проявлять большую осторожность в тех случаях, когда инвестиции предполагают изменения в том, что касается прав

<sup>14</sup> International Fund for Agricultural Development, *Improving Access to Land and Tenure Security*, EB 2008/94/R.2 (2008), p. 7.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Synthesis Report* (2007).

По оценочным данным, леса удерживают 45 процентов углерода земли.

<sup>17</sup> См. A/HRC/9/23, пункты 25–34, и приложение II.

<sup>18</sup> На момент составления доклада результаты этого исследования опубликованы не были. Цифровые данные взяты из материалов презентаций, организованных Всемирным банком, последняя из которых состоялась в ходе проведения его ежегодного совещания с Международным валютным фондом в Вашингтоне, округ Колумбия, 24 и 25 апреля 2010 года.

на землю<sup>19</sup>. На тридцать шестой сессии Комитета по всемирной продовольственной безопасности Докладчик подробно остановится как на опасностях, связанных с крупномасштабным инвестированием средств в земельные ресурсы, так и на возможных альтернативных бизнес-моделях.

8. Намеченные меры в целях смягчения последствий изменения климата и охраны окружающей среды, в контексте осуществления которых главный акцент делается не на деконцентрации земельных ресурсов, а на поиске технологических и учитывающих рыночную конъюнктуру решений в целях поощрения более рационального землепользования, стали причиной новых конфликтов, связанных с правами землепользователей. В соответствии с механизмом чистого развития, определенным в Киотском протоколе к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата<sup>20</sup>, включенные в приложение I «промышленно развитые» страны, взявшие на себя обязательство сократить выбросы парниковых газов, получают дополнительные квоты на выбросы, если содействуют осуществлению в развивающихся странах проектов, призванных обеспечить сокращение выбросов. Однако деятельность по лесонасаждению, осуществляемая в целях получения преимуществ, предусмотренных в рамках механизма чистого развития, может привести к выселению людей, от чего местное население может оказаться недостаточно защищенным. Программа сокращения выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, которая была впервые предложена в 2005 году, а затем получила свое развитие на тринадцатой Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, созванной в Бали в декабре 2007 года<sup>21</sup>, таит в себе угрозу для жителей лесов, чьи традиционные права на лесные угодья, обеспечивающие им возможность получения средств к существованию, не нашли должного признания, — в тех случаях, когда государство или другие субъекты захотят воспользоваться теми выгодами, которые они смогут получить, принимая меры в целях связывания углерода. Кроме того, правительства принимают меры по защите природной среды, для чего создают заповедники и заказники, национальные парки и другие охраняемые зоны. Экосистемы имеют для сельского хозяйства жизненно важное значение: в частности, поддерживают структуру почв, обеспечивают почвозадержание, круговорот питательных элементов, унавоживание почв, борьбу с сельскохозяйственными вредителями, опыление, наличие и очистку воды, биоразнообразие и регулируют состояние атмосферного воздуха<sup>22</sup>. Однако в контексте реализации природоохранных мер, включая планирование землепользования, следует принимать во внимание право на питание тех людей, вся жизнь которых связана с этими землями и зависит от них.

<sup>19</sup> A/HRC/13/33/Add.2.

<sup>20</sup> Организация Объединенных Наций, Сборник международных договоров, том 2303, № 30822.

<sup>21</sup> См. David J. Kelly, “The case for social safeguards in a Post-2012 agreement on REDD” *Law, Environment and Development Journal* (2010), p. 61; Tom Griffiths, *Seeing “RED”? “Avoided Deforestation” and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities*, (Forest Peoples Program, 2007); and Simone Lovera, *The Hottest REDD Issues: Rights, Equity, Development, Deforestation and Governance by Indigenous Peoples and Local Communities*, (Global Forest Coalition, 2008).

<sup>22</sup> Wei Zhang et al., “Ecosystem services and sis-services to agriculture”, *Ecological Economics*, vol. 64, No. 2 (2007), pp. 253–260.



9. В последние годы увеличились масштабы промышленного использования земельных угодий и урбанизации, в силу чего конкуренция стала более острой: ежегодно 19,5 млн. гектаров сельскохозяйственных угодий передаются для целей промышленного использования и развития рынка недвижимости<sup>23</sup>. Учеными были документально подтверждены случаи, когда земли у фермеров экспроприировались под осуществление проектов по разработке месторождений полезных ископаемых либо под строительство промышленных предприятий, и эта экспроприация фактически представляла собой насильственное выселение без какой бы то ни было компенсации либо с выплатой компенсации недостаточного объема<sup>24</sup>. В отдельных районах расширение промышленных территорий проходило в форме создания специальных экономических зон, призванных обеспечить благоприятные условия для привлечения иностранных инвесторов<sup>25</sup>. Крупные инфраструктурные проекты, такие как строительство плотин и скоростных автомагистралей, представляют собой еще один важный фактор воздействия, и в значительной части сообщений, направленных правительствами Специальному докладчику по вопросу о праве на питание в период 2003–2009 годов, речь шла о выселении людей с обжитых мест в связи с намеченным осуществлением таких проектов.

### III. Защита землепользователей

10. Перечисленные выше негативные факторы усугубляют конфликты, связанные с землей, и ведут к тревожной криминализации социальных движений, настроенных на осуществление аграрных реформ «снизу», в том числе путем освоения неиспользуемых земель, которые, по их мнению, подлежат более справедливому распределению. Результатом становятся серьезные нарушения целого ряда прав человека, включая убийства крестьян, связанных с такой деятельностью, — нарушения, которые Специальный докладчик документально засвидетельствовал в ряде сообщений, направленных государствам. Однако подобное увеличение нагрузки на земельные ресурсы вызывает беспокойство и в силу неадекватной защиты тех, кто выживает главным образом благодаря земле, — мелких землевладельцев, лиц, традиционно занимающихся рыболовством, скотоводов и народов (в том числе коренных или племенных), жизнь которых зависит от продукции леса. В докладе сначала анализируется положение коренных народов — положение особое, поскольку право этих народов на демаркацию и защиту принадлежащих им земель признано в международном праве. Затем анализируется положение мелких землевладельцев, которые работают на земле, зачастую не имея надлежащих гарантий, а также положение других землепользователей, в частности рыболовов, скотоводов и пастухов, жизнь которых в особой степени зависит от общинных земель. Главная посылка состоит в том, что, хотя гарантии прав на землю важны и должны рассматриваться как непреложное условие реализации права на питание, оформление

<sup>23</sup> FAO, Land Policy and Planning web pages, <http://www.fao.org/nr/land/land-policy-and-planning/en/>.

<sup>24</sup> См. Malcolm Langford and Ujjaini Halim, “Expropriation and eviction: grassroots and human rights perspectives on compulsory acquisition”, Global Land Tool Network working paper (2007).

<sup>25</sup> См. Wei Ge, “Special economic zones and the opening of the Chinese economy: some lessons for economic liberalization”, *World Development*, vol. 27, No. 7 (1999), pp. 1267–1285.

индивидуальных прав собственности на землю и создание рынка земельных прав, возможно, является не самым подходящим способом для достижения этой цели.

## А. Коренные народы

11. Коренные народы все в большей степени страдают от эксплуатации природных ресурсов, находящихся на их землях, которые часто считаются принадлежащими государству. Проведение демаркации их земель и территорий — процесс длительный, сопряженный с многочисленными препятствиями. Показатели участия, как правило, очень низки. Однако в Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах, вступившей в силу в 1991 году, предусмотрен целый ряд гарантий в отношении земельных ресурсов. Хотя Конвенция ратифицирована очень немногими странами<sup>26</sup>, это частично компенсируется принятием Генеральной Ассамблеей 13 сентября 2007 года в ее резолюции 61/295 Декларации о правах коренных народов, которая способствует развитию международного обычного права в этой области<sup>27</sup>. В пункте 2(b) статьи 8 Декларации предусмотрено, что государства обязаны предупреждать «любое действие, имеющее своей целью или результатом лишение их [коренные народы] своих земель, территорий или ресурсов», — положение, созвучное статье 18 Конвенции МОТ № 169. Кроме того, в статье 10 Декларации запрещается также любое принудительное перемещение коренных народов с их земель или территорий, закреплено требование о свободном, предварительном и осознанном согласии после заключения соглашения, предусматривающего справедливую и честную компенсацию и, где это возможно, вариант возвращения.

12. Наряду с этим право всех народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами, предусмотренное в статье 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года и статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года<sup>28</sup>, предполагает защиту коренных народов от определенных форм вытеснения с их территорий либо отчуждения ресурсов, от которых они зависят. В статье 5(d)(v) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации также гарантируется право коренных общин на их земли<sup>29</sup>. Что касается права коренных народов на официальное признание и регистрацию их территорий, то оно было подтверждено в соответствующих региональных документах по правам человека. Межамериканский суд по правам человека и Африканская комиссия по правам человека и народов считают, что права коренных народов на традиционно принадлежащие им земли действуют так же, как и предоставленное государством право полной собственности: поэтому, когда представители коренных общин не по своей воле лишаются земель, которыми они владели, в результате законно проведенной

<sup>26</sup> На момент составления доклада Конвенцию ратифицировали только 20 государств.

<sup>27</sup> Резолюция 61/295 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>28</sup> См. резолюцию 2200 А (XXI), приложение, см. также Human Rights Committee, *Apirana Mahuika et al. v. New Zealand* (Communication No. 547/1993, CCPR/C/70/D/547/1993, 2000), para. 9.7.

<sup>29</sup> См. CERD/C/GUY/CO/14 (Гайана) и CERD/C/KHM/CO/8–13 (Камбоджа).

передачи земельных угодий добросовестным третьим сторонам, они имеют право быть восстановленными в своих правах собственности либо получить другие земельные наделы равной площади и качества<sup>30</sup>. Права общин коренных народов на их земли включают право на содержащиеся в них природные ресурсы<sup>31</sup>. Считается, что «собственность», защита которой гарантируется статьей 21 Американской конвенции о правах человека, представляет собой коллективное право коренных народов, поскольку в вопросе о владении землей акцент часто делается не на отдельной личности, а, скорее, на группе лиц и связанной с этой группой общине<sup>32</sup>. Таким образом, государство может признавать традиционные системы землепользования, защищающие общинные права собственности, например, предоставляя той или иной общине право вето на отчуждение общинных земель одним из ее членов — будь то отдельное лицо, клан, деревня или племя.

13. Международное право прав человека защищает отношения общин коренных народов с их землей, территориями и ресурсами: государства обязаны проводить демаркацию их земли, защищать ее от посягательств и уважать право соответствующих общин распоряжаться этой землей в соответствии с их внутренними формами организации. Хотя порой создается впечатление, что такие гарантии чаще нарушаются, чем соблюдаются, прецеденты свидетельствуют о том, что права пользования, возникающие в результате традиционного пользования и владения, могут признаваться и защищаться правовой системой; они показывают также, что одной из альтернатив индивидуальным правам собственности является право на общинную собственность — право общины, а не отдельного лица. И в том, и в другом случае общинная собственность может служить отправной точкой в деле улучшения защиты прав других субъектов природопользования.

## **В. Мелкие фермеры-землевладельцы**

14. Доступ к земле и гарантии прав на землю имеют также важнейшее значение для того, чтобы мелкие землевладельцы могли обеспечить себе достойный уровень жизни. Как было отмечено выше, право на питание налагает на государства обязанность не лишать граждан доступа к производственным ресурсам, от которых они зависят: в тех случаях, когда община обосновалась на том или ином участке земли и благодаря ему обеспечивает себя средствами к существованию, обязательство уважать право на питание, таким образом, означает

<sup>30</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamata Indigenous Community v. Paraguay* (judgement of 29 March 2006), para. 128 ; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya* (Communication No. 276/2003, 2009), para 209; Inter-American Court of Human Rights, *Mayagna (Sumo) Indigenous Community of Awá Tingni v. Nicaragua* (judgement of 31 August 2001), paras. 151 and 164.

<sup>31</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *The Social and Economic Rights Action Centre and the Centre for Economic and Social Rights v. Nigeria* (Communication 155/96, 2001), paras. 42, 54 and 55.

<sup>32</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awá Tingni Community v. Nicaragua* (judgement of 31 August 2001), para. 148; *Sawhoyamata Indigenous Community v. Paraguay* (judgement of 29 March 2006), para. 120. This view is shared by domestic courts : see Supreme Court of Canada, *Delgamuukw v. British Columbia* (judgement of 11 December 1997), paras. 194, 199 and 201; Constitutional Court of South Africa, *Alexkor Ltd and Another v. Richtersveld Community and Others* (judgement of 14 October 2003), para. 62.

запрет на выселение общины с этой земли без соблюдения определенных условий. Выселение не может производиться, если не соблюдаются критерии, изложенные Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его Замечании общего порядка № 7 о праве на достаточное жилище: принудительное выселение<sup>33</sup>, а также в Основных принципах и руководящих указаниях, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития<sup>34</sup>. Эти руководящие указания представляют собой практическое подспорье для оказания государствам и учреждениям содействия в разработке политики, законодательства, процедур и мер предупреждения с целью не допустить принудительного выселения либо если меры предупреждения себя не оправдали, обеспечить эффективные средства защиты тех, чьи права оказались нарушены.

15. При определенных обстоятельствах от принудительного выселения землепользователей защищает также право владеть имуществом, предусмотренное в статье 17 Всеобщей декларации прав человека, статье 14 Африканской хартии прав человека и народов, статье 1 первого Протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и в статье 21 Американской конвенции о правах человека. Хотя в разных документах предусмотрены разные условия, при которых может иметь место выселение, самыми основными общими требованиями являются следующие: необходимость выселения должна быть обусловлена веской (либо законной) причиной общественного характера (условие, которое должно исключить возможность выселения лишь в угоду частным интересам); оно не должно быть дискриминационным по своему характеру; оно должно отвечать требованиям о соблюдении процессуальных гарантий; и оно должно сопровождаться справедливой компенсацией. Хотя такая защита от произвольной экспроприации, в принципе, не распространяется на все формы незаконного занятия земель<sup>35</sup>, она, как правило, распространяется на такие формы занятия земли, которые не признаны официально посредством выданного на основании закона свидетельства о праве собственности на землю («неюридические») или основаны лишь на традиционном землепользовании.

16. Высказывается мнение о том, что повышение гарантий прав на землю служит для мелких землевладельцев стимулом к вложению средств в земельные ресурсы<sup>36</sup> и способно, в принципе, уменьшить стоимость кредита благодаря более активному использованию земли в качестве обеспечения. Это могло бы также способствовать большей рационализации методов земледелия, в частности за счет посадки деревьев и более ответственного отношения к использованию почв и водных ресурсов. Вопрос на самом деле заключается не в том, следует или не следует повышать гарантии прав на землю, а в том, как это сде-

<sup>33</sup> E/1998/22-E/C.12/1997/10, приложение IV.

<sup>34</sup> A/HRC/4/18, приложение I.

<sup>35</sup> При этом даже в тех случаях, когда то или иное лицо незаконно обосновалось на той или иной территории, оно — в зависимости от контекста и, особенно, имеющихся альтернатив — может быть защищено от принудительного выселения: см. Constitutional Court of South Africa, *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others* (judgement of 4 October 2000) and European Court of Human Rights, *Oneryildiz v. Turkey* (judgement of 30 November 2004).

<sup>36</sup> Klaus Deininger, *Land policies for growth and poverty reduction*, World Bank 115–16 (2003); Klaus Deininger and Songqing Jin, ‘Tenure security and land-related investment: evidence from Ethiopia’, *European Economic Review*, vol. 50(5) (2006), pp. 1245–1277; World Bank, *World Development Report, 2008*, cited above, p. 138.

лать. Классический подход состоит в оформлении индивидуальных прав собственности на землю в сочетании с созданием земельных кадастров, т.е. реестров земельных ресурсов, в целях облегчения и обеспечения сделок с землей. Этот подход увязан с идеей о том, что гарантии прав на землю — это, в первую очередь, средство содействия интеграции в рынок: как только собственность признается юридически, ее можно отчуждать или закладывать, с тем чтобы дать собственникам возможность оставить сельское хозяйство либо получить наличные средства для осуществления необходимых капиталовложений в земельные ресурсы. В конце 70-х и в течение 80-х годов прошлого века, а также в последнее время под влиянием Э. де Сото<sup>37</sup> международные финансовые учреждения пропагандировали регистрацию земли и юридическое оформление прав собственности на землю как часть своих программ структурной перестройки в надежде на то, что успешно работающие земельные рынки обеспечат эффективное распределение земельных ресурсов и простимулируют экономический рост, что, в свою очередь, считалось ключом к решению таких проблем, как нищета и отсутствие продовольственной безопасности в сельских районах<sup>38</sup>.

17. Правда, попытки насаждения в вопросах прав собственности концепций западного образца привели к целому ряду проблем. Если процесс юридического оформления прав собственности не будет транспарентным и не будет тщательно отслеживаться, то им могут начать заправлять представители местной элиты либо иностранные инвесторы — при пособничестве коррумпированных должностных лиц. Кроме того, если этот процесс основан на признании формального владения, а не на правах землепользователей, то в процессе юридического оформления права собственности на землю может оказаться закрепленным несправедливое распределение земли, что на практике приведет к аграрной контрреформе. В частности, это произойдет в странах, где небольшой кучке землевладельцев принадлежит большая часть имеющихся земельных ресурсов, унаследованных ими с колониальных времен благодаря неравноправной структуре тогдашнего аграрного сектора. Существует также опасность того, что при юридическом оформлении прав собственности на землю предпочтение будет отдаваться мужчинам. Напротив, любые меры, принимаемые в интересах повышения гарантий прав на землю, должны иметь целью сгладить существующие перекосы, как это было, например, сделано при осуществлении проекта в области землепользования и землеустройства в Камбодже.

18. Оформление индивидуальных прав собственности на землю также может стать источником конфликтов и правовой уязвимости, если оно идет вразрез с обычными правилами землепользования, например, в части, касающейся общинной собственности на землю. Действительно, юридическое оформление индивидуальных прав собственности на землю в сочетании с возможностью продажи земли на рынке отнюдь не способствуют признанию обычных форм владения и пользования общинными землями и находящимися в общей собственности ресурсами, в силу чего в особо уязвимом положении оказываются группы, которые не используют землю активно, либо не занимают ее постоянно.

<sup>37</sup> Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (Basic Books, 2000).

<sup>38</sup> Manpreet Sethi, "Land reform in India: issues and challenges" in *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, (Food First Books, 2006), p. 77.

19. И наконец, создание рынка земельных прав может само по себе повлечь серию нежелательных последствий. Главным аргументом в пользу создания такого рынка является то, что он будет способствовать перераспределению земли в интересах тех, кто более эффективно ее использует, тем самым обеспечивая возможность уйти от сельского хозяйства тем сельским жителям, для которых земледелие не является достаточно прибыльным занятием. Поэтому Всемирный банк отмечает, что «гарантированные и четко оформленные права собственности [...] позволяют рынкам передавать землю в целях более продуктивного использования и более продуктивным пользователям»<sup>39</sup>. Однако результаты юридического оформления прав собственности на землю для продуктивности фермерских хозяйств зачастую оказывались неясными, если соответствующие меры не подкреплялись программами оказания производителям соответствующей поддержки<sup>40</sup>. При продаже земли, как правило, преимущество имеют не те, кто может обеспечить наиболее эффективное использование земли, а те, кто имеет доступ к капиталу и располагает наибольшими возможностями в плане приобретения земли<sup>41</sup>. На деле создание рынка земельных прав может привести к тому, что земля будет выведена из сельскохозяйственного оборота и будет удерживаться спекулянтами в качестве инвестиционного средства, в результате чего и уменьшится продуктивность, и увеличатся показатели безземельности среди сельской бедноты<sup>42</sup>. Беднейших фермеров совсем не сложно склонить к продаже земли, а затем они будут вытеснены с рынка земли из-за высоких цен на нее, особенно если у них имеются долги в результате плохого урожая или в силу других обстоятельств. Таким образом оформление индивидуальных прав собственности на землю (если рассматривать его вне связи с другими стратегиями) может привести к контрпродуктивным результатам и сделать положение бедняков еще более уязвимым<sup>43</sup>. В действительности идея о том, что оформление индивидуальных прав собственности на землю способствует сокращению масштабов нищеты, поскольку земля преобразуется в капитал<sup>44</sup>, предполагает, что собственность преобразуется в обеспечение, обеспечение — в кредит, а кредит — в доход<sup>45</sup>. Однако бедняки, для которых земля является важнейшим и единственным средством социальной защиты, могут на самом деле не захотеть отдавать землю в залог, для того чтобы у них появилась возможность получить кредит. Кроме того, оформление индивидуальных прав собственности на землю вовсе не обязательно существенно расширяет доступ к кредитам частных финансовых учреждений.

<sup>39</sup> World Bank, *World Development Report, 2009*, p. 138.

<sup>40</sup> См. Frank Place and S.E. Migot-Adholla, "The economic effects of land registration on smallholder farms in Kenya: evidence from Nyeri and Kakamega districts", *Land Economics*, vol. 74, No. 3 (1998), pp. 360–373.

<sup>41</sup> Celestine Nyamu Musembi, "De Soto and land relations in Africa: breathing life into dead theories about property rights" in *Market-Led Agrarian Reform: Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*, Saturnino M. Borrás Jr. et al., eds., (Routledge, 2008).

<sup>42</sup> См. Rebeca Leonard and Kingkorn Narintarakul Na Ayutthaya, "Thailand's land titling programme: securing land for the poor?", pp. 139–141.

<sup>43</sup> Ana Palacio, *Legal Empowerment of the Poor: An Action Agenda for the World Bank* (2006), p. 18.

<sup>44</sup> Как утверждает Э. де Сото в своей книге *The Mystery of Capital*.

<sup>45</sup> Christopher Woodruff, "Review of De Soto's *The Mystery of Capital*", *Journal of Economic Literature*, vol. 39 (2001), p. 1218.

20. Как представляется, для бедняков существенно более важным моментом является гарантированное землепользование, нежели получение индивидуальных прав собственности на землю, и в этом находит свое отражение тот факт, что «при низких уровнях дохода и в отсутствие иных механизмов социальной защиты именно земля служит сельской бедноте таким средством социальной защиты и обеспечивает ее основными средствами к существованию»<sup>46</sup>. Другими словами, если идея обеспечения гарантированного землепользования и признания прав на землю соответствует интересам значительной части сельской бедноты, о чем свидетельствует опыт целого ряда стран, этого нельзя сказать в отношении оформления индивидуальных прав собственности на землю и отчуждения земли. Напротив, ограничение торговли землей может защитить мелких землевладельцев, на которых оказывают давление, с тем чтобы они уступили свои земли; это может также обеспечить защиту прав пользования общинными землями и сохранить общинные формы управления земельными ресурсами<sup>47</sup>. Расширяется опыт применения низкокзатратных и доступных средств регистрации прав на землю на местах либо, по крайней мере, учета сделок с землей в целях обеспечения гарантированного землепользования путем признания не столько полного права собственности, сколько прав на пользование землей. Примерами могут служить осуществленный в Бенине и опробованный в Буркина-Фасо «Plan foncier rural» («План землеустройства в сельских районах»), а также процесс регистрации стоимостью 1 долл. США, который начал применяться в некоторых штатах Эфиопии и по завершении которого выдаются специальные сертификаты. Интересной иллюстрацией децентрализованного регулирования прав на землю является Закон Мадагаскара 2015–019 о статусе земли<sup>48</sup>.

21. Это указывает на серьезное противоречие между двумя концепциями гарантированного землепользования: между той, которая ориентирована на то, чтобы способствовать продаже земли на рынке на основе юридического оформления прав собственности на землю, и второй концепцией, которая ориентирована на расширение прав соответствующих групп в целях обеспечения им возможностей для более гарантированного получения средств к существованию.

22. В ряде стран, в частности в Африке, в качестве альтернативы оформлению индивидуальных прав собственности на землю официальное юридическое признание получили существующие традиционные права, в том числе права коллективные. Как правило, ни отдельные члены семей, ни сами общины через своих представителей не могут распоряжаться землей, например, продавать ее. Однако официальное юридическое признание традиционных прав обеспечивает эффективные гарантии. При этом предпочтение отдается долгосрочным инвестициям в земельные ресурсы. Кроме того, оно может облегчить получение кредитов, поскольку кредиторы (хотя и не смогут завладеть землей в случае невозвращения долга) могут быть уверены в долгосрочной жизнеспособности инвестиций, которые они помогают финансировать. Наряду с этим оно создает возможности для возникновения рынков аренды, благодаря чему более широко

<sup>46</sup> Palacio, *Legal Empowerment of the Poor*, p. 16.

<sup>47</sup> John W. Bruce et al., *Land Law Reform: Achieving Development Policy Objectives* (World Bank, 2008), pp. 126–128.

<sup>48</sup> André Teyssier, *Perspective No. 4 — Decentralising Land Management: The Experience of Madagascar* (CIRAD, 2010).

кий доступ к земле могут получить, в частности, малообразованные семьи, имеющие очень маленькие земельные наделы и большое число работников<sup>49</sup>. В то же время велика опасность того, что признание традиционных форм землепользования в еще большей степени закрепит сложившиеся традиционные патриархальные формы распределения земли в ущерб правам женщин. Опасности такого рода необходимо учитывать, и в процессе официального правового признания должны предусматриваться соответствующие четкие гарантии.

23. Когда традиционные формы землепользования признаны, отношения между индивидуальными и общинными правами могут варьироваться. Так, например, общинные права на землю могут быть официально закреплены как совокупность индивидуальных прав. Так, хотя в Камбодже земля и принадлежит, в принципе, общинам коренных жителей, в Законе о земле 2001 года предусмотрено, что отдельные члены общины могут выходить из нее и выделять собственную долю от общинных земель при согласии общины в целом<sup>50</sup>. Еще один подход заключается в том, чтобы разрешить обеспечивать реализацию прав местным общинным органам<sup>51</sup>. В странах Латинской Америки, где группам коренного населения права на землю были предоставлены наряду с политическими правами, такие группы смогли добиться определенной степени автономии в вопросах управления земельными ресурсами и одновременно получить гарантии землепользования<sup>52</sup>.

24. Таким образом, говоря о подлинном правовом раскрепощении бедняков, следует включать в это понятие: а) защиту от выселения; б) предоставление средств, обеспечивающих возможность эффективной защиты официально признанных прав (правовая помощь, организация обучения в целях повышения правовой грамотности, подготовка помощников юристов)<sup>53</sup>; в) оказание поддержки землепользователям в вопросах пользования землей; и д) укрепление потенциала органов земельной администрации и активизацию борьбы с коррупцией в этих органах. Что касается системы оформления индивидуальных прав собственности на землю, то ее следует поощрять лишь при возможности ее осуществления в сочетании с кодификацией прав пользователей на основе обычной, а также в тех случаях, когда обеспечены условия, гарантирующие, что создание рынка прав на землю не приведет к более серьезной концентрации земельных ресурсов. Традиционные формы землепользования, которые часто воспринимаются как вполне легитимные<sup>54</sup>, следует признавать, хотя при этом важно, чтобы такие системы подвергались самому тщательному анализу и контролю и, при необходимости, корректировались, с тем чтобы они надлежащим

<sup>49</sup> См. Klaus Deininger et al., "Efficiency and equity impacts of rural land market restrictions : evidence from India", *World Bank Policy Research Working Paper Series* 3013 (2006).

<sup>50</sup> Center on Housing Rights and Evictions, "Untitled: Tenure insecurity and inequality in the Cambodian land sector" (2009).

<sup>51</sup> Klaus Deininger, "Land policies for growth and poverty reduction: key issues and challenges ahead" (2004).

<sup>52</sup> Ruth Meinzen-Dick et al., "Decentralization, pro-poor land policies and democratic governance", CAPRI Working Paper No. 80 (2008), p. 20.

<sup>53</sup> Lorenzo Cotula and Paul Mathieu, eds.: *Legal Empowerment in Practice: Using Legal Tools to Secure Land Rights in Africa* (FAO and International Institute for Environment and Development, 2008).

<sup>54</sup> African Union, Economic Commission for Africa and African Development Bank, *Land Policy in Africa: A Framework to Strengthen Land Rights, Enhance Productivity and Secure Livelihoods* (2009), para. 3.1.3.



образом отражали права женщин, права пользования тех, кто зависит от общинной собственности, а также права наиболее уязвимых членов общин.

### С. Пастухи, скотоводы и рыболовы

25. Защита прав землепользователей не должна ограничиваться обеспечением более эффективных гарантий землепользования фермерам. Рыболовам необходим доступ к рыбопромысловым участкам, который может быть серьезно затруднен в случаях, когда участки земли, ведущие к морю или рекам, огораживаются. Скотоводам нужны пастбища для выпаса скота. Для этих групп людей, равно как и для тех, кто ведет кочевое хозяйство, юридическое оформление прав собственности и введение земельных кадастров может оказаться, скорее, проблемой, чем решением: это может привести к тому, что они будут отрезаны от ресурсов, от которых зависит их существование, и станут жертвами массовых огораживаний, в результате проведения политики юридического оформления индивидуальных прав собственности на землю<sup>55</sup>. По имеющимся сообщениям, скотоводы Кении, права которых не были приняты во внимание в процессе официального оформления прав собственности, стали жертвами насильственного присвоения земель крупными фермерами и другими лицами, пытающимися захватить имеющиеся ограниченные ресурсы. Поскольку же скотоводы не имеют юридически оформленных прав на эту землю, они не могут добиваться возмещения<sup>56</sup>. В Объединенной Республике Танзания через пять лет после того, как началась широкомасштабная кампания по оформлению индивидуальных прав собственности на землю, скотоводы сообщили о многочисленных случаях, когда им пришлось покинуть общинные пастбищные земли, и о существующей опасности утраты и других пастбищных земель, поскольку эти земли отнесены к категории «неиспользуемых»<sup>57</sup>.

26. Для таких групп людей наличие общинных земель имеет жизненно важное значение. Как отметила Комиссия по расширению юридических прав малоимущих слоев населения, в некоторых правовых культурах общинная собственность на природные ресурсы, такие как пастбища, леса, водные ресурсы, рыбопромысловые зоны и находящиеся на поверхности земли минералы, является традиционным и эффективным способом предоставления функций контроля и имущественных прав лицам, которые либо почти не имеют, либо совсем не имеют никакой другой собственности. Следует обеспечить как признание таких систем, так и их полноценную защиту от произвольного захвата<sup>58</sup>. Действительно, в рамках действующего международного права требования, применимые к коренным народам, возможно, придется распространить как минимум на отдельные традиционные общины, которые аналогичным образом относятся к землям своих предков, воспринимая их в первую очередь как об-

<sup>55</sup> World Bank, *World Development Report 2008*, p. 139.

<sup>56</sup> Заявление Центра развития прав меньшинств на сорок первой сессии Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в контексте рассмотрения доклада Кении, 3 ноября 2008 года.

<sup>57</sup> Chambi Chachage, *Prospects and Pitfalls of Legal Empowerment of the Poor in Tanzania: Some Key Observations* (2006), p. 10.

<sup>58</sup> Commission on Legal Empowerment of the Poor, "Making the law work for everyone", *Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor* (2008), vol. I, p. 65.

шую, а не индивидуальную собственность<sup>59</sup>. Это послужило бы стимулом к тому, чтобы управление совместно используемыми ресурсами на местном уровне осуществлялось непосредственно связанными с ними общинами, а не централизованно — в соответствии с указаниями, поступающими на места из центра либо путем приватизации общинных земель. В тех случаях, когда такой порядок закрепляется официально<sup>60</sup>, децентрализованное управление совместно используемыми ресурсами, которые рассматриваются как общественные, коллективные блага, считается весьма эффективным. Те, кто обсуждают возможные варианты использования общинных земель, располагают самой точной информацией о том, какую максимальную экологическую нагрузку эти земли могут выдержать, а следовательно, и о том, какие имеются варианты их рационального использования; а пользователи, в свою очередь, имеют серьезные стимулы для того, чтобы отслеживать использование общинных земель и сообщать о возможных нарушениях<sup>61</sup>.

#### IV. Аграрная реформа<sup>62</sup>

27. В условиях, когда в сельских районах порой налицо в высшей степени несправедливое распределение земельных ресурсов, обеспечения более эффективных гарантий землепользования может быть недостаточно; может потребоваться перераспределение земельных ресурсов. В пункте 2(a) статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признается взаимосвязь между правом на питание и использованием природных ресурсов, а на государства возлагается обязанность «усовершенствования или реформы аграрных систем таким образом, чтобы достигнуть наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов». Это следует понимать как поощрение аграрной реформы, ведущей к более справедливому распределению земли в интересах мелких землевладельцев, как в силу обратной пропорциональной зависимости между размером хозяйства и его продуктивностью, так и в силу того, что мелкокомасштабное сельскохозяйственное производство (когда фермер более тесно связан с землей) может обеспечить более ответственное отношение к использованию почвы<sup>63</sup>. Проведение аграрной реформы поощряется также в принятых в 2004 году государствами — членами Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) Добровольных руководящих принципах в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности (Руководящий принцип 8.1).

<sup>59</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Case of Moiwana Village v. Suriname* (judgement of 15 June 2005), paras. 132-133; and *Case of the Saramaka People v. Suriname* (judgement of 28 November 2007), para. 86.

<sup>60</sup> Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge University Press, 1990), chap. 5.

<sup>61</sup> См. Ashwini Chhatre and Arun Agrawal, “Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons”, *Proceedings of the National Academy of Science*, vol. 106 (2009), pp. 17667-17670.

<sup>62</sup> Понятия «земельная реформа» и «аграрная реформа» в литературе используются взаимозаменяемо. В настоящем докладе термин «аграрная реформа» относится к стратегиям перераспределения земли (системные изменения в порядке распределения земельных прав) и стратегиям развития сельских районов, имеющим решающее значение для того, чтобы такое перераспределение было успешно осуществлено.

<sup>63</sup> A/57/356, пункт 30.

## А. Почему необходимо проведение аграрной реформы?

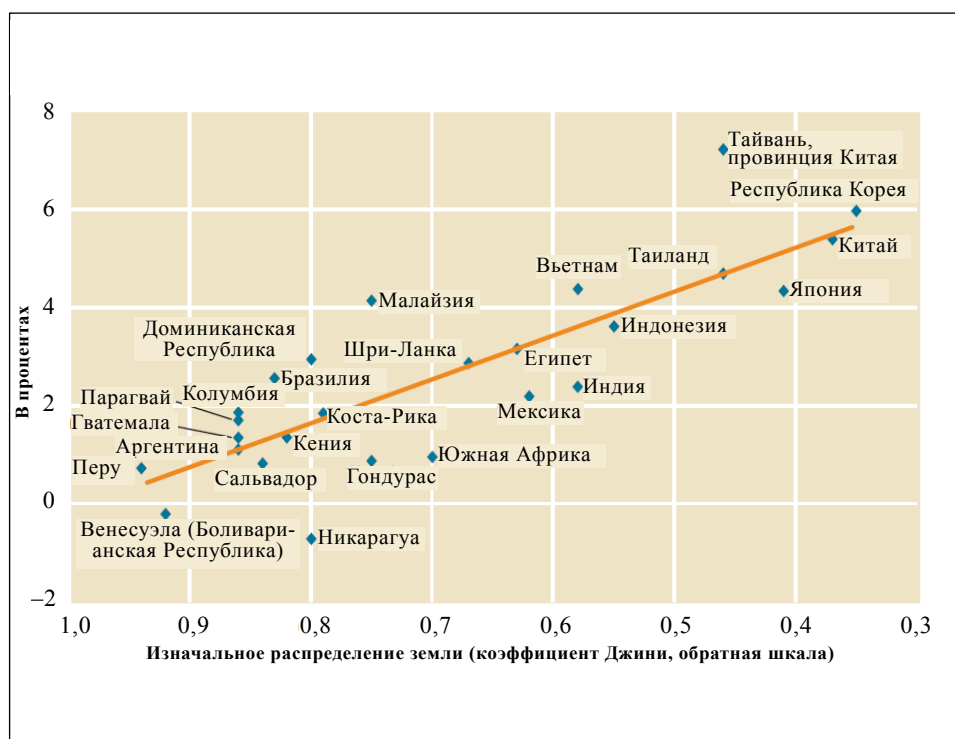
28. Проведение аграрной реформы, в результате которой начнут действовать самостоятельные семейные фермерские хозяйства, является целесообразным по целому ряду причин. По мере того, как земля передается семейным фермерским хозяйствам, незадействованные земли крупных хозяйств также вовлекаются в оборот, в результате чего уровень продуктивности повышается<sup>64</sup>. Результаты проведенного Всемирным банком в 2003 году анализа земельной политики в 73 странах в период с 1960 по 2000 годы показывает, что в странах, где земля с самого начала была распределена более справедливо, темпы роста были в два-три раза выше, чем в странах, где распределение земли было менее справедливым<sup>65</sup>. В диаграмме I показана корреляционная связь между коэффициентом Джини применительно к земельным ресурсам и средним приростом валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения, демонстрирующая взаимосвязь между изначально несправедливым распределением земли и медленными темпами экономического роста.

---

<sup>64</sup> David Palmer et al., "Towards improved land governance", Land Tenure Working Paper 11 (FAO and United Nations Human Settlements Programme, 2009), p. 31. По вопросу об обратной пропорциональной зависимости между размером фермерского хозяйства и уровнем продуктивности и эффектом масштаба в сельском хозяйстве см. Abhijit Banerjee, "Land reforms: prospects and strategies" (Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 99-24, 1999), pp. 1-5; Saturnino Borrás, Jr. et al., "Agrarian reform and rural development: historical overview and current issues", Institute of Social Studies/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy paper No. 1 (2007), p. 1.

<sup>65</sup> Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, 2003; Keith Griffin et al., "Poverty and the distribution of land", *Journal of Agrarian Change*, 2(3), 2002, p. 315.

Диаграмма I  
Средний прирост ВВП на душу населения, 1960–2000 годы



Источник: Всемирный банк, «Отчет о мировом развитии — 2006 год: равенство и развитие» (2005).

Примечание: Оценка распределения земель проводится с использованием коэффициента Джини.

29. О том, что более справедливое распределение земельных ресурсов может способствовать сокращению масштабов нищеты, свидетельствуют также результаты статистического анализа, согласно которым «уменьшение на одну треть индекса несправедливого распределения земельных ресурсов приводит к тому, что показатель уровня нищеты на протяжении 12–14 лет уменьшается в половину. Таких же показателей сокращения масштабов нищеты можно добиться на протяжении 60 лет, если среднегодовой прирост сельскохозяйственного производства будет составлять 3 процента, а несправедливое распределение земельных ресурсов сохранится неизменным»<sup>66</sup>. В результате земельных реформ, проведенных в Азии после Второй мировой войны, на 30 процентов увеличились доходы беднейших 80 процентов домашних хозяйств, при этом доходы 4 процентов наиболее состоятельных хозяйств уменьшились на 80 процентов<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> M.R. El-Ghonemy, “Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2003/2, p. 40.

<sup>67</sup> Veronika Penciakova, “Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of Cédula da Terra”, London School of Economics Working Paper Series No.10–100 (2010), p. 8.

30. Помимо того, что обеспечение более справедливого доступа сельской бедноты к земле выполняет такие экономические функции, как стимулирование роста и сокращение масштабов нищеты в сельских районах, оно также способствует социальной интеграции и экономическому раскрепощению<sup>68</sup>. Кроме того, доступ к земле повышает уровень продовольственной безопасности за счет того, что продукты питания становятся более доступными и более дешевыми, что служит определенной защитой от внешних потрясений<sup>69</sup>. Опыт перераспределения земельных ресурсов в Китае показывает, «что если получившие доступ к земле домашние хозяйства оказываются лишь в некоторой степени застрахованными от потрясений с точки зрения уровня их доходов, то от недоедания благодаря доступу к земле они застрахованы практически полностью»<sup>70</sup>. Более справедливое распределение земельных ресурсов и развитие системы семейных ферм, в которых работают члены самих семей, целесообразно, следовательно, как с точки зрения обеспечения эффективности, так и с точки зрения обеспечения справедливости<sup>71</sup>. Мелкие семейные фермы могут более рачительно использовать земельные угодья, поскольку рациональное землепользование часто является более трудоемким и предполагает тесную связь фермеров с землей. Кроме того, в тех случаях, когда в сельской местности высоки показатели безработицы, отмечается низкая занятость трудовых ресурсов, а площади земельных угодий относительно невелики, представляется более целесообразным — как с экономических позиций, так и с точки зрения социальной справедливости — повышать продуктивность земельных угодий, а не пытаться повышать производительность труда.

31. И наконец, земельную реформу можно рассматривать как возможность обеспечить более гарантированный доступ к земле женщинам, в частности одиноким женщинам и вдовам. В пункте 2(g) статьи 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин гарантируется право женщин на равный статус в земельных и аграрных реформах, а также в планах перераспределения земель. Однако по-прежнему продолжают действовать законы и сложившиеся в обществе традиции и обычаи, в соответствии с которыми после смерти супруга земля отходит его сыновьям, а не вдове, хотя эти положения ведут к грубейшим нарушениям прав женщин. В результате женщины по-прежнему составляют значительное меньшинство от общего числа лиц, обладающих правом собственности на землю, подтверждением чему служат статистические данные, приведенные в диаграмме II<sup>72</sup>:

<sup>68</sup> Julian Quan, “Land access in the 21<sup>st</sup> century: issues, trends, linkages and policy options”, *Livelihood Support Programme Working Paper 24* (FAO, 2006), p. 3.

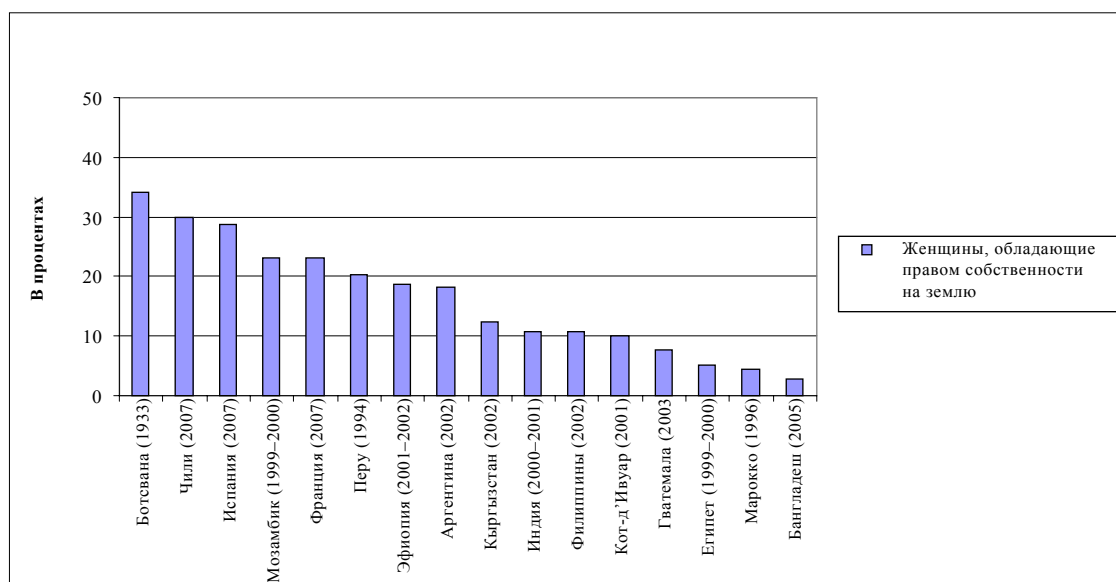
<sup>69</sup> M.R. Carter, “Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, FAO, 2003/2.

<sup>70</sup> Klaus Deininger and Hans Binswanger, “The evolution of the World Bank’s land policy: principles, experience and future challenges”, *World Bank Research Observer* 14(2) (1999), p. 256.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 248.

<sup>72</sup> Составлено автором на основе Базы данных ФАО по вопросам положения женщин и прав на землю: <http://www.fao.org/gender/landrights> (посещение веб-сайта от 19 мая 2010 года).

Диаграмма II  
Доля женщин в общем числе обладателей прав собственности на землю



32. Земельную реформу можно рассматривать как возможность устранить имеющуюся диспропорцию, либо уделяя приоритетное внимание потребностям домашних хозяйств, возглавляемых одинокими женщинами или вдовами, либо введя в систему в процессе проведения реформы практику юридического оформления прав совместной собственности на землю.

## В. Вклад земельной реформы в реализацию права на достаточное питание

33. Самые последние обязательства в отношении проведения земельной реформы были взяты в ходе Международной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов ФАО, которая была созвана в Порту-Алегри, Бразилия, в марте 2006 года. В принятой на Конференции Заключительной декларации содержится рекомендация наладить национальный диалог на основе широкого участия для достижения существенного прогресса в деле аграрной реформы и развития сельских районов и проводить в жизнь необходимые аграрные реформы «главным образом в районах, положение в которых характеризуется ярко выраженным социальным неравенством, нищетой и отсутствием продовольственной безопасности, — в качестве одного из способов обеспечения на устойчивой основе более широкого доступа к земле и связанным с ней ресурсам и контроля над ними»<sup>73</sup>. Правительства представленных на Конференции стран также рекомендовали Комитету ФАО по всемирной продовольственной безопасности утвердить комплекс руководящих принципов представленных докладов, позволяющих отслеживать ход выполнения Декларации<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Заключительная декларация Международной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов (ICARRD 2006/3), пункт 29.

<sup>74</sup> Там же, пункт 30.

34. Ведущаяся под руководством ФАО подготовка Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования землепользования и использования других природных ресурсов — это самый важный шаг в контексте выполнения обязательств, принятых на Конференции<sup>75</sup>, а в Декларации, принятой на Всемирном саммите по продовольственной безопасности в 2009 году, эта взаимосвязь отмечается особо<sup>76</sup>. Давать оценку этим руководящим принципам с точки зрения перспективной результативности их использования слишком рано. Если же говорить о региональном уровне, то важным шагом в этом направлении стали принятые Африканским союзом Рамочная программа и Руководящие принципы земельной политики в Африке, а в Латинской Америке — проект по выполнению решений Конференции, осуществление которого началось в августе 2009 года и в рамках которого многие страны принимают практические меры для реализации обязательств, сформулированных в Декларации. Однако по регионам картина в целом остается неоднозначной.

35. Можно утверждать, что отчасти неоднозначность объясняется, вероятно, сильно идеологизированным характером дискуссий по вопросу о том, как именно осуществлять земельную реформу. На протяжении последнего десятилетия основное противоречие наблюдалось между, с одной стороны, проведением централизованной, или государственной, аграрной реформы, когда реформа проводилась путем приобретения государственных земель по ценам ниже рыночных, а с другой стороны — проведением децентрализованной, или рыночной, аграрной реформы по принципу «готовый продать продавец — готовый купить покупатель». Хотя аграрные реформы теперь реже проводятся государством, ФАО продолжает получать просьбы об оказании помощи в осуществлении таких реформ<sup>77</sup>, а некоторые страны по-прежнему занимаются перераспределением земли либо поставили перед собой такую задачу. Однако с 1990-х годов наметилась тенденция к проведению рыночной аграрной реформы, свидетельством чему являются такие программы, как проект “Cédula da Terra”, который первоначально осуществлялся в Бразилии в 1996–2001 годах и работы в рамках которого возобновились в последнее время; Колумбийская программа, разработанная в соответствии с Аграрным законом № 160 от 1994 года; Южноафриканская программа реконструкции и развития, осуществляемая с 1994 года; осуществляемый в Малави Проект развития земельного рынка и сельских районов с участием общин, а также программа добровольной передачи земли на Филиппинах.

<sup>75</sup> ФАО, *Towards Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources* (2008), p. 4.

<sup>76</sup> Декларация Всемирного саммита по продовольственной безопасности (WSFS 2009/2), пункт 18.

<sup>77</sup> Maximiliano. Cox et al., “FAO in agrarian reform”, *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, 2003/2, p. 25.

36. Хотя, к сожалению, отдельные социальные движения выступают за то, чтобы оказывать давление на правительства (в том числе путем захвата земель) с целью решить эту проблему, ощущение настоятельной необходимости перераспределения земель стало менее острым в силу окончания холодной войны, а также убежденности многих политиков в том, что повышение продуктивности за счет технологических новшеств, возможно, является такой альтернативой проведению аграрной реформы, которая не вызывает столь бурной полемики<sup>78</sup>.

37. Тем не менее выдвигаются серьезные аргументы в пользу того, что земельную реформу следует рассматривать как фактор содействия последовательному осуществлению права человека на питание, по крайней мере в контекстах, характеризующихся а) высокой степенью концентрации земельной собственности (например, когда показатель неравенства превышает коэффициент Джини, составляющий 0,65) в сочетании с b) значительным уровнем нищеты в сельских районах, обусловленной безземельностью крестьян либо тем, что мелкие фермеры вынуждены обрабатывать слишком маленькие участки земли. Это подразумевает, что государствам следует отслеживать существующее неравенство в вопросах доступа к земле и в тех случаях, когда оба названных условия налицо, — направлять максимум имеющихся ресурсов на программы аграрной реформы и осуществлять такие программы в соответствии с принципами участия, транспарентности и подотчетности, с тем чтобы не допустить захвата земель местной элитой. В тех случаях, когда государства не проводят в жизнь программы перераспределения земли, это должно быть соответствующим образом обосновано.

38. Если при соблюдении определенных условий государственная аграрная реформа может, в принципе, быть весьма эффективным средством, позволяющим преодолеть укоренившееся с давних пор неравенство в вопросах доступа к земле, то рыночные аграрные реформы в этом отношении были менее успешными и порой приводили к еще большей концентрации земли в силу причин, аналогичных тем, которые объясняют недостатки практики оформления прав собственности на землю как средства, обеспечивающего гарантии землепользования<sup>79</sup>. Накопленный опыт позволяет сделать важные выводы: успех программ государственной земельной реформы зависит не только от наличия эффективно действующих законов, определяющих максимально допустимые размеры землевладений, и наличия других соответствующих гарантий, включая правовую базу, где четко определены бенефициары и земли, не подлежащие земельной реформе, но и от последовательной мобилизации населения крестьянскими организациями, которые могут стать исключительно важными партнерами в деле осуществления политики в поддержку новых бенефициа-

<sup>78</sup> См. Cox et al., “FAO in agrarian reform”, p. 2, and Borras et al., “Agrarian reform and rural development”, p. 11.

<sup>79</sup> Этот вывод был сделан на основе обстоятельного анализа большого объема литературы, посвященной соответствующим преимуществам и недостаткам государственной и рыночной моделей аграрной реформы на протяжении последних трех десятилетий, кратко изложить результаты которого в настоящем докладе не представляется возможным. В числе важных ссылок — Saturnino Borras, Jr. and Terry McKinley, “The unresolved land reform debate: beyond State-led or market-led models”, Policy Research Brief No. 2 (UNDP, 2006); Palmer et al., “Towards improved land governance”, p. 31; Quan, “Land access in the 21st century”, p. 12; P. Rosset et al., *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*; Borras et al., “Agrarian reform and rural development”, pp. 4-8; and Cox et al., “FAO in agrarian reform”, p. 13.



ров<sup>80</sup>. Однако, для того чтобы проведенное перераспределение земли приносило результаты на устойчивой основе, бенефициарам должна также оказываться поддержка в контексте осуществления комплексной политики развития сельских районов. По оценочным данным, затраты, связанные с расширением доступа к кредитованию, рынкам и проведением информационной работы с сельскими жителями, могут составлять до 60–70 процентов общей стоимости земельной реформы, что превышает расходы на приобретение и передачу земли<sup>81</sup>. Неудачи, постигшие реформы в странах Латинской Америки, по сравнению с реформами в азиатских странах объясняются тем, что в процессе реформ в Латинской Америке основное внимание традиционно уделяется исключительно вопросам доступа к земле, при этом стратегии развития сельских районов остаются без внимания<sup>82</sup>. Для того чтобы перераспределение земельных ресурсов было успешным, оно должно сопровождаться осуществлением более широкомасштабной политики аграрных реформ, призванной оказать поддержку мелким фермерам и повысить их конкурентоспособность по отношению к более крупным хозяйствам; в противном случае, у тех лиц, в интересах которых проводилась земельная реформа, появится серьезный стимул продать свою землю более крупным землевладельцам<sup>83</sup>. В рамках таких программ женщинам должно уделяться первоочередное внимание, как это делается, например, в контексте осуществляемой в канадской провинции Манитоба Программы обучения молодых сельских женщин или в рамках стратегии, которая в настоящее время разрабатывается в секторе земледелия Норвегии при участии министерства сельского хозяйства и продовольствия и в рамках которой поставлена цель добиться 40-процентного показателя участия женщин в сельском хозяйстве<sup>84</sup>. В этом контексте подспорьем могут также служить законы, устанавливающие максимально допустимые размеры землевладений. Хотя крупные землевладельцы часто идут в обход таких законов о максимально допустимых размерах землевладений, например, регистрируя землю на доверенных лиц, благодаря таким законам можно увеличить площади земель, подлежащих перераспределению в интересах беднейших хозяйств, и ограничить опасность еще большей концентрации земли после проведения реформы<sup>85</sup>. Аналогичного результата можно добиться, передав вопросы сделок с землей в ведение административных органов, что обеспечит им возможность выступать против проведения сделок, ведущих к неприемлемой степени концентрации земельной собственности в одних руках, как это было сделано в Германии в соответствии с разделом 9(1) Закона о сделках с землей.

<sup>80</sup> Borrás and McKinley, “The unresolved land reform debate”, p. 3; Cox et al., “FAO in agrarian reform”, p. 21.

<sup>81</sup> Palmer et al., “Towards improved land governance”, p. 31.

<sup>82</sup> World Bank, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* (World Bank and Oxford University Press, 2003), p. 146.

<sup>83</sup> Двадцать две рекомендации, которые были вынесены в рамках проведенной в 2008 году Международной оценки сельскохозяйственных знаний, науки и технологий для целей развития, дают хорошее общее представление о том, что именно должны включать подобные комплексные стратегии; размещены на веб-сайте <http://www.agassessment.org/>.

<sup>84</sup> Хотя дискриминационные по отношению к женщинам положения о доступе к сельскохозяйственным землям в Норвегии отменены, женщины составляют лишь 14,3 процента от общего числа фермеров.

<sup>85</sup> El-Ghonemy, “Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century”, p. 37.

## V. Рекомендации

39. В условиях все большей коммерциализации земельных отношений государствам исключительно важно повысить эффективность защиты землепользователей. Приведенные ниже рекомендации призваны наполнить конкретным содержанием связанные с землей аспекты права человека на питание.

40. Для того чтобы обеспечить соблюдение права на питание, государства должны:

а) обеспечить гарантии прав на землю. Государствам следует принять меры для юридического оформления права пользования тем лицам, домашним хозяйствам и общинам, которые в настоящее время не имеют подобных гарантий, в том числе всем тем, кто не обладает официальным правовым титулом на жилища и землю<sup>86</sup>. Приоритетное внимание следует уделять принятию законов, препятствующих выселению, в которых вводятся жесткие требования в отношении нарушений прав землепользователей. Такие шаги должны дополняться собой любые меры, принимаемые в целях повышения эффективности норм регулирования в вопросах экспроприации, которые сами по себе должны являться четкими процедурными гарантиями для землевладельцев и одновременно обеспечивать возможности для проведения аграрной реформы там, где наблюдается чрезмерная концентрация земельной собственности;

б) воздерживаться от введения уголовной ответственности за проведение законных акций социального протеста. Там, где не было достигнуто достаточного прогресса в деле выполнения обязательств, закрепленных в Заключительной декларации Международной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов, и где сохраняется глубоко укоренившееся неравенство в вопросах владения землей, не должна вводиться уголовная ответственность за ненасильственное занятие земельных наделов участниками движений безземельных крестьян. Необходимо обеспечить защиту поборников прав человека, протестующих против выселений, и обеспечить защиту и поощрение земельных прав;

в) уважать и учитывать потребности особых групп. Государствам следует обеспечить реализацию особых прав коренных народов, проведя демаркацию их земель и территорий и предоставив им конкретные гарантии защиты. Государствам следует также гарантировать доступ к рыбопромысловым зонам, пастбищам и пунктам водоснабжения рыбакам, пастухам и скотоводам, для которых защита общинных земель имеет жизненно важное значение. Признание общинных прав должно распространяться, помимо общин коренных народов, по крайней мере, на те общины, которые аналогичным образом относятся к земле и для которых главным элементом в их взаимоотношениях с землей являются интересы общины, а не отдельных лиц;

<sup>86</sup> A/HRC/4/18, приложение I, пункт 25.

d) в приоритетном порядке заниматься осуществлением моделей развития, которые не ведут к выселению, чреватым пагубными последствиями изменения в земельных правоотношениях и увеличению концентрации земельной собственности. Государствам следует тщательно анализировать модели развития, которые они берут на вооружение, поскольку преобладающая модель развития на основе опережающего роста экспорта сельскохозяйственной продукции влечет за собой серьезные негативные последствия в плане доступа уязвимых групп к земле, поскольку в этом случае существенные преимущества имеют наиболее крупные производители и землевладельцы. Земельные инвестиции, предполагающие серьезные изменения в правах собственности на землю, должны быть последним и наименее желательным вариантом сценария, приемлемым лишь в том случае, когда никакая другая инвестиционная модель не может обеспечить аналогичного с точки зрения развития эффекта на местах и повышение уровня жизни соответствующих местных общин.

41. Для того чтобы обеспечить защиту права на питание, государства должны:

a) провести децентрализованное картирование земельных прав различных пользователей и укрепить традиционные системы землепользования. Картирование должно проводиться на уровне местных общин при участии заинтересованных сторон. Даже если традиционные системы землепользования получают юридическое признание, государственным органам следует ввести в действие соответствующие гарантии, с тем чтобы контроль со стороны общин не был произвольным, дискриминационным или несправедливым по своему характеру и осуществлялся в соответствии с международными нормами и стандартами. Государствам следует ввести в действие соответствующие механизмы разрешения земельных споров между землевладельцами и арендаторами земли, между землепользователями и государством либо между субъектами частного сектора, участвующими в осуществлении проектов в области развития;

b) принять законы об аренде земли и эффективно проводить в жизнь действующее законодательство о борьбе с методами оказания давления в целях высвобождения земель для частных инвесторов. Принятие законодательства об аренде земли способно защитить арендаторов от выселения и от чрезмерной арендной платы. Кроме того, такое законодательство может обеспечить наследникам лица, арендующего землю, возможность оставаться на этой земле в случае смерти арендатора, а арендатору предоставить преимущественное право покупки земли в случае, если землевладелец захочет ее продать (в идеале — по цене ниже рыночной); такое законодательство может предусматривать возможность оформления совместного правового титула на аренду земли мужу и жене, выступающим в качестве арендаторов, с тем чтобы в случае смерти мужей их вдовам не грозила опасность выселения; оно может также обеспечивать право арендатора оставаться на земле в случае смены собственника земли;

с) обеспечить, чтобы все инвестиционные земельные проекты осуществлялись с учетом соответствующих обязательств по международному праву прав человека, на чем Специальный докладчик вновь сделал акцент в своем предыдущем докладе<sup>87</sup>.

42. Для того чтобы обеспечить реализацию права на питание, государства должны:

а) осуществить на практике положения выводов, содержащихся в Заключительной декларации Международной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов, и обеспечить приоритетный характер выполнения «усовершенствованных» государственных программ перераспределения земельных ресурсов. Государствам следует заниматься реализацией программ перераспределения земли в тех случаях, когда налицо высокая степень концентрации земельной собственности (ее можно определить как показатель неравенства, превышающий коэффициент Джини, составляющий 0,65), которая сопровождается значительными масштабами нищеты в сельских районах, обусловленной безземельностью крестьян либо тем, что мелкие фермеры работают на чрезвычайно малых по площади земельных наделах. При проведении перераспределительных аграрных реформ должны а) осуществляться, в частности, комплексные стратегии развития сельских районов, нацеленные на выполнение рекомендаций, вынесенных по результатам Международной оценки сельскохозяйственной науки и агротехнологий в интересах развития (включая системы распространения знаний, доступ к кредитованию и сельскохозяйственные исследования), а также оказываться поддержка бенефициарам при наличии достаточного объема бюджетных средств; б) применяться законы о максимально допустимых размерах землевладений, а основу их должны составлять правовые рамки, в которых четко определены бенефициары и земли, не подлежащие перераспределению; в) поощряться системы общинной собственности на землю, а не только интересы индивидуальных бенефициаров; г) соблюдаться принципы участия, транспарентности и подотчетности во избежание присвоения этих земель местной элитой; д) братья за основу конституционные положения о социальных функциях земли — там, где такие положения существуют. Всем государствам следует принять меры по контролю за неравномерным распределением земли до и после осуществления таких программ;

б) обеспечить осуществление рыночных земельных реформ на основе соблюдения принципов прав человека. Если, несмотря на оговорки, высказанные в настоящем докладе, государства делают выбор в пользу повышения гарантий землепользования путем осуществления программ юридического оформления прав собственности на землю и создания рынка земельных прав, то им следует:

и) обеспечить регулирование таких рынков, принимая соответствующие меры в целях предупреждения роста спекуляции земельной собственности, посягательств на традиционные формы землевладения со стороны новых землевладельцев, а также вынужденной продажи земли фермерами, попавшими в кабалу задолженности;

<sup>87</sup> A/HRC/13/33/Add.2.

ii) обеспечить, чтобы при оформлении прав на земельные участки в равной степени учитывались интересы женщин и мужчин, а при необходимости, в случаях существования неравенства, — производились соответствующие корректировки;

iii) поощрять системы общинной собственности (а не оформление индивидуальных прав собственности на землю), там, где местным общинам это необходимо;

iv) в приоритетном порядке оформлять права на земельные участки тем, кому земля позволяет получать средства к существованию и кто в наибольшей степени подвергается риску потерять землю в результате ее захвата, — а не тем, кто считается формальным землевладельцем;

с) учредить специализированные механизмы обжалования на местном уровне, которые были бы доступными, работали транспарентно и предусматривали гарантии в отношении коррупции.

43. Специальный докладчик также выносит следующие рекомендации в адрес международного сообщества:

а) учредить надлежащие инструменты управления в целях практического осуществления обязательств, сформулированных в Заключительной декларации Международной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов. Значительным вкладом в этом направлении могли бы стать Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования землепользования и управления другими природными ресурсами, при условии, что они будут:

i) помимо вопросов управления земельными ресурсами, учитывать вопросы перераспределения земли в соответствии с обязательствами, принятыми Конференцией;

ii) обеспечивать системное и всеобъемлющее толкование действующих положений международного права прав человека и экологического права, защищающих права землепользователей всех категорий, будь то коренные народы или другие группы сельского населения, такие как крестьяне, скотоводы и рыболовы. Международное признание права этих групп отражено в самых разных международных документах и не имеет систематического толкования. Комитет ФАО по всемирной продовольственной безопасности также мог бы сыграть важную роль:

а. создав механизм последующей деятельности по выполнению решений Конференции;

б. поручив действующей в составе Комитета Группе экспертов высокого уровня по продовольственной безопасности и питанию провести независимый обзор передовых методов проведения аграрной реформы;

b) донорам следует оказывать более активную поддержку в осуществлении программ перераспределения земли и укреплении органов земельной администрации. Важное значение органов земельной администрации, свободных от коррупции и имеющих достаточные ресурсы и высокопрофессиональных сотрудников, по-прежнему недооценивается в контексте реинвестирования в сельское хозяйство после всемирного продовольственного кризиса 2008 года;

c) правительства, вкладывающие средства в сельскохозяйственные угодья за рубежом, должны делать это в соответствии со своими обязательствами в области прав человека. Они должны регулировать поведение субъектов частного сектора, оказывая на них влияние, и тем самым содействовать защите прав заинтересованных общин. Аналогичные обязательства существуют и для банков развития, финансирующих последствия для земельных правоотношений (см. A/HRC/13/33/Add.2, пункт 5);

d) международные органы в области прав человека должны закрепить право на землю и в полной мере учитывать земельные вопросы при обеспечении соблюдения права на надлежащее питание. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам мог бы играть ведущую с точки зрения установления стандартов роль: подготовить соответствующее замечание общего порядка, в котором бы разъяснялось, что право на землю является одним из прав человека. Правозащитным органам, выполняющим функции наблюдения и контроля, надлежит проанализировать объяснения, которые представляют правительства, не осуществляющие программ перераспределения земли либо политики, преследующей аналогичные цели, несмотря на существование в их странах высокой степени концентрации земельной собственности в сочетании со значительными масштабами нищеты в сельских районах, обусловленной безземельностью либо несправедливым распределением земли.