

**Комитет по экономическим, социальным
и культурным правам****Замечание общего порядка № 26 (2022) о земле
и экономических, социальных и культурных правах*****I. Введение**

1. Земля играет важную роль в реализации целого ряда прав, предусмотренных Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Безопасный и справедливый доступ к земле, ее использование и контроль над ней отдельными лицами и сообществами может иметь важное значение для искоренения голода и бедности и обеспечения права на достаточный уровень жизни. Рациональное использование земли необходимо для обеспечения права на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду и для продвижения права на развитие, среди прочих прав. Во многих частях мира земля не только является ресурсом для производства продовольствия, получения дохода и строительства жилья, но и представляет собой основу социальной, культурной и религиозной практики и реализации права на участие в культурной жизни. В то же время надежные системы землевладения важны для защиты доступа людей к земле как средства получения средств к существованию и избежания и урегулирования споров.

2. Однако нынешний характер землепользования и управления земельными ресурсами не способствует реализации прав, закрепленных в Пакте. Эта тенденция имеет следующие основные причины:

а) обострение конкуренции за доступ к земле и контроль над ней. Долгосрочные тенденции высокого спроса на землю и быстрой урбанизации в большинстве регионов мира оказывают значительное влияние на права многих людей, в частности крестьян, жителей сельских общин, скотоводов, рыбаков и представителей коренных народов, а также лиц, живущих в бедности в городских районах;

б) в городах финансиализация рынков жилья приводит к конкуренции между различными группами за доступ к земле и контроль над ней и способствует спекуляциям и инфляции, ущемляя права тех, кто находится в менее благополучном положении, на адекватный уровень жизни и достаточное жилище;

в) в сельских районах конкуренция за пахотные земли, вызванная демографическим ростом, урбанизацией, крупномасштабными проектами развития и туризмом, оказывает серьезное влияние на источники средств к существованию и права сельского населения;

г) деградация земель вследствие чрезмерно интенсивного использования, плохого управления и неустойчивой сельскохозяйственной практики является причиной отсутствия продовольственной безопасности и ухудшения качества воды, и напрямую связана с изменением климата и деградацией окружающей среды, повышая

* Принято Комитетом на его семьдесят второй сессии (26 сентября — 14 октября 2022 года).



риск повсеместных, резких и необратимых экологических изменений, включая масштабное опустынивание¹;

e) меры по смягчению последствий изменения климата, например крупномасштабные проекты по использованию возобновляемых источников энергии или меры по восстановлению лесов, могут способствовать таким тенденциям, если ими не управлять должным образом;

f) глобальные тенденции, включая изменение климата и связанный с этим рост внутренней и трансграничной миграции, вероятно, усилят приведут к усилению трений в области доступа к земле, ее использования и владения ею, что будет иметь негативные последствия для прав человека;

g) слабые, плохо управляемые, коррумпированные или несуществующие правовые и институциональные рамочные механизмы регулирования землевладения усугубляют эти проблемы и ведут к земельным спорам и конфликтам, социальному неравенству, голоду и бедности.

3. Озабоченность, связанная с доступом к земле, ее использованием и контролем над ней, привела в последние годы к принятию ряда международных документов, которые оказали значительное влияние на национальное законодательство и политику и получили широкое признание правительств. В 2004 году Совет Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) утвердил Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности², которые содержат несколько положений, касающихся доступа к природным ресурсам, включая землю и воду. В 2012 году Комитет по всемирной продовольственной безопасности утвердил Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами³ в контексте национальной продовольственной безопасности, которые получили высокую степень легитимности, в частности, благодаря инклюзивному характеру этого Комитета. В 2014 году Комитет по всемирной продовольственной безопасности утвердил Принципы ответственного инвестирования в агропродовольственные системы, в которых, в частности, рассматриваются последствия инвестиций в сельское хозяйство для прав человека⁴. В 2007 году в своей резолюции 61/295 Генеральная Ассамблея приняла Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, а в 2018 году в своей резолюции 73/165 — Декларацию Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, в каждой из которых Ассамблея признала право на землю этих групп населения. Действительно, важность земли для реализации многих прав человека побудила некоторых ученых, организации гражданского общества и специальных докладчиков рассматривать землю в контексте прав человека, имея в виду все права, льготы и обязательства государства, связанные с землей. Одним из примеров являются Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития, которые были разработаны Специальным докладчиком по вопросу о праве на достаточное жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень⁵.

4. Настоящее замечание общего порядка было сформулировано на основе опыта Комитета в рассмотрении докладов государств-участников⁶ и в свете его других замечаний общего порядка, а также его Соображений и решений по сообщениям.

¹ См. Конвенцию Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием, «Обзор земель мира», второе издание, (Бонн, 2022), в котором подчеркивается, что от 20 % до 40 % земель во всем мире уже находятся в состоянии деградации.

² URL: <https://www.fao.org/3/y7937e/y7937e00.htm>.

³ URL: <https://doi.org/10.4060/i2801e>.

⁴ URL: https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1314/rai/CFS_Principles_Oct_2014_EN.pdf.

⁵ A/HRC/4/18, приложение I.

⁶ Комитет затрагивал вопросы, связанные с землей, примерно в 50 заключительных замечаниях с 2001 года. См., например, E/C.12/IND/CO/5, E/C.12/KHM/CO/1, E/C.12/MDG/CO/2 и E/C.12/TZA/CO/1.

Его цель заключается в том, чтобы разъяснить обязательства государств, связанные с влиянием доступа к земле, ее использования и контроля над ней на осуществление прав, закрепленных в Пакте, особенно для наиболее обездоленных и маргинализированных лиц и групп. Таким образом, оно призвано разъяснить конкретные обязательства, содержащихся в Пакте, которые касаются земли, особенно в контексте прав, закрепленных в статьях 1–3, 11, 12 и 15.

II. Положения Пакта, касающиеся земли

5. Безопасный и справедливый доступ к земле, ее использование и контроль над ней могут иметь прямые и косвенные последствия для осуществления целого ряда прав, закрепленных в Пакте.

6. Во-первых, земля имеет решающее значение для обеспечения реализации права на достаточное питание, поскольку в сельской местности земля используется для производства продуктов питания. Следовательно, если землепользователи теряют доступ к земле, которую они используют в производственных целях, их право на достаточное питание может оказаться под угрозой. Пункт 2 статьи 11 Пакта предусматривает, что государства-участники, признавая связь между правом на свободу от голода и использованием природных ресурсов, включая землю, должны совершенствовать или реформировать аграрные системы таким образом, чтобы достигнуть наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов. В замечании общего порядка № 12 (1999) Комитета о праве на достаточное питание и в Добровольных руководящих принципах в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности подчеркивается важность доступа к производственным ресурсам как ключевого элемента реализации права на достаточное питание, особенно в сельских районах, где проживает большинство крестьян и скотоводов и где люди чаще испытывают голод.

7. Во-вторых, поскольку доступ к земле открывает возможность для строительства жилья, осуществление права на достаточное жилище в значительной степени зависит от надежного доступа к земле. Без такого доступа люди могут подвергнуться перемещению и принудительному выселению, что может нарушить их право на достаточное жилище. Безопасный доступ к земле в сельских районах обеспечивает право на достаточное питание и жилье, поскольку жилье часто строится на земле, используемой для производства продуктов питания.

8. В-третьих, земля также напрямую связана с осуществлением права на воду. Например, огораживание территорий общего пользования лишает людей доступа к источникам воды, необходимой для удовлетворения их личных и бытовых потребностей.

9. В-четвертых, использование земли может влиять на осуществление права на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Например, землепользование, при котором используются пестициды, удобрения и регуляторы роста растений или которое приводит к образованию отходов животноводства и других микроорганизмов, играет свою роль в развитии различных респираторных заболеваний.

10. В-пятых, земля тесно и часто неразрывно связана с осуществлением права на участие в культурной жизни в силу особого духовного или религиозного значения земли для многих общин, например, когда земля лежит в основе социальной, культурной и религиозной практики или выражения культурной самобытности⁷.

⁷ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, communication No. 276/03, Decision, forty-sixth ordinary session, 11–25 November 2005, para. 241; Inter-American Court of Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awab Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment, 31 August 2001, paras. 148–149 and 151, and *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 17 June 2005, paras. 131–132; и Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina, *The Islamic Community in Bosnia and Herzegovina v. The Republika Srpska*, Case No. CH/96/29, Decision, 11 June 1999, paras. 182 and 187.

Это особенно актуально для коренных народов, а также для крестьян и других местных общин, ведущих традиционный образ жизни.

11. В-шестых, земля также тесно связана с правом на самоопределение, закрепленным в статье 1 Пакта, важность которого была подчеркнута в Декларации о праве на развитие (1986 год). Реализация самоопределения является необходимым условием для эффективного гарантирования и соблюдения индивидуальных прав человека, а также для поощрения и укрепления этих прав⁸. Коренные народы могут свободно осуществлять свое политическое, экономическое, социальное и культурное развитие и распоряжаться своими природными богатствами и ресурсами в своих собственных целях только в том случае, если у них есть земля или территория, на которой они могут осуществлять свое самоопределение⁹. Настоящее замечание общего порядка касается только внутреннего самоопределения коренных народов, которое должно осуществляться в соответствии с международным правом и при уважении территориальной целостности государств¹⁰. Таким образом, согласно их праву на внутреннее самоопределение, коллективная собственность на земли, территории и ресурсы коренных народов должна уважаться, что подразумевает, что эти земли и территории должны быть демаркированы и защищены государствами-участниками.

III. Обязательства государств-участников по Пакту

A. Недискриминация, равенство и группы или лица, требующие особого внимания

12. Согласно статьям 2 (пункт 2) и 3 Пакта, государства-участники обязаны ликвидировать все формы дискриминации и обеспечить равенство по существу¹¹. Соответственно, государства-участники должны проводить регулярные обзоры для обеспечения того, чтобы внутренние законы и политика не дискриминировали людей по каким-либо запрещенным признакам. Им также следует принимать конкретные меры, в том числе законодательные, для устранения дискриминации как государственных, так и частных субъектов, касающейся их прав, предусмотренных в Пакте, в контексте земельных отношений. В частности, особого внимания заслуживают женщины, представители коренных народов, крестьяне и другие люди, работающие в сельской местности, либо потому, что они традиционно подвергаются дискриминации в плане доступа к земле, пользования ею и контроля над ней, либо в силу их особого отношения к земле.

1. Женщины

13. Женщины относятся к числу тех, кто непропорционально сильно страдает от ограниченных возможностей доступа к земле, ее использования, контроля над ней, а также от плохого управления ею, что угрожает их правам, предусмотренным в Пакте, и может привести к дискриминации, в том числе в перекрестных формах. В ряде своих заключительных замечаний Комитет обратил особое внимание на дискриминацию женщин в том, что касается гарантий землевладения, доступа к земле, пользования ею и контроля над ней, супружеской собственности, наследования и исключения из процессов принятия решений, в том числе в контексте общинных форм землевладения¹². В своем замечании общего порядка № 16 (2005) Комитет отметил,

⁸ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 12 (1984), п. 1.

⁹ Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, преамбула и статьи 10 и 26.

¹⁰ *Кяккяляярви и др. против Финляндии* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

¹¹ См. Замечание общего порядка № 20 (2009) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пп. 7–8.

¹² Что касается дискриминации в отношении доступа к земле, особенно в плане доступа и владения, см., например, E/C.12/GIN/CO/1, E/C.12/CMR/CO/4, E/C.12/MLI/CO/1, E/C.12/NER/CO/1, E/C.12/ZAf/CO/1 и E/C.12/CAF/CO/1. Что касается очень небольшого числа

что женщины имели право владеть, пользоваться или иным образом управлять жильем, землей и имуществом наравне с мужчинами и имели доступ к необходимым для этого ресурсам (пункт 28)¹³. В своем замечании общего порядка № 12 (1999) Комитет признал важность полного и равного доступа к экономическим ресурсам, особенно для женщин, включая права наследования и владения землей (пункт 26)¹⁴.

14. Для женщин земля является ключевым ресурсом для удовлетворения потребностей в средствах к существованию и для получения доступа к другим товарам и услугам, таким как кредит. Кроме того, земля важна для более широкого вовлечения женщин в процесс принятия решений в домохозяйствах и для их участия в сельских институтах, что может дать им больше полномочий на принятие решений и рычагов влияния на коллективные права и ресурсы. Кроме того, наличие у женщин имущества в собственности ведет к повышению благосостояния детей и расширяет доступ к услугам сексуального и репродуктивного здоровья. Это также снижает подверженность женщин насилию, отчасти потому, что женщинам, имеющим гарантии владения, легче бежать от домашнего насилия в поисках защиты, а также в силу того, что домашние хозяйства женщин становятся более безопасными благодаря повышению уверенности женщин в себе, их самооценки и роли в принятии решений, а также большей социальной, семейной и общественной поддержке¹⁵. Таким образом, при проведении аграрной реформы или любого перераспределения земли следует надлежащим образом соблюдать право женщин, независимо от их семейного положения, на владение такой перераспределенной землей наравне с мужчинами. Государствам также следует контролировать и регулировать обычное право, которое во многих странах играет важную роль в управлении земельными ресурсами, для защиты прав женщин и девочек, на которых распространяются традиционные правила наследования, основанные на мужском первородстве.

15. Тем не менее законы и социальные обычаи, предусматривающие, например, что после смерти мужчины его земля принадлежит его сыновьям, а не вдове или дочерям, остаются в силе, несмотря на то что они очевидно нарушают права женщин, предусмотренные в Пакте¹⁶. Для того чтобы женщины пользовались правами, закрепленными в Пакте, наравне с мужчинами, необходимо ликвидировать традиционные нормы и структуры, регулирующие земельные отношения, которые дискриминируют женщин. Этого можно добиться путем увязывания традиционных и современных режимов управления земельными ресурсами¹⁷.

2. Коренные народы

16. Право коренных народов на земли и территории, которые они традиционно занимают, признано в международном праве. Конвенция о коренных народах и

женщин, владеющих землей, см., например, [E/C.12/ZAF/CO/1](#). Что касается традиционного и обычного права и практики, лишаящих женщин прав наследования и собственности, см., например, [E/C.12/BEN/CO/3](#), [E/C.12/CMR/CO/4](#), [E/C.12/ZAF/CO/1](#), [E/C.12/NER/CO/1](#) и [E/C.12/CAF/CO/1](#). Относительно патриархальных отношений и отношений, основанных на стереотипах, см., например, [E/C.12/NER/CO/1](#).

¹³ См. также Протокол к Африканской хартии прав человека и народов, касающийся прав женщин в Африке, статьи 15–16, 18 и 19 с).

¹⁴ См. также Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 34 (2016), в которой Комитет признал права сельских женщин на землю, природные ресурсы, включая воду, семена и леса и рыбные запасы в качестве основных прав человека и подчеркнул, что государства-участники должны принять все необходимые меры для достижения фактического равенства сельских женщин в отношении прав на земельные и природные ресурсы (пп. 56–57).

¹⁵ International Center for Research on Women, *Property Ownership & Inheritance Rights of Women for Social Protection – The South Asia Experience* (Washington, D.C., 2006), pp. 12 and 100. См. также Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 34 (2016), пп. 55–78.

¹⁶ См. также Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 34 (2016), пп. 55–78.

¹⁷ African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, *Framework and guidelines on land governance in Africa* (Addis Ababa, 2010), para. 3.1.3.

народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года (№ 169) Международной организации труда и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (статьи 25–28)¹⁸ признают право коренных народов на землю и территорию¹⁹. Эти источники международного права прав человека предусматривают уважение и защиту связи коренных народов со своими землями, территориям и ресурсам, требуя от государств демаркации их земель, защиты этих земель от посягательств и уважения их права на управление землями в соответствии с их внутренними формами организации. Духовная связь коренных народов с землей связана не только с духовными церемониями, но и с любой деятельностью на земле, такой как охота, рыболовство, скотоводство и сбор растений, лекарств и продуктов питания. Таким образом, государства-участники должны обеспечить право коренных народов на сохранение и укрепление их духовной связи со своими землями, территориями и ресурсами, в том числе водными и морскими, находящимися в их владении или переставшими находиться в их владении, но которыми они владели или пользовались в прошлом. Коренные народы имеют право на демаркацию своих земель, и их переселение должно допускаться при узко определяемых обстоятельствах и с предварительного, свободного и информированного согласия соответствующих групп²⁰. Законы и политика должны защищать коренные народы от угрозы посягательства государства на их земли, например для осуществления промышленных проектов или для крупномасштабных инвестиций в сельскохозяйственное производство²¹. Региональные суды по правам человека вносят свой вклад в укрепление прав коренных народов на их земли и территории²². Межамериканский суд по правам человека и Африканская комиссия по правам человека и народов придерживаются мнения, что коренные народы, которые помимо своей воли утратили владение своими землями без свободного и предварительного согласия после законной передачи третьим лицам, «имеют право на их возвращение или получение других земель равного размера и качества»²³.

17. В недавней судебной практике региональных судов по правам человека некоторые права, применимые к коренным народам в отношении земли, были распространены на некоторые традиционные общины, которые имеют аналогичную связь со своими исконными землями, в центре которой находится община, а не отдельный человек²⁴.

¹⁸ См. также Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности, руководящий принцип 9.

¹⁹ См. также [A/HRC/45/38](#).

²⁰ В статьях 10–11, 19, 28–29 и 32 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов говорится о необходимости получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов на принятие мер, затрагивающих их интересы. Это служит гарантией коллективных прав коренных народов. См. [A/HRC/39/62](#).

²¹ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статьи 28 и 32.

²² Inter-American Court of Human Rights, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, paras. 151 and 164. Анализ правовой практики межамериканских органов в этой области см. Fergus MacKay, “From ‘sacred commitment’ to justiciable norms: indigenous peoples’ rights in the Inter-American system,” in *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Margot E. Salomon, Arne Tostensen and Wouter Vandenhole, eds. (Antwerp, Intersentia, 2007). См. также African Court on Human and Peoples’ Rights, *African Commission on Human and Peoples’ Rights v. Republic of Kenya*, Application No. 006/2012, Judgment, 26 May 2017.

²³ Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 29 March 2006, para. 128; и African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, para. 209. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своей общей рекомендации № 23 (1997) также подчеркнул, что такая компенсация «должна по мере возможности выплачиваться землями и территориями» (п. 5).

²⁴ Inter-American Court of Human Rights, *Moiwana Community v. Suriname*, Judgment, 15 June 2005, paras. 132–133, and *Saramaka People v. Suriname*, Judgment, 28 November 2007, para. 86.

3. Крестьяне и другие люди, работающие в сельской местности

18. Доступ к земле имеет особое значение для реализации прав крестьян и других людей, работающих в сельской местности во всем мире²⁵. Для крестьян доступ к земле и другим производственным ресурсам настолько важен для реализации большинства прав, предусмотренных Пактом, что это подразумевает признание за ними права на землю. Статьи 5 и 17 Декларации Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельской местности, признают это право на землю за крестьянами и другими лицами, работающими в сельской местности, включая сельскохозяйственных рабочих, скотоводов и рыбаков. Это право может осуществляться индивидуально и коллективно. Оно предполагает право иметь доступ к земле, рационально использовать ее и управлять ею, для того чтобы поддерживать достаточный уровень жизни, иметь место для проживания в безопасности, мире и достоинстве и развивать свою культуру²⁶. Государствам следует принимать меры для оказания поддержки крестьянам в использовании земли устойчивым образом, в сохранении плодородия почвы и ее производительного потенциала, а также в том, чтобы их методы производства не ставили под угрозу окружающую среду для других с точки зрения таких аспектов, как доступ к чистой воде и сохранение биоразнообразия.

19. Если споры о земле возникают между коренными народами или крестьянами, государствам следует предоставлять механизмы для адекватного разрешения этих споров, прилагая все усилия для удовлетворения права на землю обеих групп²⁷. Обе группы в значительной степени зависят от доступа к общинным землям или к коллективной собственности. Уважение самоопределения коренных народов и их традиционной системы землевладения требует признания их коллективной собственности на земли, территории и ресурсы²⁸. Существуют и другие группы, включая крестьян, скотоводов и рыбаков, для которых доступ к общинным землям или территориям общего пользования для заготовки дров, забора воды или сбора лекарственных растений, а также для охоты и рыболовства имеет важное значение. Обычные формы собственности могут обеспечить защищенность людей, которые зависят от общих ресурсов и для которых формальные права собственности, как правило, не являются подходящим решением. Однако плохо продуманные попытки формально закрепить обычные права владения посредством схем оформления прав собственности и огораживания общинных земель могут лишить таких людей доступа к ресурсам, от которых они зависят, что отразится на их праве на питание, праве на воду и других правах, закрепленных в Пакте. Следовательно, государства обязаны гарантировать безопасный доступ без дискриминации законным землепользователям, включая тех, кто зависит от коллективных или общинных земель.

В. Участие, консультации и прозрачность

20. Участие, консультации и прозрачность являются ключевыми принципами выполнения обязательств, вытекающих из Пакта, в том числе в отношении земли. Люди и общины должны надлежащим образом информироваться о процессах принятия решений, которые могут повлиять на осуществление ими предусмотренных в Пакте прав в контексте, связанном с землей, и иметь возможность конструктивно участвовать в этих процессах, не подвергаясь преследованиям²⁹. Равный доступ к

²⁵ В качестве примера важности земли для гражданских и политических прав крестьян см. дело *Портильо Касерес и др. против Парагвая* (CCPR/C/126/D/2751/2016).

²⁶ Резолюция 39/12 Совета по правам человека, приложение, статья 17 (п. 1).

²⁷ О необходимости гармонизации права на землю крестьян и коренных народов см. Inter-American Court of Human Rights, *Indigenous Communities of the Lhaka Honhat (Our Land) Association v. Argentina*, Judgment, 6 February 2020.

²⁸ A/HRC/45/38. См. также *Кякяляarvi и др. против Финляндии* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

²⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 16 (2005), п. 37, и замечание общего порядка № 21 (2009), п. 16 с). См. также African Commission on Human and Peoples' Rights, "State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the

достаточной и прозрачной информации всех сторон, участвующих в принятии решений, является ключом к участию в принятии решений с акцентом на права человека. Государствам-участникам следует разрабатывать соответствующие законы, политические меры и процедуры для обеспечения прозрачности, участия и консультаций в связи с принятием решений по земельным вопросам, в том числе по вопросам регистрации земли, управления землей и передачи земли, а также в преддверии выселения с земли. Процессы принятия решений должны быть прозрачными, организованными на соответствующих языках, без барьеров и с разумным приспособлением для всех участников.

21. Процессы принятия решений должны широко освещаться и включать процедуры предоставления доступа ко всем соответствующим документам. С затрагиваемыми лицами необходимо связываться до принятия любого решения, которое может повлиять на их права, предусмотренные Пактом. Международным правовым стандартом для коренных народов является свободное, предварительное и осознанное согласие, которое должно являться результатом процесса диалога и переговоров, где получение согласия является целью³⁰. Коренные народы должны не только участвовать в процессах принятия решений, но и иметь возможность активно влиять на их результаты. Для переселения требуется согласие, как указано в статье 10 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Право на участие имеет смысл только тогда, когда его использование не влечет за собой возмездия в той или иной форме.

C. Основные обязательства государств-участников

1. Обязательство уважать

22. Обязательство уважать требует, чтобы государства-участники не вмешивались прямо или косвенно в закрепленные в Пакте права, касающиеся земли, включая доступ к земле, ее использование и контроль над ней. Обязательство уважать означает не делать ничего из следующего: а) вмешиваться в законные права землепользователей на владение землей³¹, в частности выселять их с земли, от которой зависят их средства к существованию; б) выселять силой и уничтожать имущество в качестве карательных мер; в) совершать любые дискриминационные действия в процессе регистрации земли и управления земельными ресурсами, в том числе по признаку семейного положения, дееспособности или доступа к экономическим ресурсам; или d) совершать любые акты коррупции в связи с управлением земельными ресурсами и переуступкой прав на них. Обязательство уважать подразумевает также уважение существующих возможностей доступа к земле всех законных землевладельцев и уважение решений соответствующих общин по управлению своими землями в соответствии с внутренними формами организации.

23. Государства должны предоставить всем людям разумную степень защиты прав владения и пользования, гарантируя правовую защиту от принудительных выселений. В более общем плане Пакт налагает на государства обязанность воздерживаться от вмешательства в законные права землепользователей на владение землей, в частности от выселения их с земли, от которой зависят их средства к существованию.

environment” (Niamey, 2017), pp. 26–27; и Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, п. 3В (6).

³⁰ Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, пункт 9.9.

³¹ Термин «законный носитель прав владения и пользования» был разработан в ходе переговоров по Добровольным руководящим принципам ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности в 2012 году, чтобы разъяснить тот факт, что законные носители прав владения и пользования включают не только тех, кто имеет официальные права собственности на землю, но и тех, кто имеет обычные, коллективные или традиционные права владения и пользования, которые могут быть не признаны законом.

Принудительные выселения *prima facie* не совместимы с требованиями Пакта³². Соответствующие органы должны обеспечивать, чтобы выселение проводилось исключительно на основе законодательства, совместимого с Пактом, и с соблюдением общих принципов целесообразности и соразмерности законной цели выселения с последствиями выселения для затрагиваемых лиц³³. Это обязательство вытекает из толкования обязательств государства-участника по пункту 1 статьи 2 Пакта, рассматриваемого в совокупности со статьей 11, и требований статьи 4, устанавливающей условия, при которых допустимы ограничения пользования правами, предусмотренными в Пакте. Во-первых, ограничение должно применяться на законных основаниях. Во-вторых, ограничение должно применяться для общего блага или достижения «общественной цели» в демократическом обществе. В-третьих, оно должно быть соразмерным упомянутой законной цели. В-четвертых, ограничение должно быть необходимым в том смысле, что оно должно являться наименее ограничительной мерой для достижения законной цели. Наконец, положительные результаты установления ограничения для общего блага должны перевешивать его последствия для пользования ограничиваемым правом³⁴. Государствам-участникам следует четко определить понятия общественной цели в законодательстве, чтобы обеспечить возможность судебного контроля. Государства-участники должны принимать и применять национальное законодательство, прямо запрещающее принудительные выселения и устанавливающее рамки для процессов выселения и переселения, которые должны осуществляться в соответствии с международным правом и стандартами в области прав человека³⁵.

24. В случае переселения людей и предоставления им альтернативного жилья такое жилье должно быть безопасным и обеспечивать гарантии владения и пользования, предоставляя доступ к государственным услугам, включая образование, здравоохранение, участие в жизни местной общины и возможности получения средств к существованию³⁶. Необходимо прилагать все усилия, чтобы не разрушать общины, учитывая их важнейшую роль в поддержке и сохранении соседских связей и обеспечении средств к существованию. До проведения любых выселений или внесения изменений в характер землепользования, которые могут привести к лишению людей доступа к их производственным ресурсам, государства-участники должны проследить за тем, чтобы были изучены все возможные альтернативы в консультации с затрагиваемыми лицами, с тем чтобы избежать или, по крайней мере, свести к минимуму необходимость прибегать к выселениям³⁷. Лицам, которые затрагиваются постановлениями о выселении, во всех случаях должна предоставляться возможность пользоваться средствами или процедурами правовой защиты.

25. Когда государство владеет землей или контролирует ее, оно должно обеспечить признание и уважение законных прав землевладения отдельных лиц и общин, даже в рамках традиционных систем землевладения. Коллективные системы пользования и управления землей, будь то традиционные системы, кооперативы или другие формы общего управления, должны быть определены, признаны и зарегистрированы. Политика, направленная на предоставление прав владения и пользования землей, находящейся в государственной собственности, безземельным крестьянам, должна преследовать более широкие социальные и экологические цели в соответствии с обязательствами в области прав человека. Местные общины, традиционно

³² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 (1997) п. 1.

³³ *Бен Джазия и др. против Испании* (E/C.12/61/D/5/2015), п. 13.4.

³⁴ *Гомес-Лимон Пардо против Испании* (E/C.12/67/D/52/2018), п. 9.4.

³⁵ См. также Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития.

³⁶ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991).

³⁷ *A/HRC/13/33/Add.2*, приложение, принцип 2; и African Commission on Human and Peoples' Rights, *Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights* (2012), paras. 51–55 and 77–79.

использовавшие землю, должны иметь приоритет при перераспределении прав владения.

2. Обязательство защищать

26. Обязательство защищать требует от государств-участников принятия мер для предотвращения вмешательства любого физического или юридического лица в закрепленные в Пакте права, касающиеся земли, включая доступ к земле, ее использование и контроль над ней. Государства-участники должны защищать доступ к земле, обеспечивая, чтобы никто не подвергся принудительному выселению и чтобы права на доступ к земле не нарушались третьими сторонами иным образом. Государства-участники должны также обеспечить защиту законных прав владения и пользования во всех процессах, связанных с передачей этих прав, включая добровольные или принудительные сделки, связанные с инвестициями, политикой консолидации земель или другими мерами реформирования и перераспределению прав на землю.

27. Независимо от типа существующих систем землевладения, государствам-участникам следует принимать меры для обеспечения того, чтобы отношения всех людей к земле были защищены в разумной степени, а также для защиты законных обладателей прав владения и пользования от выселения, незаконного лишения земли, присвоения, преследования и других угроз. Кроме того, государствам-участникам следует принимать безотлагательные меры для обеспечения правовой защищенности прав владения и пользования тех лиц и домашних хозяйств, которые в настоящее время лишены такой защиты, в подлинной консультации с заинтересованными лицами и группами³⁸. Государствам-участникам следует также признавать и защищать общинные аспекты владения, особенно в отношении коренных народов, крестьян и других традиционных общин, которые имеют материальную и духовную связь со своими традиционными землями, необходимую для их существования, благополучия и полноценного развития. Речь идет о коллективных правах на доступ к землям, территориям и ресурсам, которые они традиционно имели в собственности, занимали или иным образом использовали или приобретали, а также на их использование и контроль над ними³⁹. Поэтому рамочные правовые механизмы должны не допускать повышения концентрации земельной собственности и привилегий в рамках систем землевладения, в том числе в тех случаях, когда мотивация для изменения правовых рамок вытекает из международных соглашений⁴⁰.

28. Государствам-участникам следует разрабатывать законы и политику, гарантирующие ответственное инвестирование, связанное с земельными ресурсами. Для этого необходимо участие всех затрагиваемых сторон с самых ранних этапов работы и справедливое регулирование процессов передачи. Во всех инвестиционных процессах, связанных с землей, затрагиваемые лица или группы должны иметь доступ к механизмам подачи жалоб, позволяющим им оспаривать решения местных органов власти, инвестиционных советов или других соответствующих сторон до начала размещения инвестиций и вплоть до выплаты справедливой компенсации. Следует проводить оценки последствий для прав человека с целью определения потенциального ущерба и вариантов его смягчения. Принципы ответственного поведения инвесторов и ответственного инвестирования должны фиксироваться

³⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991) п. 8 а).

³⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 21 (2009), п. 36. См. также Inter-American Court of Human Rights, *Xákmok Kásek Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment, 24 August 2010, para. 86, and *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, para. 118; African Commission on Human and Peoples' Rights, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenya*, paras. 252–268; и African Court on Human and Peoples' Rights, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, paras. 195–201.

⁴⁰ African Commission on Human and Peoples' Rights, "State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment", p. 25, para. 18.

законодательно и быть обеспечены правовой санкцией. Ответственные инвестиции должны уважать законные права владения и не должны идти вразрез с правами человека и законными целям политики, таким как продовольственная безопасность и устойчивое использование природных ресурсов. Государствам-участникам следует обеспечить прозрачные правила, регулирующие масштабы, сферу и характер допустимых сделок с правами владения и определить, какие сделки с правами владения являются крупномасштабными в их национальных условиях⁴¹.

29. Государства-участники должны иметь механизмы гарантий и политические инструменты для защиты законных прав владения от угроз, которые могут возникнуть в результате крупномасштабных сделок с правами владения. Крупномасштабные инвестиции в землю могут создавать угрозу для прав, предусмотренных Пактом, поскольку они часто затрагивают многих мелких землевладельцев, чьи неформальные права на землепользование нередко не признаются⁴². Такие гарантии могут включать предельные уровни допустимых сделок с землей и требование о том, чтобы передача земельных ресурсов в объеме, превышающем определенный уровень, утверждалась на высшем уровне правительства или национальным парламентом. Государствам следует рассмотреть возможность продвижения ряда моделей производства и инвестиций, не приводящих к массовому выселению населения с занимаемых земель, включая модели, поощряющие партнерство с местными правообладателями.

30. Обязательство защищать влечет за собой позитивную обязанность принимать законодательные и иные меры для формулирования четких стандартов для негосударственных субъектов, таких как коммерческие организации и частные инвесторы, особенно в контексте крупномасштабных сделок по приобретению и аренде земли в стране и за рубежом⁴³. Государствам-участникам следует разработать правовую базу, требующую от хозяйствующих субъектов проявлять должную заботу о правах человека с целью выявления, предотвращения и смягчения негативных последствий для закрепленных в Пакте прав, вызванных их решениями и деятельностью⁴⁴.

31. В последние годы поощряется оформление прав собственности на землю для защиты землепользователей от выселения государством и посягательств частных субъектов, особенно крупных землевладельцев, и инвесторов. Этот процесс, иногда называемый «формализацией», заключается в демаркации земли, фактически занимаемой и используемой каждым землепользователем (и обычно признаваемой в обычном праве), расширении использования цифровых технологий и выдаче документа, защищающего землепользователей от экспроприации и в то же время позволяющего им продавать землю. Последствия оформления прав собственности неоднозначны. Уточнение прав собственности было призвано обеспечить гарантии владения, позволить жителям неформальных поселений стать признанными собственниками и защитить мелких фермеров от выселения с их земель. Оно обосновывалось также необходимостью создания рынка прав на землю, что позволит более оперативно передавать права собственности и снизит операционные издержки на этих рынках. Эти две цели могут противоречить друг другу, поскольку коммерциализация прав собственности может стать источником отчуждения и сделать права владения менее защищенными. Поэтому государствам следует разрабатывать законы и политику, гарантирующие, чтобы программы оформления прав собственности не осуществлялись исключительно для поддержки продажи земли и коммерциализации землевладения. Если такие законы или нормы регулирования отсутствуют, оформление права собственности на ранее существовавшие обычные формы владения может привести к увеличению числа конфликтов, а не к большей

⁴¹ African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, “Guiding principles on large scale land-based investments in Africa” (Addis Ababa, 2014).

⁴² Там же, глава 2.

⁴³ African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Social and Economic Rights Action Centre and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Decision, thirtieth ordinary session, 13–27 October 2001.

⁴⁴ African Union, African Development Bank and Economic Commission for Africa, “Guiding principles on large scale land based investments in Africa”.

ясности, а также к снижению, а не к повышению уровня безопасности, что негативно скажется на правах, предусмотренных Пактом, в частности на праве на достаточный жизненный уровень. Государствам следует обеспечить, чтобы любой процесс оформления прав собственности на землю, связанный с рассмотрением конкурирующих притязаний на землю, защищал права тех, кто сталкивается с наибольшей угрозой маргинализации и дискриминации, одновременно устраняя историческую несправедливость.

3. Обязательство осуществлять

32. Обязательство осуществлять требует от государств принятия законодательных, административных, бюджетных и других мер и разработки эффективных средств правовой защиты с целью осуществления в полном объеме предусмотренных Пактом прав, касающихся земли, включая доступ к земле, пользование ею и контроль над ней. Государствам-участникам следует содействовать обеспечению безопасного, справедливого и устойчивого доступа к земле, ее использованию и контролю над ней для тех, кто зависит от земли для реализации своих экономических, социальных и культурных прав. Это особенно важно для тех, кто не имеет земли или живет в бедности, особенно для женщин и маргинализированных слоев населения⁴⁵.

33. Регистрация земли и управление земельными ресурсами должны осуществляться без какой-либо дискриминации, включая дискриминацию на основании изменения семейного положения, отсутствия дееспособности и доступа к экономическим ресурсам. Юридическое признание и наделение отдельных лиц правами владения должно осуществляться систематически, без дискриминации по признаку пола, семейного положения и принадлежности к той или иной общине и таким образом, чтобы лица, живущие в бедности, и другие обездоленные и маргинализированные лица и группы имели все возможности для юридического признания имеющихся у них прав владения. Государствам-участникам следует выявлять все существующие права владения и всех правообладателей, а не только те, которые зафиксированы в письменных документах. Государства-участники устанавливают посредством публичных правил определение прав землепользователей, которые являются законными, согласно всем соответствующим положениям Пакта и определениям, содержащимся в Добровольных руководящих принципах ответственного управления владением и использованием земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности.

34. Управление земельными ресурсами должно основываться на доступных и недискриминационных услугах, предоставляемых подотчетными учреждениями, действия которых контролируются судебными органами. Такие услуги должны быть доступными и предоставляться быстро и эффективно. Лица и группы, находящиеся в неблагоприятном и маргинальном положении, должны получать поддержку в использовании этих услуг, а их доступ к правосудию должен быть гарантирован. Такая поддержка должна охватывать правовое содействие, включая доступную юридическую помощь, особенно для тех, кто живет в очень отдаленных районах. Государства-участники должны предотвращать коррупцию в сфере управления правами владения и их передачей путем принятия и обеспечения применения антикоррупционных мер, устраняющих, в частности, конфликт интересов.

35. Государства-участники также должны признавать социальную, культурную, духовную, экономическую, экологическую и политическую ценность земли для общин с традиционными системами землевладения и уважать существующие формы самоуправления в вопросах землепользования. Традиционные институты систем коллективного владения должны обеспечивать значимое участие всех членов, в том числе женщин и молодежи, в принятии решений, касающихся распределения прав пользователей. Обеспечение доступа к природным ресурсам не может ограничиваться

⁴⁵ African Commission on Human and Peoples' Rights, "State reporting guidelines and principles on articles 21 and 24 of the African Charter relating to extractive industries, human rights and the environment", pp. 12–13, sect. III (g)–(h).

защитой земель и территорий коренных народов. Другие группы зависят от общих благ, иными словами, от глобальных общественных благ. Рыбакам необходим доступ к рыболовным угодьям, однако укрепление индивидуальных прав собственности может повлечь за собой ограждение земель, которые дают им доступ к морю или рекам. Скотоводы также составляют особенно важную группу в Африке к югу от Сахары, где проживает почти половина из насчитывающихся в мире 120 млн скотоводов или фермеров, занимающихся скотоводством. Кроме того, во всем развивающемся мире многие крестьяне и сельские домохозяйства по-прежнему занимаются заготовкой дров для приготовления пищи и отопления, а также пользуются колодцами или источниками воды, находящимися в общей собственности. Формализация прав собственности и создание земельных кадастров не должны ухудшать положение ни одной из этих групп, поскольку отрезание их от ресурсов, от которых они зависят, поставит под угрозу их средства к существованию.

36. Аграрная реформа является важным шагом к реализации закрепленных в Пакте прав, касающихся земли⁴⁶. Более справедливое распределение земли посредством аграрной реформы может оказать значительное влияние на сокращение бедности⁴⁷ и способствовать социальной интеграции и расширению экономических прав и возможностей⁴⁸. Она укрепляет продовольственную безопасность, поскольку делает продовольствие более доступным и недорогим, обеспечивая буфер против внешних потрясений⁴⁹. Механизмы распределения земли должны также поддерживать небольшие семейные фермы, которые часто используют землю более устойчивым образом и способствуют развитию сельских районов благодаря своей трудоемкости. В то же время программы перераспределения земли должны обеспечивать бенефициарам надлежащую поддержку для расширения их способности продуктивно использовать землю и заниматься устойчивой сельскохозяйственной практикой для поддержания продуктивности земли. Политические инструменты, необходимые для поддержки экономического успеха семейных фермерских хозяйств, должны включать обучение по вопросам доступа к кредитам, помощь в использовании маркетинговых возможностей и объединение машино-технического парка. Политические меры должны быть сформулированы таким образом, чтобы позволить бенефициарам получать выгоду от приобретенной земли и избежать необходимости продавать землю для обеспечения своих минимальных потребностей. Перераспределение земли и аграрные реформы должны быть направлены в первую очередь на обеспечение доступа к земле молодежи, женщин, сообществ, подвергающихся дискриминации по расовому и родовому признаку, и других представителей маргинализированных групп, и должны уважать и защищать коллективные и традиционные формы землевладения.

37. Государствам следует использовать максимум имеющихся ресурсов для постепенной реализации предусмотренных Пактом прав, касающихся доступа к производственным ресурсам, в частности для оказания помощи отдельным лицам и группам в получении доступа к достаточному уровню жизни. Пункт 2 а) статьи 11 Пакта налагает на государств-участников обязательство улучшить методы производства, хранения и распределения продуктов питания путем совершенствования или реформы аграрных систем таким образом, чтобы достигнуть

⁴⁶ По вопросу важности аграрной реформы см. Заключительную декларацию, принятую на Международной конференции ФАО по вопросам аграрной реформы и развития сельских районов, состоявшейся в Порту-Алегри, Бразилия, в 2006 году (ICARRD 2006/3), в которой государства-члены согласились с принципом «проводить соответствующие аграрные реформы главным образом в районах с сильным социальным неравенством, бедностью и отсутствием продовольственной безопасности, как средство расширения устойчивого доступа к земле и соответствующим ресурсам и контроля над ними».

⁴⁷ M.R. El-Ghonemy, "Land reform development challenges of 1963–2003 continue into the twenty-first century", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003); и Veronika Penciakova, "Market-led agrarian reform: a beneficiary perspective of Cédula da Terra", Working Paper Series No. 10–100 (London, London School of Economics and Political Science, 2010).

⁴⁸ Julian Quan, "Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options", *Livelihood Support Programme Working Paper No. 24* (Rome, FAO, 2006).

⁴⁹ M.R. Carter, "Designing land and property rights reform for poverty alleviation and food security", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2 (2003).

наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов. Это означает, что государства обязаны поддерживать программы аграрных реформ, обеспечивающие адекватный доступ к земле, особенно для мелких крестьян, для которых доступ к земле является источником средств к существованию⁵⁰. Политика и законы должны подкрепляться адекватными, гендерно-чувствительными мерами поддержки, разработанными в рамках процессов с широким участием, и должны быть направлены на обеспечение устойчивости аграрных реформ. Такая политика и законы должны включать адекватные гарантии против возврата к чрезмерной концентрации земель после реформ, например законы о максимальных размерах земельных наделов и правовые гарантии для защиты коллективных и обычных форм владения землей.

38. Государствам-участникам следует заниматься долгосрочным региональным планированием для поддержания экологических функций земель. Им следует определять приоритеты и поддерживать различные виды землепользования, используя основанный на уважении прав человека подход к сохранению, поддержанию биоразнообразия и устойчивому использованию земли и других природных ресурсов⁵¹. Они также должны, среди прочего, способствовать устойчивому использованию природных ресурсов путем признания, защиты и поощрения традиционных видов землепользования, разработки политики и мер по укреплению источников средств к существованию людей на основе природных ресурсов и долгосрочных программ сохранения земель. Речь идет, в частности, о конкретных мерах по оказанию поддержки общинам и людям в предотвращении, смягчении последствий глобального потепления и адаптации к ним. Государства должны создавать условия для восстановления биологического и другого природного потенциала и циклов и сотрудничать с местными общинами, инвесторами и другими сторонами для обеспечения того, чтобы использование земли в сельскохозяйственных и иных целях обеспечивало бережное отношение к окружающей среде и не ускорило истощение почв и исчерпание запасов воды⁵².

39. Государствам-участникам следует разрабатывать законы и политику, позволяющие признавать неформальные формы владения на основе процессов, основанных на широком участии и учитывающих гендерные аспекты, уделяя особое внимание фермерам-арендаторам, крестьянам и другим мелким производителям продовольствия.

D. Экстерриториальные обязательства

40. Экстерриториальные обязательства имеют особое значение для выполнения вытекающих из Пакта обязательств, касающихся доступа к земле, ее использования и контроля над ней. Передача земли довольно часто финансируется или поощряется международными организациями, включая государственных инвесторов, таких как банки развития, финансирующие проекты развития, для которых требуется земля, например под плотины или парки возобновляемой энергии, или частными инвесторами. В ходе рассмотрения докладов государств-участников Комитет сталкивается с растущим числом жалоб на негативные последствия для доступа отдельных лиц, групп, крестьян и представителей коренных народов к производственным ресурсам по причине международных инвестиционных переговоров, соглашений и практик, в том числе государственно-частных партнерств между государственными учреждениями и иностранными частными инвесторами.

⁵⁰ Исследования выявили обратную зависимость между размером производственных единиц и производительностью на гектар. См., например, Robert Eastwood, Michael Lipton and Andrew Newell, "Farm size", in *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 4, Prabhu L. Pingali and Robert E. Evenson, eds. (Amsterdam, Elsevier, 2010).

⁵¹ Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности, руководящий принцип 8В.

⁵² [A/HRC/13/33/Add.2](#), приложение, принцип 6.

1. Экстерриториальное обязательство уважать

41. Экстерриториальное обязательство уважать предписывает государствам-участникам воздерживаться от действий, которые прямо или косвенно мешают осуществлению прав, закрепленных в Пакте, в связи с земельными ресурсами за пределами их территории. Оно также требует от них принятия конкретных мер для того, чтобы их внутренняя и международная политика и действия, в том числе в сфере торговли, инвестиций, энергетики, сельского хозяйства, развития и смягчения последствий изменения климата, прямо или косвенно не препятствовали осуществлению прав человека⁵³. Это относится ко всем видам проектов, реализуемых агентствами развития или финансируемых банками развития. Гарантии, разработанные Всемирным банком и другими международными банками развития, являются формой признания этого обязательства, особенно в отношении инвестиций в землю⁵⁴. После мирового продовольственного кризиса 2007–2008 годов во всем мире увеличилось число крупномасштабных проектов инвестиций в землю, что вызвало целый ряд проблем для людей, живущих на земле или пользующихся ею, включая принудительные или недобровольные выселения без адекватной компенсации. Для смягчения или предотвращения таких ситуаций были разработаны Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. Кроме того, были обновлены нормативы эффективности Международной финансовой корпорации и соответствующие гарантии Всемирного банка. Кроме того, государствам-участникам, являющимся членами международных финансовых учреждений, в частности Всемирного банка, Международного фонда сельскохозяйственного развития и региональных банков развития, следует принимать меры для обеспечения того, чтобы их кредитная политика и другая практика не препятствовали осуществлению земельных прав, закрепленных в Пакте.

2. Экстерриториальное обязательство защищать

42. Экстерриториальное обязательство защищать требует от государств-участников создания необходимых механизмов регулирования для обеспечения того, чтобы коммерческие предприятия, включая транснациональные корпорации, и другие негосударственные субъекты, деятельность которых они в состоянии регулировать, не препятствовали осуществлению предусмотренных в Пакте земельных прав в контекстах в других странах. Таким образом, государствам-участникам следует предпринимать необходимые шаги для предотвращения нарушений прав человека за рубежом в связанных с землей контекстах со стороны негосударственных субъектов, на которых они могут оказывать влияние, не ущемляя суверенитета и не умаляя обязательств принимающих государств⁵⁵.

43. В контексте приобретения земли и другой предпринимательской деятельности, влияющей на доступ к производственным ресурсам, включая землю, государствам-участникам следует обеспечивать, чтобы инвесторы, проживающие в других странах и вкладывающие средства в сельскохозяйственные угодья за рубежом, не лишали отдельных людей или общины доступа к земле или связанным с землей ресурсам, от которых зависят их средства к существованию. Это может означать возложение на инвесторов обязательства действовать с должной ответственностью для обеспечения того, чтобы они не приобретали или не арендовали землю в нарушение международных норм и руководящих принципов⁵⁶.

⁵³ См. E/C.12/BEL/CO/4, E/C.12/AUT/CO/4 и E/C.12/NOR/CO/5; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 34 (2016), п. 13; A/56/10 и A/56/10/Corr.1, стр. 155–168 (по статьям 16–18); и руководящие принципы относительно оценок воздействия торговых и инвестиционных соглашений на права человека.

⁵⁴ Michael Windfuhr, *Safeguarding Human Rights in Land Related Investments: Comparison of the Voluntary Guidelines Land with the IFC Performance Standards and the World Bank Environmental and Social Safeguard Framework* (Berlin, German Institute for Human Rights, 2017).

⁵⁵ E/C.12/2011/1, пп. 5–6.

⁵⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017), п. 33.

44. Государствам-участникам, которые поощряют или осуществляют связанные с землей инвестиции за рубежом, в том числе через частично или полностью принадлежащие государству или контролируемые государством компании, включая суверенные фонды, государственные пенсионные фонды и частно-государственные партнерства⁵⁷, следует действовать таким образом, чтобы не ограничивать возможности других государств выполнять свои обязательства, вытекающие из Пакта. Государства-участники должны анализировать последствия таких инвестиций для прав человека до их осуществления и регулярно оценивать и корректировать их. Такие оценки следует проводить при активном участии общественности, придавать огласке их результаты и использовать их при разработке мер по предотвращению, прекращению и исправлению любых нарушений прав человека или злоупотреблений⁵⁸.

45. Государствам-участникам следует следить за тем, чтобы разработка, заключение, толкование и осуществление международных соглашений, включая, в том числе, но не исключительно в сферах торговли, инвестиций, финансов, сотрудничества в целях развития и изменения климата, не шли вразрез с их обязательствами по Пакту и не оказывали неблагоприятного воздействия на доступ к производственным ресурсам в других странах⁵⁹.

3. Экстерриториальное обязательство осуществлять

46. В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Пакта государствам следует предпринимать в порядке международной помощи и сотрудничества шаги с целью постепенного достижения полной реализации предусмотренных в Пакте прав, связанных с землей, что также принесет пользу народам и общинам за пределами их территорий. Поддержка должна включать техническое сотрудничество, финансовую помощь и наращивание институционального потенциала, в частности в области управления земельными ресурсами, обмена знаниями и помощи в разработке национальной политики в области землевладения, а также передачу соответствующих технологий.

47. Международное сотрудничество и помощь должны быть направлены на поддержку национальной политики, направленной на обеспечение доступа к землепользованию для тех, чьи законные права пользователя не были признаны. Политика не должна приводить к концентрации земельных ресурсов или их коммерциализации и должна быть направлена на улучшение доступа обездоленных и маргинализированных лиц и групп к земле и усиление их гарантий владения. Должна быть разработана адекватная политика гарантий, а лица и группы, пострадавшие от мер международного сотрудничества и помощи, должны иметь доступ к независимым механизмам подачи и рассмотрения жалоб. Международное сотрудничество и помощь могут способствовать усилиям по обеспечению устойчивости земельной политики, которая является или станет неотъемлемой частью официального механизма государственного планирования землепользования и более широкого пространственного планирования.

⁵⁷ Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, п. 12.15.

⁵⁸ См. E/C.12/NOR/CO/5; A/HRC/13/33/Add.2; Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011), пункты 18-19; и European Court of Human Rights, *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, Application No. 37374/05, Judgment, 14 April 2009, paras. 26 and 35.

⁵⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечания общего порядка № 3 (1990) п. 2; № 15 (2002), п. 35; № 22 (2016), п. 31; и № 24/2017, пп. 12–13; E/C.12/CAN/CO/6; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, общая рекомендация № 34 (2016); European Court of Human Rights, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Application No. 45036/98, Judgment, 30 June 2005, para. 154; и Inter-American Court of Human Rights, *Sawhoyamata Indigenous Community v. Paraguay*, para. 140.

IV. Конкретные вопросы, имеющие отношение к осуществлению прав, закрепленных в Пакте, в контексте, связанном с землей

A. Внутренние вооруженные конфликты и постконфликтные ситуации

48. Существуют связи между внутренними вооруженными конфликтами, землей и осуществлением прав, закрепленных в Пакте. Иногда земельные конфликты, особенно те, которые связаны с носящим структурный характер неравным распределением прав землевладения, унаследованным, например, от колониальной системы или системы апартеида, могут быть одной из коренных причин или спусковым крючком конфликта. В других случаях конфликты могут приводить к насильственным перемещениям, захвату и отчуждению земель, особенно для населения, находящегося в уязвимом положении, такого как крестьяне, коренные народы, этнические меньшинства и женщины. Следует отметить, что решение земельных споров и конфликтов может стать ключом к повышению устойчивости и поддержанию мира⁶⁰. Поэтому государства должны прилагать все усилия для предотвращения отчуждения земель во время внутренних вооруженных конфликтов. Если отчуждение все же происходит, государства обязаны разработать программы реституции, гарантирующие всем внутренне перемещенным лицам право на возвращение им всех земель, которых они были произвольно или незаконно лишены⁶¹. Государства также должны урегулировать все земельные конфликты, которые могут спровоцировать повторное возникновение вооруженного конфликта.

49. Превентивные меры по предотвращению отчуждения земель во время вооруженного конфликта должны предусматривать, по крайней мере, следующее: а) создание механизмов защиты прав землевладения для населения, находящегося в уязвимом положении; б) координацию гуманитарной помощи и выполнение норм международного гуманитарного права путем принятия мер по предотвращению отчуждения земель; в) внесение в информационные системы всех тех владений, которые находятся под угрозой отчуждения, не только для предотвращения отчуждения, но и для облегчения реституции земли в будущем; и d) возможность замораживания земельного рынка в регионах, в которых высок риск внутреннего перемещения и отчуждения земли. Все эти превентивные меры должны защищать не только собственность, но и все формы землевладения, включая обычные формы владения, поскольку те, кто подвергается большому риску лишения земли, могут не являться ее формальными владельцами.

50. Программы реституции земли должны включать меры, гарантирующие право беженцев и внутренне перемещенных лиц на добровольное возвращение на свои прежние земли или в места обычного проживания в условиях безопасности и уважения их достоинства. Если реституция невозможна, государства должны разработать адекватные механизмы компенсации⁶². Государствам следует создавать и поддерживать справедливые, своевременные, независимые, прозрачные и недискриминационные процедуры, институты и механизмы для оценки и обеспечения исполнения всех требований о реституции земли. Они должны охватывать не только имущественные права, но и все формы землевладения, особенно когда они связаны с осуществлением прав, предусмотренных Пактом. Особое внимание следует уделить адекватному решению проблемы «вторичных владельцев», которые в основном являются добросовестными покупателями, и лиц, находящихся в уязвимом положении, которые заняли землю после того, как законные владельцы покинули ее в результате вооруженного конфликта. В частности, «вторичным владельцам» должны

⁶⁰ См. директивную записку Генерального секретаря под названием «The United Nations and Land and Conflict», выпущенную в марте 2019 года.

⁶¹ См. Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, одобренные Подкомиссией по поощрению и защите прав человека (E/CN.4/Sub.2/2005/17).

⁶² Там же.

быть гарантированы надлежащие процессуальные гарантии; если их выселение необходимо, оно должно осуществляться на основе подлинных консультаций, и государства, в случае необходимости, должны предоставлять выселяемым альтернативное жилье и социальные услуги, чтобы гарантировать им адекватный уровень жизни.

51. Во многих постконфликтных ситуациях программ реституции земли, даже в случае успеха, может оказаться недостаточно для предотвращения новых конфликтов и гарантирования прав, предусмотренных в Пакте, беженцам и внутренне перемещенным лицам, поскольку эти группы населения часто жили в бедности и были лишены прав на землю еще до конфликта. В этих обстоятельствах одной реституции земли или компенсации недостаточно, поскольку они не избавят беженцев и внутренне перемещенных лиц от бедности и не уменьшат социальное и гендерное неравенство в сфере землевладения. В таких условиях возмещение ущерба жертвам внутреннего перемещения или насилия должно выходить за рамки реституции. Возмещение ущерба должно носить трансформирующий характер⁶³ в том смысле, что оно должно включать в себя политику и меры, направленные на снижение неравенства и повышение уровня жизни этих людей. Необходимо принять конкретные меры для исправления гендерного неравенства в сфере землевладения, например отдавая предпочтение женщинам при предоставлении прав на землю. Кроме того, государствам следует прилагать усилия к тому, чтобы программы реституции земли включали политику реформирования сельских районов, предусматривающую техническую, финансовую и образовательную поддержку бенефициаров.

В. Коррупция

52. Управление земельными ресурсами является одной из областей, в которых коррупция может быть наиболее распространена. Коррупция имеет место и оказывает негативное влияние при демаркации земель и при развертывании программ оформления прав собственности; при разработке программ землепользования и определении «недоиспользуемых» или «пустующих» земель; при использовании положений об «общественной цели» или «резервировании под государственные нужды» для оправдания экспроприации земли; и при продаже земли правительствами или сдаче ее в аренду инвесторам.

53. Государствам следует создавать надлежащие механизмы подотчетности для предупреждения коррупции в связи со всеми соответствующими видами земельной политики и стремиться к предотвращению коррупции во всех ее проявлениях, на всех уровнях и повсеместно⁶⁴. Государства должны регулярно пересматривать и контролировать политические, правовые и организационные рамки для поддержания их эффективности. Учреждениям-исполнителям и судебным органам следует работать с гражданским обществом, представителями пользователей их услуг и широкой общественностью, с тем чтобы повышать качество своих услуг и стремиться предотвращать коррупцию за счет прозрачных процессов и процедур принятия решений⁶⁵. Государства должны делать это, в частности, посредством консультаций, участия и соблюдения верховенства закона и принципов прозрачности и подотчетности⁶⁶.

⁶³ Rodrigo Uprimny Yepes, “Transformative reparations of massive gross human rights violations: between corrective and distributive justice”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 27, No. 4 (2009).

⁶⁴ Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, п. 3.1 (5).

⁶⁵ Там же, пункт 5.8.

⁶⁶ Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности включают рекомендации, относящиеся ко всем компонентам управления земельными ресурсами, таким как регистрация прав на землю, оценка земли и утверждение программ планирования земельных ресурсов. Аналогичным образом, в

С. Правозащитники

54. Положение правозащитников является особенно тяжелым в условиях земельных конфликтов⁶⁷. Комитет регулярно получает сообщения об угрозах и нападениях, направленных на тех, кто стремится защитить свои права, предусмотренные Пактом, или права других, часто в форме преследования, привлечения к уголовной ответственности, диффамации и убийств, особенно в контексте проектов, связанных с добычей полезных ископаемых и с программами развития⁶⁸. В контексте земли многие правозащитники также выступают в защиту экологических функций земли и устойчивости землепользования как необходимого условия соблюдения прав человека в будущем. В соответствии с Декларацией о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы государства должны принимать все необходимые меры для уважения правозащитников и их деятельности, в том числе в связи с земельными вопросами, и воздерживаться от применения к ним уголовных наказаний или введения новых уголовных преступлений с целью воспрепятствовать их деятельности.

55. Конкретные меры, которые государства должны принимать для обеспечения деятельности правозащитников в сфере земельных отношений, зависят от национальных условий. Однако решающее значение имеют следующие меры: а) публичное признание высшими государственными органами важности и легитимности работы правозащитников и обязательство не допускать насилия или угроз в отношении них; б) отмена любого законодательства государства или любых мер, которые направлены на наказание правозащитников или препятствование их работе; в) укрепление государственных институтов, отвечающих за обеспечение деятельности правозащитников; г) расследование любых видов насилия или угроз в отношении правозащитников и наказание виновных; и е) принятие и осуществление программ, в консультации с потенциальными бенефициарами, на осуществление которых выделено достаточно ресурсов и которые предусматривают механизмы координации, обеспечивающие принятие, когда это необходимо, адекватных мер защиты правозащитников, подвергающихся риску⁶⁹.

Д. Изменение климата

56. Влияние изменения климата на доступ к земле, затрагивающий права пользователей, во многих странах является чрезвычайно серьезным. В прибрежных зонах от повышения уровня моря страдают жилища, сельское хозяйство и доступ к рыболовству. Изменение климата также способствует деградации земель и опустыниванию. Повышение температуры, изменение структуры осадков и увеличение частоты экстремальных погодных явлений, таких как засухи и наводнения, оказывают все большее влияние на доступ к земле⁷⁰. Государства должны сотрудничать на международном уровне и выполнять свою обязанность сокращать выбросы и свои соответствующие обязательства, взятые в контексте реализации

Принципах ответственного инвестирования в агропродовольственные системы говорится о необходимости соблюдения «норм верховенства права и применения законодательства без проявлений коррупции» (принцип 9) и указывается на Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции как на имеющую отношение к реализации принципов.

⁶⁷ См. резолюцию 31/21 Совета по правам человека о защите правозащитников, будь то отдельных лиц, групп или органов общества, занимающихся экономическими, социальными и культурными правами; и Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

⁶⁸ Например, E/C.12/VNM/CO/2-4, п. 11, E/C.12/1/Add.44, п. 19, E/C.12/IND/CO/5, пп. 12 и 50, E/C.12/PHIL/CO/4, п. 15, E/C.12/COD/CO/4, п. 12, E/C.12/LKA/CO/2-4, п. 10, и E/C.12/IDN/CO/1, п. 28.

⁶⁹ E/C.12/2011/1, п. 8.

⁷⁰ См. Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change and Land: summary for Policymakers” (2019).

Парижского соглашения. Как подчеркивал Комитет ранее, эти обязанности возникают у государств также в соответствии с правом прав человека⁷¹. Кроме того, государства должны избегать проведения политики по смягчению последствий изменения климата, такой как связывание углерода путем массового лесовосстановления или защиты существующих лесов, которая ведет к различным формам захвата земель, особенно когда эта политика затрагивает земли и территории населения, находящегося в уязвимом положении, такого как крестьяне или коренные народы. Политика смягчения последствий должна привести к абсолютному сокращению выбросов за счет постепенного отказа от производства и использования ископаемого топлива.

57. Государства обязаны разрабатывать такую политику адаптации к изменению климата на национальном уровне, которая учитывала бы все формы изменения характера землепользования, вызванного изменением климата, регистрировать всех затронутых лиц и использовать максимум имеющихся ресурсов для устранения последствий изменения климата, особенно для обездоленных групп населения.

58. Изменение климата затрагивает все страны, включая те, которые, возможно, внесли в него наименьший вклад. Таким образом, те страны, которые исторически вносили наибольший вклад в изменение климата, и те, которые вносят основной вклад сегодня, должны оказывать помощь странам, которые больше всего страдают от изменения климата, но меньше всего способны справиться с его последствиями, в том числе путем поддержки и финансирования мер адаптации, связанных с землей. Механизмы сотрудничества в целях смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним должны предусматривать и использовать надежный набор экологических и социальных гарантий, с тем чтобы ни один проект не оказывал негативного влияния на права человека и окружающую среду, а также гарантировать доступ к информации и содержательные консультации с теми, кого затрагивают такие проекты. Необходимо также уважать свободное, предварительное и информированное согласие коренных народов⁷².

V. Осуществление и средства правовой защиты

59. Государствам следует обеспечивать отдельным лицам и группам возможность получать и передавать информацию, имеющую отношение к осуществлению земельных прав в соответствии с Пактом. Государствам следует регулярно вести мониторинг осуществления систем владения и пользования, а также всей политики, законов и мер, которые влияют на реализацию прав, закрепленных в Пакте, в земельном контексте. Процессы мониторинга должны опираться на качественные и дезагрегированные количественные данные, собранные местными сообществами и другими субъектами, быть инклюзивными и коллективными и уделять особое внимание обездоленным и маргинализированным лицам и группам. В странах, где существуют коллективные и традиционные формы владения землей сельскими общинами, мониторинг должен включать механизмы участия для отслеживания влияния конкретной политики на доступ к земле людей, проживающих в соответствующих общинах.

60. Государства-участники должны следить за тем, чтобы у них имелись административные и судебные системы для эффективного осуществления политики и применения правовой базы, касающихся земли, и чтобы их административные и судебные органы действовали в соответствии с обязательствами государства по Пакту. Речь идет, в частности, о принятии мер по предоставлению недискриминационных, оперативных и доступных услуг всем правообладателям с целью защиты прав владения, а также поощрения и облегчения пользования этими правами, в том числе в

⁷¹ См. [HRI/2019/1](#).

⁷² В целях обеспечения согласованности, гарантии должны соответствовать практике Зеленого климатического фонда и гарантиям, предусмотренным экологической и социальной политикой Адаптационного фонда, созданного в рамках Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

отдаленных сельских районах⁷³. Доступ к правосудию является ключевым фактором: государства-участники должны гарантировать, чтобы даже в отдаленных районах оно было доступным и недорогостоящим, особенно для обездоленных и маргинализированных лиц и групп. Средства судебной защиты также должны быть адаптированы к условиям сельских районов и отвечать потребностям жертв нарушений, предоставляя им доступ ко всей соответствующей информации и адекватному возмещению и компенсации, включая, когда это уместно, реституцию земли и возвращение беженцев и внутренне перемещенных лиц. Как подчеркивается в статье 28 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, реституция земли часто является основным средством правовой защиты для коренных народов⁷⁴. Доступ к правосудию должен включать в себя доступ к процедурам по устранению последствий предпринимательской деятельности не только в странах домицилия, но и там, где были допущены нарушения⁷⁵.

61. Государствам-участникам следует наращивать потенциал своих административных и судебных органов для обеспечения доступа к своевременным, доступным и эффективным средствам разрешения споров о правах владения и пользования через беспристрастные и компетентные судебные и административные органы, особенно в отдаленных сельских районах⁷⁶. Государствам-участникам следует признавать обычные и другие устоявшиеся процедуры урегулирования споров там, где они существуют, и сотрудничать с ними, обеспечивая, чтобы они предоставляли справедливые, надежные, доступные и недискриминационные возможности безотлагательного разрешения споров по поводу прав владения и пользования в духе уважения прав человека⁷⁷. Следует укреплять или разрабатывать средства разрешения конфликтов между общинами в отношении земельных, рыбных и лесных ресурсов, используемых более чем одной общиной⁷⁸. Уважение, защита и гарантия безопасного и справедливого доступа к земле, пользования ею и контроля над ней являются предпосылками осуществления многих прав, закрепленных в Пакте. Эффективные средства защиты имеют решающее значение для их реализации.

⁷³ Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, пп. 6.2 и 6.4.

⁷⁴ Inter-American Court of Human Rights, *Yakye Axa Indigenous Community vs Paraguay*, paras. 146–148.

⁷⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017), пп. 49–57.

⁷⁶ Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, п. 21.1.

⁷⁷ Там же, п. 21.3.

⁷⁸ Там же, п. 9.11.