



Итогового документа
- консультативного совещания

**Добровольные руководящие принципы ответственного управления
режимом владения землей и другими природными ресурсами**

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения ФАО.

Содержание

1. Введение

2. Итоги консультаций на региональном уровне, с гражданским обществом и частным сектором

- I. Основные цели и принципы
- II. Политическая, законодательная и организационная основа
- III. Технические вопросы
- IV. Социальные аспекты
- V. Вызовы

3. Дальнейшие шаги

Введение

ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций) и другие партнеры в области развития, в сотрудничестве со странами, занимаются подготовкой *Добровольные руководящие принципы ответственного управления режимом владения землей и другими природными ресурсами*, в которых государствам, гражданскому обществу и частному сектору будут даны практические рекомендации по управлению в сфере владения землей. Благодаря введению положений и международно-признанных стандартов по ответственным видам практики, эти Добровольные руководящие принципы обеспечат основу и образец, которыми заинтересованные стороны смогут пользоваться при разработке собственной политики и мероприятий.

Группа по вопросам управления земельными ресурсами Отдела по вопросам климата, энергетики и землепользования (КЭЗ) Департамента управления природными ресурсами и охраны окружающей среды (ПР) ФАО занималась нормотворческой работой в сфере управления в сфере владения землей с 2005 года. Подготовка Добровольных руководящих принципов началась в ноябре 2008 года с проведения в Риме Совещания группы экспертов. Благодаря финансовой поддержке со стороны МФСР и правительств Германии и Финляндии был создан проект целевого фонда, основной целью которого является разработка этих Добровольных руководящих принципов. В период 2009-2010 годов состоялся ряд многосторонних дискуссий в рамках тематических и региональных консультативных совещаний. Эти совещания позволили объединить усилия региональных представительных многоотраслевых групп для определения региональных приоритетов и аспектов, которые будут рассмотрены после подготовки проекта Добровольных руководящих принципов.

В настоящем документе обобщены итоги консультаций региональных органов, гражданского общества и частного сектора, проведенных в 2009-2010 годах по теме Добровольных руководящих принципов. Результаты каждого консультативного совещания были оформлены в виде суждений, которые доступны в электронном режиме¹. В них выделены основные принципы и стратегические мероприятия, которые были предложены на совещании и которые предстоит рассмотреть и включить в Добровольные руководящие принципы. Цель настоящего *Итогового документа* – объединить полученные результаты в одной публикации, являющейся отправной точкой для разработки Добровольных руководящих принципов, которые будут рассматриваться на совещании рабочей группы открытого состава Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ).

В ходе подготовки настоящего обобщенного материала были рассмотрены итоги следующих консультаций:

- **Южная Африка**, Намибия (сентябрь 2009 года);
- **Азия**, Вьетнам (октябрь 2009 года);
- **Частный сектор**, Англия (январь 2010 года);
- **Гражданское общество Азии**, Малайзия (март 2010 года);
- **Европа**, Румыния (март 2010 года);
- **Гражданское общество Латинской Америки**, Бразилия (май 2010 года);
- **Латинская Америка**, Бразилия (май 2010 года);
- **Ближний Восток**, Иордания (май 2010 года);
- **Гражданское общество Европы**, ФАО, Рим (июнь 2010 года);
- **Франкоязычная Африка**, Буркина-Фасо (июнь 2010 года);

¹ <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/events/en/>

- **Тихоокеанский регион**, Самоа (июль 2010 года);
- **Центральная Америка**, Панама (сентябрь 2010 года);
- **Гражданское общество Африки**, Мали (сентябрь 2010 года);
- **Восточная и англоязычная Западная Африка**, Эфиопия (сентябрь 2010 года);
- **Содружество Независимых Государств**, Россия (ноябрь 2010 года).

Следует отметить, что в настоящем документе лишь зафиксированы и объединены итоговые суждения; обработка или оценка этих данных не проводилась. Ни структура, ни подробное содержание настоящего документа не отражают окончательный проект Добровольных руководящих принципов.

Итоги консультаций на региональном уровне, с гражданским обществом и частным сектором

I. Основные цели, принципы и процессы

В настоящем разделе объединены материалы, имеющие отношение к различным областям. Многие из описанных ниже пунктов будут вновь рассмотрены в других разделах, когда это будет продиктовано особенностями контекста и обстоятельствами. В этом разделе прежде всего собраны вопросы, которые можно рассматривать как целесообразные с точки зрения глобальных целей и задач Добровольных руководящих принципов. За ними следует свод принципов, которые можно считать применимыми для Добровольных руководящих принципов. В заключение Добровольные руководящие принципы помещаются в региональный и международный контексты.

Вопросы ответственного управления в сфере владения землей и другими природными ресурсами следует рассматривать в контексте более широких целей в области развития. К ним относятся обеспечение продовольственной безопасности домохозяйств, борьба с голодом и нищетой, устойчивое развитие и охрана окружающей среды, ответственное инвестирование, повышение уровня жизни в контексте таких вызовов, как изменение климата и волатильность цен на продовольствие и топливо, и поддержка потенциала молодежи. Ответственное управление в сфере владения землей должно включаться в более широкую национальную, социальную и экономическую политику и стратегию для достижения желаемых экономических и социальных результатов. Должно быть признано, что земля выполняет социальную, экономическую и экологическую функции. Следует учитывать и те различные роли, которые земля и другие природные ресурсы играют в поддержании культурного, экономического, экологического и социального равновесия.

Ответственное управление в сфере владения землей должно опираться на правопорядок и уважение прав человека, включая право на достаточное питание. Оно должно носить недискриминационный и гендерно ориентированный характер и способствовать укреплению права коренных народов на самоопределение, автономию и на выражение добровольного, предварительного и осознанного согласия. Обеспечивая уважение разнообразия верований и традиций, оно должно поддерживать общие этические и технические стандарты и основы. В рамках применимых процедур должны предприниматься попытки предупреждения и ликвидации коррупции и поощрения прозрачности, участия общественности, доступа к информации, повышения осведомленности населения, мониторинга и наращивания потенциала.

Прозрачность. Процесс поиска и принятия решений следует вести прозрачно и открыто. Содержание этих решений, а также вытекающие из них права и обязанности должны доводиться до сведения населения. Политические и законодательные основы должны быть прозрачными, репрезентативными, чуткими, конкурентоспособными и подконтрольными. В ходе административных реформ следует рассматривать те проблемные случаи, когда применимые процедуры являются сложными, затратными и бюрократическими, чтобы обеспечивать гласность и доступность этих процедур, а также внедрение надлежащих технологий и уровней точности. Необходимо создать соответствующие механизмы надзора и отчетности.

Участие. Следует оказывать поддержку процессам, обеспечивающим баланс между национальными и общинными интересами посредством участия всех заинтересованных сторон и реализации комплексных программ в области развития. В целях обеспечения участия в процедурах выработки, пересмотра и реформирования политики должен быть разработан и

официально закреплён всеохватный механизм общественной координации на всех уровнях деятельности (политика, законодательство, планирование, управление, мониторинг), включая механизмы межотраслевой координации. Нужно разработать и внедрить принципы и стандарты для обеспечения того, чтобы представители общественности, особенно коренных народов, малоимущих общин и уязвимых групп населения, могли конструктивно излагать свою позицию и имели возможность сообщать свои отзывы и замечания. Всестороннее и эффективное участие коренных народов в принятии решений по вопросам управления землей и другими природными ресурсами должно быть включено в русло основной деятельности.

Доступность информации. Информация должна быть доступна и иметься в наличии для всех адекватным, своевременным, законным, практичным и полезным образом. Следует разработать соответствующие информационные системы для предоставления данных, статистики и другой информации о наличии ресурсов и об управлении землевладением. Имеющаяся информация и материалы исследований должны способствовать процессам принятия решений на всех уровнях и этапах.

Просвещение, расширение прав и повышение осведомленности. Ответственное управление в сфере владения землей должно быть нацелено на поддержку соответствующего просвещения и повышения осведомленности, чтобы дать отдельным лицам, уязвимым и особым группам населения и общинам возможность деятельно участвовать в процессах принятия решений, включая процессы выработки политики и мониторинга.

Мониторинг и обеспечение отчетности. Должна быть создана всеобъемлющая, комплексная и четкая система мониторинга для отслеживания политики, действий и отчетности правительств и других двусторонних, региональных и международных учреждений. Следует образовывать юридические инстанции для контроля, мониторинга и применения санкций и содействовать развитию таких механизмов, как наблюдательные органы, докладчики и гражданские суды. Системы мониторинга должны обеспечивать общинам жизнеспособные механизмы для поиска решений, особенно в случаях, когда их права на владение землей, на территорию или на природные богатства находятся под угрозой или нарушаются.

Ресурсы и наращивание потенциала. Для внедрения ответственного управления в сфере владения землей потребуются адекватные ресурсы и потенциал по рассмотрению проблемных аспектов. Следует укреплять и наращивать технический и управленческий потенциал учреждений, ответственных за управление и рациональное пользование землей и другими природными ресурсами на всех уровнях. Правительства, управления земельными ресурсами и частный сектор должны подбирать для себя подготовленный, образованный и мотивированный персонал и обеспечивать надлежащее вознаграждение за его работу. Необходимо наращивать потенциал и знания гражданского общества и уязвимых групп населения. Правительствам следует принимать меры к тому, чтобы гражданское общество и уязвимые группы располагали адекватным потенциалом для отстаивания своих прав и для всестороннего участия в принятии решений и в управлении природными ресурсами.

Ответственное управление в сфере владения должно носить обязательный характер и включаться в политическую систему на национальном уровне.

Мероприятия по совершенствованию управления в сфере владения должны увязываться с соответствующими международными, региональными и национальными документами. В них следует отражать приверженность международным договорам, в том числе о правах женщин, детей и коренных народов, и решениям Международной конференции 2006 года по вопросам аграрной реформы и развития сельских районов. Они должны быть нацелены на поддержку и связь с текущими национальными инициативами по совершенствованию управления в сфере владения землей, такими, как реформы политики в области использования земельных и других природных ресурсов, в том числе инициативы гражданского общества. Наконец, они должны

содействовать проведению в жизнь земельной политики и законодательства в соответствующих странах.

Ответственное управление в сфере владения должно быть нацелено на преодоление появляющихся вызовов, включая угрозу пандемии ВИЧ/СПИДа, изменение климата, приобретение земельных угодий для инвестиций в сельское хозяйство, быстрые темпы урбанизации и деградацию земель. Кроме того, ему следует опираться на свежие инновации в сфере владения и управления землей для повышения уровня безопасности владения и снижения издержек.

II. Политическая, законодательная и организационная основа

Политика, законодательство и организационные структуры образуют ту основу, на которую опирается владение землей и другими природными ресурсами. В настоящем разделе обобщены материалы, касающиеся этой темы. Сначала в нем излагаются глубинные принципы и стратегии, а затем – различные аспекты точек зрения по операционным вопросам.

Всеобъемлющий и целостный подход

Политическая воля имеет ключевое значение для разработки всеобъемлющей, перспективной и справедливой земельной политики, законодательства и институтов. Приоритетные мероприятия должны быть сосредоточены на создании системы, нацеленной на обеспечение безопасности владения землей.

Соответствующая политика и законодательство необходимо разрабатывать с применением целостного подхода. В них следует учитывать социальные, экономические и экологические функции земли и других природных ресурсов и рассматривать связи между нищетой и режимом владения. Приоритетное внимание должно уделяться вопросам продовольственного суверенитета и долгосрочным потребностям в ресурсах. В политике нужно обеспечивать равновесие между государственными и частными интересами и стремиться к сбалансированному распределению инвестиций по различным секторам.

Уважение прав человека

Политическая, правовая и организационная основы должны быть недискриминационными. Права коренного населения, женщин и традиционных землевладельцев, включая уязвимые группы – такие, как молодежь и дети, - необходимо учитывать при выработке политики в области развития, а также использования земель и других природных ресурсов.

Законодательство должно обеспечивать уязвимым группам населения безопасный доступ и права владения, а также предусматривать правовую помощь при защите прав маргинальных общин и уважение принципа добровольного, предварительного и осознанного согласия (ДПОС). В законодательстве также должны быть признаны обычные и пастбищные права и учтены обычаи, а также нормы семейного права. Национальное законодательство должно признавать и непосредственно охранять территории коренного населения и его права на землю в случае реализации крупных инвестиционных проектов – как государственных, так и частных, - и обеспечивать адекватную компенсацию в случае их утраты.

Государствам следует создать механизмы и учреждения по восстановлению нарушенных основных прав народов и общин на ресурсы. Государственные, частные и общинные институты должны способствовать укреплению справедливой, равной и устойчивой системы использования земель и природных богатств и распределению территорий между различными социальными группами. Двусторонним, региональным, многосторонним и международным

институтам нужно обеспечивать соблюдение прав народов на землю, территории и природные богатства и на их контроль над ними.

Стабильные финансовые системы

Для стабильности финансовых систем требуется ответственное управление в сфере владения. Правительства и учреждения, которые ответственны за земельные и другие природные ресурсы, должны иметь стабильную финансовую основу. Ответственность за оплату услуг необходимо четко определить и предать гласности. Сборы за услуги должны публиковаться и являться доходчивыми. Надлежащая надежная система финансов должна быть открытой для всех и не должна носить исключительный или дискриминационный характер.

Гармонизация посредством разъяснения, координации и сотрудничества

Политика, законодательство и организации, которые связаны с землей и другими природными ресурсами, должны быть ясными, доходчивыми, гармонизированными, взаимодополняющими и последовательными.

Гармонизация и разъяснение систем землевладения следует осуществлять с помощью закона. Кроме того, национальное законодательство необходимо привести в соответствие с региональными рамками и международными стандартами и руководящими принципами. Разработка законодательства должна вестись таким образом, чтобы соответствующие новые и признанные методологии и технологии могли внедряться без необходимости внесения поправок в законы. Для внутригосударственного употребления следует ввести стандартные понятия и терминологию.

Нужно создать механизмы для обеспечения согласованности между статутным и обычным правом в области управления земельными и другими природными ресурсами. Следует повысить уровень координации для обеспечения взаимосвязи между традиционными и государственными органами управления. Государственные органы власти должны признать множественность существующих земельных прав, чтобы быть в состоянии удовлетворять потребности в обеспечении безопасности различных заинтересованных сторон.

Необходимо четко определить полномочия центральных, региональных и местных органов власти применительно к земельным и другим природным ресурсам. В соответствующих случаях эти полномочия следует разделять в интересах создания системы сдержек и противовесов. При этом нужно повышать уровень координации между центральными и региональными/местными властями. Профессиональные организации и правительства должны сотрудничать в деле разработки надлежащих норм ответственного управления. Сотрудничество между учреждениями и организациями следует совершенствовать, придавая ему более многосторонний характер. Неясные и дублирующие друг друга институциональные сферы полномочий в управлении должны уточняться в целях борьбы с коррупцией и недостаточным уровнем гласности и отчетности.

В соответствующих случаях следует налаживать «общественно-частные» и «общественно-общественные» партнерские союзы.

Учет местных факторов

В рамках соответствующей политики, законодательства и организаций следует принимать во внимание местную политику и практику, а также традиционные знания о природных ресурсах. Поправки к законам и/или принимаемые новые законодательные положения должны отражать стратегии доступа к сельскохозяйственным землям, городской собственности и природным ресурсам, которые разработаны на местном/муниципальном, национальном или региональном уровнях.

Оценка воздействия законодательства и политики

Необходимо провести тщательную всеобъемлющую оценку, касающуюся прав народов и общин. Следует поощрять осуществление реформ для обеспечения того, чтобы любому проекту, затрагивающему земельные и другие природные ресурсы, предшествовало проведение законодательно требуемых оценок состояния окружающей среды и природных ресурсов. Действующее законодательство о земле и других природных ресурсах должно быть проанализировано, а затем пересмотрено или заменено либо дополнено новым законодательством, предусматривающим ответственное управление. Аналогичным образом, нужно изучить воздействие, оказываемое политикой на права народов и общин на землю и другие природные ресурсы.

III. Технические области

В настоящем разделе объединены материалы по вопросам управления в технических областях владения землей и другими природными ресурсами. К ним относятся технические концепции и ряд механизмов и видов деятельности.

Землевладение

Безопасность владения – это уверенность в том, что права отдельного лица или группы лиц на землю и другие природные ресурсы будут признаны другими лицами и защищены при возникновении специфических проблем. Лицам, чья безопасность владения не обеспечена, угрожает опасность того, что их права на землю и другие природные ресурсы будут оспорены конкурирующими претензиями и даже утрачены в результате лишения имущества. Безопасность владения является предпосылкой продовольственной безопасности, устойчивого землепользования и социально-экономического развития. Безопасность владения достигается благодаря предсказуемой политике, нормативно-правовой и институциональной основе и, в частности, посредством ее эффективного осуществления и при условии недискриминационного доступа к правосудию. Для осуществления необходимы наличие политической воли на высоком уровне, а также адекватные ресурсы, в том числе внешние, и потенциал.

Безопасность владения может обеспечиваться в рамках различных порядков владения, однако ее уровень зависит от общественного восприятия таких порядков. Наличие сомнений по поводу легитимности доступа к земле наносит ущерб безопасности владения. Безопасность недвижимой собственности предполагает наличие права на восстановление (например, жилого дома), которое приобретает двусмысленный характер при наличии раздельных порядков владения землей и строениями. Вопрос безопасности владения пастбищами требует особого внимания ввиду «территориальной гибкости» прав, включая, например, трансграничное использование пастбищных угодий. Организации коренных народов, рыболовецкие общины и мелкие фермерские хозяйства нуждаются в защите от проявлений коммерческой заинтересованности в их территориях. Необходимы защитные механизмы, чтобы внешние инвестиции в сельское хозяйство не приводили к утрате прав, земель и источников средств к существованию. Процесс развития не должен сопровождаться принудительными выселениями.

Требуется механизм защиты от принудительной утраты прав на землю и другие природные ресурсы. Решение о принудительном отчуждении собственности всегда должно приниматься в результате надлежащего разбирательства и сопровождаться выплатой справедливой компенсации. Заинтересованные стороны должны иметь непредвзятый доступ к эффективному, независимому и доступным судебным и внесудебным механизмам урегулирования споров и примирения. Необходима ясная и конструктивная политика, нормативные рамки и процедуры регулирования порядка приобретения земли и других природных ресурсов посредством механизмов утверждения правового титула вопреки притязаниям других лиц и приобретения по давности.

Аграрная реформа

Чрезмерная концентрация земельной собственности затрудняет доступ к земле для мелких фермерских хозяйств, молодых семей и женщин. Мелкие фермеры стремятся быть конкурентоспособными на мировых рынках и зачастую оказываются вынуждены прекратить сельскохозяйственную деятельность, что приводит к сокращению численности сельского населения. Семейные фермерские хозяйства являются одним из основных факторов сохранения биоразнообразия, чем и объясняется поддержка, например, фермерских сетей и местных рынков. Семейное фермерство не следует оценивать с чисто коммерческой и производственной точек зрения; нужно также учитывать социальные факторы, сельскохозяйственную и сельскую занятость, качество производимых продуктов питания, а также влияние на биоразнообразие и сохранение окружающей среды, ландшафтов и культуры.

Перераспределительная аграрная реформа представляет собой стратегический вариант расширения доступа крестьян и коренного населения к земле и другим природным ресурсам. Она укрепляет семейные фермерские хозяйства, как альтернативы промышленному сельскому хозяйству, крупномасштабных проектов в областях добывающей промышленности и инфраструктуры, а также предупреждения монокультурного земледелия и ликвидации дискриминации в доступе к природным ресурсам. Перераспределительные аграрные реформы должны включать альтернативы проведению рыночных аграрных реформ.

Справедливое, равное и устойчивое распределение и использование земли, территорий и природных богатств должно поощряться как государствами, так и общинами через перераспределительные реформы, направленные на облегчение доступа к земле. Земли, которые подлежат перераспределению, должны быть доступными посредством справедливых и эффективных процедур для целей приватизации, земельных рынков, укрупнения земельных участков и системы земельных банков.

Аграрные реформы по внедрению ответственного управления владения землей и природными ресурсами должны проводиться таким образом, чтобы способствовать общинному управлению и эффективному участию всех групп в решении вопросов владения и рационального пользования землей и другими природными ресурсами.

Обрабатываемые площади не следует расширять; вместо этого нужно повышать эффективность имеющихся посевных площадей.

Процедуры проведения земельной реформы и вытекающие из нее права и обязанности должны надлежащим образом разъясняться в рамках кампаний, проводимых в целевых общинах для недопущения социальной отчужденности.

Последствия аграрных реформ следует контролировать, например, с помощью земельных наблюдательных органов. Перераспределительные реформы должны обеспечивать их бенефициарам (таким, как мелкие фермеры) необходимую помощь на месте переселения (например, кредитование, передача опыта, сбытовые вопросы и т.д.) для наращивания их потенциала по приобретению стабильных источников средств к существованию в сельских районах. Для поддержки молодежи следует разрабатывать специальные программы – такие, как схемы кредитования. Традиционным системам земледелия, мелким фермерским кооперативам и хорошо организованным общинам и их руководству следует оказывать помощь в виде мер по наращиванию потенциала и субсидий, чтобы обеспечивать им надежную альтернативу крупномасштабному фермерству.

Земельные рынки

Земля – это не только рыночный товар, но и комплексный ресурс, который имеет множество функций и целей (например, производственную, жилищную, религиозную и т.д.). Это создает проблемы с точки зрения развития справедливых и социально, политически, культурно и экологически сбалансированных земельных рынков. В коммерческом смысле земля и природные ресурсы не только открывают широкие возможности для экономического роста, но и представляют ряд опасностей.

Для формирования справедливых земельных рынков необходим открытый доступ каждого к таким рынкам, низкие затраты на совершение сделок и высокий уровень информированности общественности. Должны быть признаны права общин на долевое участие в выгодах, полученных в процессе развития. В целях предупреждения спекуляции и ограничения ее последствий следует рассмотреть вопросы о применении таких инструментов, как право преимущественного приобретения и целевых доходов.

Земельные рынки зачастую далеки от совершенства; во многих случаях не существует четких правил, регулирующих положений и правоприменительных механизмов в области экспроприации земли и принудительного лишения прав на собственность. В условиях непрочной системы управления для земельных рынков характерны (i) отсутствие концепции, политики и контроля; (ii) недостаточный уровень регулирования и стандартизации; (iii) слабая осведомленность общественности; (iv) неразвитая система управления земельными ресурсами; и (v) пробелы в законодательстве в сфере недвижимой собственности.

Земельные рынки – официальные и неофициальные – существуют в рамках любых режимов владения. Чисто экономические/рыночные модели могут приводить к экологической деградации и другим негативным последствиям. Земля в буквальном смысле является местом проживания общин, и в условиях неорганизованных рынков может встать вопрос о переселении лиц, чьи права собственности не признаны. Необходимо обеспечить внедрение таких рыночных моделей, которые не создают опасности с точки зрения традиционных прав, окружающей среды, социального воздействия, гендерных отношений, уязвимых групп и т.п. Разнообразие земельных рынков должно быть признанным и регулируемым; следует поощрять сосуществование различных видов рынков. Хотя проблематику сельского земельного рынка следует отличать от проблематики городского земельного рынка, при этом нужно принимать во внимание взаимосвязь между сельским и городским рынками.

Учреждения, на которые возложено управление земельным рынком и проведение оценочных мероприятий, должны быть официально определены, иметь четко установленную компетенцию и являться предметом надлежащего наращивания потенциала. Научным кругам следует проводить независимые исследования основных и важнейших аспектов, оказывающих влияние на земельные рынки и на заинтересованные стороны, а также мероприятия по развитию потенциала. Частный сектор должен активно участвовать в разработке кодексов поведения, касающихся вопросов этики и стандартов. Гражданскому обществу следует играть деятельную роль в формировании справедливой системы земельных рынков, особенно с точки зрения укрепления потенциала общин и обеспечения сдержек и противовесов в отношениях между органами власти и различными группами населения. Многосторонние отношения должны служить опорой для наращивания потенциала, координации и мониторинга. Территории коренных народов должны быть изъятые с земельных рынков.

Необходимо предусмотреть процедуры для обеспечения надлежащего внесения фактически уплаченных продажных цен в системы регистрации земельных ресурсов. Для повышения уровня прозрачности земельного рынка следует вести сбор информации о сделках купли-продажи и оценочной информации.

Оценка и принудительное приобретение земли

Системы оценки должны отражать социальные, культурные, региональные и экономические ценности, отвечающие международным стандартам и видам практики, а также те ценности, которые связаны с продовольственной безопасностью, использованием водных ресурсов, традиционной медициной, топливной древесиной, биоразнообразием, другими экосистемными услугами и т.п. При проведении оценки для целей государственного сектора следует применять принципы справедливости, гласности, единообразия и объективности (например, применение размеров рыночной стоимости для расчета налогов на собственность и выплата компенсации в случае экспроприации). Необходимо использовать различные подходы к оценке. В случае уязвимых групп применение рыночных методов оценки может оказаться нецелесообразным.

Принудительное приобретение, когда оно необходимо, должно производиться при соответствующей компенсации и содействии в обеспечении источников средств к существованию, чтобы не допустить утраты таких источников и полной потери земли фермерами и горожанами, земля которых стала объектом приобретения. Люди не должны терять свои традиционные или законодательные права на землю и другие природные ресурсы без надлежащего разбирательства и выплаты адекватной компенсации, включая соответствующее переселение. Компенсация, которая выплачивается в случае принудительного приобретения, должна обеспечивать соответствующим лицам как минимум аналогичный уровень жизненных условий. Процедуры выплаты следует реформировать, чтобы покончить с их длительностью и неэффективностью.

Инвестиции в сельское хозяйство

Ответственное управление в сфере владения должно способствовать ответственному и устойчивому развитию и не должно являться барьером на пути инвестирования в сельские районы, необходимого для поддержания уровня продовольственной безопасности, сельских источников жизнеобеспечения и занятости.

Масштабные инвестиции в земельные угодья в наихудших случаях приводили к принудительному выселению и потере природных ресурсов. Практика захвата земель и монокультурного сельского хозяйства со стороны, как иностранцев, так и местных жителей пагубно отразилась на источниках средств к существованию, продовольственной безопасности, правах на землю и природных ресурсы и на возможностях для занятости членов местных общин, способствуя тем самым социальному отчуждению. Природные пастбища рассматриваются как свободные земли при полном игнорировании прав кочевников на ресурсы. Аналогичным образом, мелкомасштабный рыбный промысел страдает от опустошительного промышленного рыболовства, разрушения экосистем и загрязнения водотоков. Тем не менее, сделки по приобретению земель нередко совершались в соответствии с законодательством. Предпосылки для захвата земель возникают благодаря недостатку гласности, низкому уровню правопорядка, отсутствию систем разрешения споров и слабой отчетности.

Необходима прочная основа для содействия ответственным инвестициям и устойчивому использованию земли и природных ресурсов, а также для охраны и защиты прав женщин, коренных народов, иммигрантов, сельскохозяйственных рабочих, городских жителей и уязвимых или маргинальных групп населения. Инвестиции в сельское хозяйство не должны создавать угрозу для справедливого доступа к земле, подрывать продовольственную безопасность на местном и национальном уровнях, а также биоразнообразие и устойчивое землепользование, и не должны непременно сопровождаться приобретением земли (например, может применяться контрактное земледелие и другие механизмы); они должны приводить к взаимовыгодным сделкам. Национальная политика, которую следует вырабатывать в условиях консультации и диалога с мелкими фермерскими хозяйствами, будучи направлена на повышение уровня производительности и доходов мелких фермеров, должна: 1) содействовать

им в мобилизации ресурсов, например средств сельскохозяйственного производства, в переработке сельскохозяйственного сырья и получении кредитов; 2) расширять для них возможности по инвестированию во взаимовыгодные партнерские союзы с местными и иностранными инвесторами; и 3) расширять их доступ к рынкам. Следует проводить обучение и профессиональную подготовку в сферах управления, сбыта и переговорного процесса с целью наращивания потенциала по принятию решений и ведению переговоров среди заинтересованных сторон. Требуются механизмы защиты от спекуляции сельскохозяйственными землями. Для этого необходимы гласность и массовое участие населения в процедурах передачи земель, механизмы мониторинга и применение таких инструментов, как налогообложение, максимально допустимые размеры землевладений и т.п.

Средне- и крупномасштабные капиталовложения в земли как сельскохозяйственного, так и несельскохозяйственного назначения должны опираться на планирование в условиях участия общественности, при котором принимаются в расчет экологические и социальные последствия, соблюдаются земельные права и знания местного населения, выявляются возможные варианты обеспечения источников средств к существованию и наличие людских ресурсов. Зачастую желательны всеобъемлющие подходы в сфере территориального развития, при которых активизируются сравнительные преимущества регионов и их связи с культурой и традициями населения. Существующие права общин и отдельных лиц нужно выявлять, делимитировать и официально признавать. Приватизацию общественных земель следует предупреждать или эффективно регулировать. Ключевое значение имеет участие граждан, особенно когда речь идет об интересах групп коренного населения или других малоимущих общин. Следует осмыслить полномочия традиционных, местных и национальных органов власти или руководителей, которые облечены правом предоставления земель или других ресурсов.

Следует применять принцип добровольного, предварительного и осознанного согласия. Для этого требуется наращивание потенциала общин по осуществлению указанного принципа и контролю над принятием решений. Необходимо прояснить вопросы о том, как и кем дается согласие, на чем будут основаны принимаемые решения – на мнении большинства или консенсусе, и требуется ли письменное, юридически обязательное соглашение. В ходе применения принципа ДПОС нужно обеспечивать баланс между интересами государства, широкой общественности и затронутой общины, особенно при распределении выгод. Недобровольные перемещения, принудительные выселения и произвольные переселения являются недопустимыми. Лицам, которые перемещены при осуществлении инвестиционных проектов, законом должны предусматриваться соответствующая компенсация, а также выявление и обеспечение альтернативных источников средств к существованию, включая необходимые ресурсы и обучение.

В число инвесторов входят национальные инвесторы, многие из которых – малые или средние предприятия, домовладельцы, инвесторы из неформального сектора, транснациональные организации, зарубежные государственные инвестиционные фонды и государственные предприятия. Главными инвесторами в сельское хозяйство в развивающихся странах являются мелкие фермеры, большинство которых составляют женщины. Серьезным инвесторам – как семьям, так и частным землепользователям, – нужны правовые рамки, гарантирующие безопасность их капиталовложений. Инвесторы должны представлять четкие и полные инвестиционные проекты, в которых открыто изложены их намерения. В инвестиционных проектах следует демонстрировать стабильность инвестиций в плане использования природных ресурсов и окружающей среды, а также социально-экономические выгоды для правительств и местных властей, равно как и для инвесторов. Инвесторы должны стремиться к получению всей необходимой информации о сфере инвестиций, в том числе о режиме владения землей в соответствующей стране.

При реализации инвестиционных проектов должны соблюдаться нормы в сфере трудовых отношений, включая безопасность и гигиену труда. Необходим неограниченный доступ

общественности к информации о мероприятиях по приобретению земли. Инвесторам следует принимать разумные меры к тому, чтобы не быть соучастниками нарушений прав человека, в том числе избегать молчаливого соучастия и соучастия ради личной выгоды. Государства должны отслеживать деятельность находящихся под их юрисдикцией компаний, которые инвестируют средства в зарубежные страны. Взяточничество в зарубежных странах должно влечь за собой наказание в своей стране. Следует ввести в действие международное законодательство и правоприменительные механизмы и меры для контроля и наказания компаний, инвестиции и деятельность которых в других странах, особенно с новыми механизмами инвестирования в области изменения климата, такими, как выбросы/компенсация выбросов углерода, СВОД, сельскохозяйственные фонды и т.п., приводят к нарушению прав человека или к причинению ущерба местным общинам.

Администрирование земельными ресурсами

Системы управления земельными ресурсами, в том числе регистрационная и кадастровая системы, обеспечивают основу для рационального землепользования, которое способствует устойчивому развитию. Наряду с этим, они имеют ключевое значение для урегулирования земельных споров, защиты и сохранения государственных земель, а также для налогообложения собственности и мониторинга инвестиций в земельные и другие природные ресурсы. Учреждения по управлению земельными ресурсами нередко представляют собой весьма слабые, неэффективные и крайне централизованные государственные службы, не имеющие финансовой самостоятельности. Земельные реестры ограничены по своему охвату, а соответствующие учреждения зачастую неэффективны. Широко распространен резкий дисбаланс в доступе к земельной информации, который препятствует сертификации и официальному оформлению земельных участков и способствует коррупционным проявлениям.

Системы управления земельными ресурсами должны обеспечивать учет всех форм земельной собственности (например, частной, государственной, публичной, традиционной, коллективной, общинной, коренного населения и т.д.), открывать широкий доступ к земельным реестрам, носить всеобъемлющий характер, иметь прозрачные процедуры деятельности и противодействовать внутренней коррупции, тем самым способствуя всестороннему управлению земельными ресурсами. Главной задачей управления земельными ресурсами является создание простой и эффективной системы регистрации и защиты прав на землю. Кадастровые и юридические данные должны вестись по каждому земельному участку и объединяться в рамках одного учреждения, а также охватывать планы землепользования и „точные“ кадастровые карты. Земельные реестры должны обеспечивать прямой доступ к надежной информации.

Управление земельными ресурсами затрудняется существованием неофициальных рынков. Странам следует продолжать упорядочение землепользования с целью официального оформления земельных прав. Для этого требуются инновационные механизмы в сфере землевладения, средства массовой регистрации и картирования, малозатратные технологические решения, юридически и социально оформленные подходы и новаторские формы финансирования. Необходимо уменьшить стоимость и сроки выдачи официальных разрешений на землепользование и земельных титулов. Нужна координация между традиционными органами регулирования землепользования и государственными учреждениями. Просвещение, распространение информации и профессиональная подготовка необходимы для повышения уровня доверия и культуры пользования услугами, предоставляемыми официальными службами управления земельными ресурсами. Эти службы должны быть чуткими к потребностям частного сектора, чтобы способствовать ответственному инвестированию.

Для предоставления услуг по управлению земельными ресурсами следует применять соответствующие технологии и хозяйственные модели при условии, что применяемые технологии и модели не являются дискриминационными.

Необходимо развивать институциональные инфраструктуры, чтобы обеспечить наличие адекватных систем и технического потенциала для эффективного поддержания высокого уровня обслуживания земельных реестров и администрирования с постоянным соблюдением их полноты и точности. Следует составить и опубликовать стандарты эффективности работы служб (например, по регистрации, выдаче выписок и т.п.). Учреждения должны контролировать эффективность своей работы и отчитываться о ее уровне. Из-за слабой ресурсной базы земельные учреждения, как правило, нуждаются в программах по наращиванию потенциала.

Слабость и коррумпированность систем управления земельными ресурсами и их рационального использования чреваты негативными последствиями. Борьба с коррупцией в сфере управления земельными ресурсами способствует активизации всеобщего развития и благого руководства и, поэтому, должна рассматриваться как один из приоритетов. Основными требованиями для предупреждения коррупции являются всесторонняя отчетность и гласность. Необходима и система мер наказания. Эффективность, порядок работы и услуги органов управления земельными ресурсами должны рассматриваться независимым органом и подчиняться соответствующей системе сдержек и противовесов. Эти меры можно усилить путем передачи полномочий и ресурсов местным органам власти, надзора со стороны граждан, наблюдательными земельными органами и ведением электронных земельных реестров и пространственных данных. Процедуры управления земельными ресурсами следует ограждать от злоупотреблений политической властью.

Для повышения качества работы органов управления земельными ресурсами можно использовать партнерство между государственным и частным секторами. Управление предоставлением услуг и данных должно быть децентрализованным. Предпочтительным является децентрализованное осуществление полномочий по принятию решений с привлечением местных и традиционных властей, НПО и других заинтересованных сторон к участию в процедуре регистрации земель. Верно и обратное: доступ к информации на местах следует упростить, тем самым способствуя ее рассредоточению. Учреждения должны работать в условиях значительной финансовой независимости, что позволит им привлекать соответствующие ресурсы (например, людские, финансовые, технические и т.д.) для оказания эффективных услуг и осуществлять необходимые инвестиции.

Службам по управлению земельными ресурсами следует ввести принцип „одного окна“ для предоставления услуг по земельным делам, иметь простую структуру и сохранять низкие, доступные для бедных слоев населения тарифы на регистрационные услуги. Нужно разработать отдельные процедуры по повышению уровня безопасности режима владения для уязвимых групп, не имеющих документов, удостоверяющих личность и права собственности, необходимые для юридического признания их прав на землю, жилище и иную собственность. Регистрационные и кадастровые отделения должны предоставлять услуги по регистрации ex-officio (например, по решению суда, в связи с наследованием, приватизацией, реституцией и т.п.).

Городское, сельское и территориальное планирование

Процесс урбанизации нередко носит быстрый и хаотичный характер, в результате чего земли используются не для тех целей, которые намечены правительствами. Он не опирается на соответствующие планы, механизмы и стратегии. Быстрая урбанизация может являться одной из глубинных причин безземельности и осуществляться за счет богатых, плодородных земель. Официальная процедура преобразования сельских земель в городские зачастую сложна, затратна и занимает много времени. Во многих случаях отсутствуют надлежащая политика, законы и регулирующие положения, институциональная отчетность и гласность, а также межотраслевая координация в области планирования землепользования. Это влечет за собой (i) трудности в

приобретении доступного жилья; (ii) Расползание городов, захватывающее прибрежные районы и сельскохозяйственные земли; и (iii) спекуляцию. В результате развивается практика несоблюдения законности, подрывающая устои правопорядка и безопасность инвестиций. Необходима доступность соответствующих данных для осуществления планирования в требуемых масштабах и проведения надлежащей оценки воздействия проектов в области строительного развития. Планы должны составляться с учетом общих требований в отношении устойчивости и включать сельское и городское планирование, в рамках которого согласуется сельскохозяйственная, промышленная и градостроительная политика путем анализа факторов нагрузки в пригородных районах, в сфере транспорта и других отраслях.

Правительствам следует проводить в жизнь политику и практику использования земли и других природных ресурсов, направленную на сокращение миграции из сел в города. Политика в области миграции, иммиграции и развития сельских районов должна разрабатываться для размещения и упорядочения потока мигрантов, особенно с точки зрения его влияния на расползание городов.

Качественные сельскохозяйственные земли следует ограждать от нецелесообразного перепрофилирования. «Право на город» городских жителей и права жителей скваттерных или трущобных поселений на проживание или на пристанище должны быть признаны. Неформальным поселениям следует придавать законный статус и избегать принудительных выселений. Необходимо предусмотреть юридические пути решения проблем регистрации незаконных строений. Общины, статус которых был узаконен, должны иметь возможность пользоваться услугами и инфраструктурой. Существующие законы следует применять на практике для предотвращения возведения новых незаконных строений.

Процедуры получения разрешений на строительство и т.п. должны быть упрощены в целях уменьшения стимулов для незаконных построек и минимизации возможностей для коррупции. Принятие закона о совладении способствовало бы расширению доступа к жилищу и повысило бы плотность застройки жилых районов.

Хотя процессы планирования должны быть основаны на массовом участии, их нужно разрабатывать и осуществлять таким образом, чтобы они не затягивали достижение той или иной задачи. Ответственность за планирование должна быть децентрализованной до максимально возможного низового уровня. Деятельность и решения учреждений по планированию в сфере землепользования должны являться предметом независимого анализа.

Доступ к правосудию

Системы разрешения споров имеют ключевое значение для предупреждения конфликтов в связи с землей и другими природными ресурсами. Многие страны нуждаются в быстром и эффективном урегулировании земельных споров. Все заинтересованные стороны должны иметь доступ к справедливому, эффективному, независимому, беспристрастному, финансово доступному и открытому административным, квази-судебным и судебным механизмам разрешения споров, включая возможность обжалования решений. Судебные органы весьма часто нуждаются в укреплении, чтобы заниматься рассмотрением дел о землевладении, а в ряде случаев необходимо учреждать специальные суды.

Альтернативные системы разрешения споров (например, посредничество и арбитраж, внутриобщинные системы и т.п.) открывают альтернативные судебному разбирательству возможности оперативного урегулирования конфликтов, обеспечивая при этом доступный уровень издержек для беднейших слоев населения, а также гласность и справедливость процедуры. Коренные общины должны иметь полномочия по разрешению споров традиционными методами. В поддержку этого механизма можно предусмотреть параяюрические процедуры и группы по оказанию женщинам и другим категориям населения помощи в разрешении споров вокруг доступа к земле и предупреждении принудительных выселений. В случаях, когда на

общинном уровне не удастся придти к соглашению, в качестве арбитра в споре может привлекаться какая-либо независимая третья сторона.

Проведение коммуникационных кампаний и мероприятий может содействовать предупреждению криминализации претензий в отношении доступа к земле и другим природным ресурсам. Для управления трансграничными природными ресурсами, особенно водными, рыбными и пастбищными, следует создать прозрачные, основанные на участии и справедливости системы управления ресурсами и разрешения конфликтов.

Деятельность механизмов по разрешению споров должна являться предметом непредвзятого мониторинга.

Укрупнение земельных участков и система земельных банков

Укрупнение земельных участков и система земельных банков должны обеспечивать сбалансированный подход к вопросам развития сельских районов через производительное использование земель, предоставление возможностей новым фермерам, разрешение мелким фермерам расширять свои хозяйства, защиту и укрепление окружающей среды и создание сельской инфраструктуры.

Укрупнение земельных участков должно осуществляться в рамках национальной политики, которая является экологически и экономически устойчивой, и правовой системы, в которой определены четкие, малозатратные процедуры. Реализуемые проекты должны способствовать обмену государственными и частными земельными участками и охватывать пустующие земли, наряду с этим обеспечивая соответствующую защиту прав отсутствующих или неустановленных владельцев. Правительствам следует активно информировать сельских жителей, общины и местные органы власти о выгодах укрупнения земельных участков. Необходимо создать механизмы оценки воздействия этого процесса.

Управление государственными земельными ресурсами

Странам следует проводить четкую политику в области государственных/публичных земель, осуществлять учет государственных земель и публиковать данные. Это послужит отправной точкой для формирования надежных механизмов защиты и сохранения государственных земель общественного пользования. Нужно ввести в действие четкие процедуры и регулирующие положения для передачи государственных земель посредством приватизации, в том числе через продажу и аренду.

Передача государственных земель в порядке продажи должна планироваться и проводиться таким образом, чтобы решать социальные проблемы, не подрывая при этом местные земельные рынки. Местные общины или нынешние землепользователи должны иметь право преимущественного приобретения государственных земель в своей общине. При этом необходим баланс между государственными и частными интересами. Реституцию следует довести до конца с высвобождением государственных земель для других целей, кроме реституции.

Управление природными ресурсами

Разработка природных ресурсов может предшествовать реформе земельной политики, правовой базы и институциональных механизмов, затрагивающих местные общины и их участие в процессе принятия решений. Управление природными ресурсами и контроль над ними должны носить децентрализованный характер, чтобы обеспечивать участие местных общин и опираться на планы по землепользованию различных уровней.

Для местного населения следует открыть доступ к местным генетическим ресурсам. Соответственно, правительства должны осуществлять международные конвенции и договоры, такие, как Международный договор о генетических ресурсах растений для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (МДГРПСХ) (в частности, его статьи 6 и 9), Конвенцию о биоразнообразии и т.д. Патентование живых видов ресурсов не должно разрешаться.

Общинные, традиционные, обычные, коренные и другие права на природные ресурсы должны получить признание. Государствам следует признать право общин на самоуправление их общинными угодьями и принимать меры по защите и укреплению этой собственности. Государства должны развивать коллективные права на доступ, управление, регулирование и рациональное использование общинных земель и оказывать поддержку общинному управлению, в том числе через признание традиционных органов и обеспечение прав женщин. Общины должны быть облечены полномочиями по управлению природными ресурсами: им нередко свойственно отсутствие равновесия во властных полномочиях. Последствия разработки природных ресурсов следует систематически контролировать усилиями официальных и общественных систем надзора. В природоохранном законодательстве нужно предусмотреть меры наказания за нарушение порядка использования природных ресурсов. Государства должны способствовать разработке и внедрению механизмов надлежащего распределения выгод и компенсирования в целях оказания местному населению и мелким хозяйствам помощи в проведении политики сохранения или изменения методов использования природных ресурсов (например, политики смягчения последствий изменения климата или экосистемных услуг).

Подходы к территориальному планированию могут способствовать поиску баланса между конкурирующими видами использования и пользователями земельных и других природных ресурсов. Территориальное планирование рассматривает пространства в целостности, при этом вовлекая заинтересованные стороны, включая местные учреждения и гражданское общество, и осуществляет планирование при активном участии населения и общественных систем надзора. Территориальное планирование должно вестись при наличии механизмов по урегулированию споров.

Лесное хозяйство

Государствам следует проводить лесохозяйственную политику, в рамках которой признается существование многочисленных интересов и прав, связанных с лесными ресурсами. Нужно обеспечивать ясность и безопасность режима владения всеми лесными угодьями, принимая во внимание комплексный характер лесной экосистемы, включающей землю, деревья, экосистемные услуги (например, борьбу с выбросами углерода, биоразнообразие, водные ресурсы и т.д.), товары (древесные и недревесные) и интеллектуальную собственность в виде традиционных знаний. Системы кадастра и регистрации земель должны быть приведены в соответствие с реестром владения лесных участков, создавая последовательную и сопоставимую информации. Расходы и время на обработку, связанные с узаконением прав на лесные угодья и с предоставлением доступа к соответствующей информации, следует сократить.

Различные системы владения, включая коллективные виды собственности и права, а также права на использование, доступ и управление лесными ресурсами должны признаваться и соблюдаться. Необходимы четко установленные и применимые стандарты и механизмы передачи полномочий на управление (например, на выдачу разрешающих документов, лицензий, стимулирование развития, надзор и мониторинг) и контроль над лесами и лесными угодьями местным органам власти, общинам и/или частным образованиям с надлежащей аккредитацией – таким, как НПО, ассоциации владельцев и другие субъекты, заинтересованные в их сохранении. Следует укреплять местные институты, связанные с управлением режимами владения, сохранением и использованием лесов, том числе учреждения и организации коренных народов и крестьянства.

Рыбное хозяйство

Следует провести надлежащую демаркацию сухопутных и морских границы и границ морского дна, применяя для этой цели процедуру, которая соответствует обязательствам, предусмотренным Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву. Правительства должны завершить процесс определения и регистрации своих исключительных экономических зон. Государствам нужно совершенствовать планирование, координацию и управление рыбным хозяйством в прибрежных районах согласно положениям *Кодекса ведения ответственного рыболовства* и другим рекомендациям ФАО. Государства должны согласовать свое законодательство об охраняемых районах моря (ОРМ) и о районах, не относящихся к ОРМ.

Права владения, которыми обладают местные рыболовецкие общины, следует признать и обезопасить; к ним относятся и права доступа для женщин. Государства должны гарантировать (с помощью программ экосистемного управления (ЭСУ) и комплексного управления прибрежными районами (КУП)), что приобретение земель инвесторами и изменение структур землепользования в целях развития прибрежных районов не приведут к вытеснению мелких рыболовецких хозяйств, к утрате ими причалов и т.п. В необходимых случаях перемещенным лицам в предусмотренном законом порядке должна выплачиваться адекватная компенсация.

Следует решить вопросы, касающиеся режима владения и других нормативных требований применительно к развитию мелкомасштабных и натуральных хозяйств аквакультуры, например вопрос о реформировании положений природоохранного законодательства. Аквакультурные и мелкие рыболовецкие хозяйства должны поощряться и развиваться на подходящих, конкретно определенных землях с помощью различных средств, включая предоставление альтернативных источников жизнеобеспечения тем прибрежным общинам, которые проживают вблизи районов проведения мероприятий по сохранению исчезающих видов.

Должен быть составлен морской кадастр, в котором признаются и регистрируются существующие права, обязанности и ограничения территориального (горизонтально и вертикально) и юридического характера, связанные с использованием, доступом, выловом и владением.

Водные ресурсы

Правительствам следует бережно относиться к водным ресурсам как к общественному достоянию, признать право на доступ к чистой и недорогой питьевой воде и включать это в свои руководящие указания, политику, регулирующие документы и законы. Нужно создать адекватные и стабильные системы управления водными ресурсами для обеспечения надлежащего распределения воды среди сельскохозяйственных, жилищных и коммерческих видов потребления.

Права традиционных землевладельцев должны соблюдаться в случаях, когда источники воды расположены на их землях. Традиционные знания в области природных ресурсов и управления водными ресурсами следует признать и использовать при разработке политики/законодательства.

IV. СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

В настоящем разделе собраны материалы, посвященные социальным аспектам. Они сгруппированы в крупные категории, касающейся аспектов традиционного режима владения и коренных народов, а также к категориям, связанным с гендерным и другим вопросам. Это первоначальное распределение не соответствует четкой классификации или определениям терминов.

Традиционный режим владения и коренные народы

Соблюдение международных конвенций

Правительства, ратифицировавшие Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и другие соответствующие международные договоры по правам человека, должны принимать меры к тому, чтобы эти права осуществлялись, защищались, учитывались и отражались в руководящих указаниях, политике, регулирующих документах и законах о земельных и других природных ресурсах. Необходимо соблюдать и принцип добровольного, предварительного и осознанного согласия, предусмотренный в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и в Конвенции № 169 МОТ. Государствам следует признать роль коренных народов в сохранении природных ресурсов. Национальное законодательство должно защищать территории и права коренного населения на землю при реализации крупных государственных или частных инвестиционных проектов. Нужно ввести в действие механизмы обеспечения упомянутых прав.

Признание традиционного, коренного и общего систем владения

В случаях, когда традиционный и законодательный режимы владения сосуществуют и взаимодействуют между собой, нужно выявлять и анализировать недостатки каждого из этих режимов. Необходимо устранить неопределенность, напряженность и конфликты, обусловленные двойственностью режимов владения, в том числе между традиционными вождями и местными органами власти. Следует разработать целостный подход к управлению землей и другими природными ресурсами, отражающий динамичный характер как традиционного, так и законодательного режимов владения.

Публичные и государственные учреждения должны признавать, укреплять и равноправно воспринимать общеправовые законы, отражающие традиционные общие нормы, ценности или виды практики, которые стали неотъемлемой частью принятого и прогнозируемого уклада жизни общины и которые не нарушают основных прав человека. Общинная собственность и традиционные кочевые маршруты должны законодательно признаваться и соблюдаться. При установлении территориальных границ проживания кочевых народов следует проявлять гибкость, чтобы не подвергать опасности источники их жизнеобеспечения. Необходимо признать и уважать различные режимы владения, такие, как групповое владение ресурсами, являющимися общей собственностью, частная и арендная собственность. В то же время коллективная собственность должна быть признана в качестве важного аспекта создания Добросовестного руководства на территориях коренных народов.

Налицо необходимость в признании, защите, присуждении и разграничении традиционных земельных прав коренных народов посредством малозатратной и доступной процедуры. Для комплексного и гибкого подхода, который необходимо проявлять в отношении как традиционного, так и законодательного режимов владения, требуются людские ресурсы, финансы и время.

Традиционные учреждения и административные органы

Необходимо развивать национальные системы управления земельными ресурсами, которые были бы эффективными и культурно уместными, которые укрепляли бы традиционный и законодательный режимы владения и отвечали бы потребностям всех членов общества.

Правительствам следует укреплять традиционные и коренные институты и правовые системы. Традиционные органы власти должны участвовать в управлении территориями и окружающей средой, обеспечивая реальное и эффективное участие традиционных групп в процессах управления природными ресурсами. Традиционные институты должны укрепляться и заниматься вопросами регулирования прав на общую собственность.

Самоуправление, самоопределение и территориальный подход (непосредственно касающийся коренных народов)

Необходимо оказывать поддержку правам сельского населения на управление и рациональное использование своих экосистем и территорий. Местные общины должны нести первоочередную ответственность за принятие решений о порядке распределения ресурсов и управления ими. Правительства, межправительственные органы и внешние партнеры в области развития должны оказывать поддержку и содействие. Профессиональной подготовке молодежи и лидеров коренных общин следует уделять приоритетное внимание для укрепления руководства коренных народов в целях юридической защиты их территорий, разработки и осуществления планов и проектов.

Вопросы об условиях и целях капиталовложений в земельные угодья, территорию и природные ресурсы со стороны государственных или частных инвесторов должны относиться к компетенции общины и решаться ею. Приватизация природных ресурсов должна являться предметом мониторинга и регулирования. Необходимо справедливое перераспределение земли и природных ресурсов, чтобы обеспечить права коренных народов и активизировать экологически устойчивое развитие.

Государствам, институтам и т.д. следует соблюдать права трансграничных общин на территорию, землю и природные ресурсы.

Традиционные концепции коренных народов нужно признавать и уважать. Эти концепции касаются управления земельными ресурсами, применения технологий, роли молодежи и женщин и разрешения внутренних конфликтов.

Гендерный и другие аспекты

Соблюдение международно-правовых рамок

Государство должно обеспечивать соблюдение и практическое применение международных и национальных законов и конвенций, гарантирующих доступ женщин к земле и природным ресурсам. Ему следует создавать механизмы мониторинга, оценки и адаптации законодательства о доступе женщин к земле и другим природным ресурсам, облегчать и упрощать процедуры этого доступа и гарантировать, что в религиозных нормах и практике дискриминация в отношении женщин не допускается.

Права, предоставление земли, юридические положения

Женщины, коренное население, кочевники, безземельные лица, молодежь, инвалиды, бедняки

и другие группы населения должны иметь справедливый и безопасный доступ к земле и другим природным ресурсам. В режимах владения землей должны учитываться потребности бедных, обездоленных и маргинальных слоев.

Доступ женщин к земле и другим ресурсам должен гарантироваться национальным законодательством. Женщинам следует предоставить равные права и возможности по использованию традиционных земель. Законодательство о земельных ресурсах должно предусматривать проведение мероприятий позитивной дискриминации в интересах женщин (например, введение квот на предоставление земельных участков или внесение имен обоих супругов в земельный сертификат при регистрации).

В рамках программ аграрной реформы нужно предусматривать предоставление земли женщинам, коренным народам и уязвимым группам. Гендерные инициативы должны включаться в проекты земельной реформы и оформления земельных титулов как часть более широких программ в области развития.

Представительство и признание

Создание региональной женской сети по земельным вопросам имеет ключевое значение для формирования консенсуса, наблюдения за осуществлением национальной политики и законодательства, а также для присоединения к обязательствам регионального и международного уровней.

Роль женщин в сельском хозяйстве следует признать и перестать рассматривать ее как выполнение функций по содействию работе мужчин.

Неофициальные поселения нужно упорядочивать в соответствии с положениями Венской декларации, касающихся соблюдения прав собственности землевладельцев.

Меры защиты

Женщинам необходимо предоставить гендерно ориентированные технологии и доступ к финансовым средствам.

Мероприятия по улучшению положения молодых людей следует направлять, среди прочего, на обеспечение их защиты. Система образования должна активнее включать проблемы окружающей среды в целях повышения осведомленности молодежи. В этой связи нужно разработать соответствующие гибкие программы обучения для молодежи и грамотности – для взрослых. Молодежь следует вовлекать в развитие сельских районов.

Управление землей и вопросы гендера, внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и беженцев

Несмотря на определенные успехи, политика переселения внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) и беженцев остается недостаточной: она не в состоянии регулировать перераспределение земли после конфликтов и стихийных бедствий. Недостаточный объем социальных услуг, предоставляемых ВПЛ и беженцам, нередко обрекает планы их переселения на неудачу.

Принудительное приобретение государством земли для расселения ВПЛ и беженцев зачастую происходит без проведения оценок воздействия на окружающую среду (ОВОС) и без выплаты компенсации правообладателям. По окончании периода занятия земли нет плана по ее возвращению первоначальным собственникам или по выплате им компенсации со стороны государства, если эта земля становится общественной.

При репатриации и реинтеграции ВПЛ и беженцев должны быть предусмотрены справедливые и эффективные процедуры реституции и переселения. ВПЛ и беженцам следует предоставлять

свободный доступ к правосудию и защиту через исполнение вынесенных решений.

Перемещение, вызванное изменением климата и ухудшением состояния окружающей среды, не было надлежащим образом признано или рассмотрено правительствами и международным обществом. В частности, местные власти и органы управления не вполне готовы справляться с такими перемещениями.

V. Вызовы

В этом разделе объединены аспекты управления в сфере владения применительно к вызовам, связанным с определенными ситуациями – как возникающими (например, изменение климата), так и сохраняющимися (например, жестокие конфликты).

Изменение климата

Землевание и изменение климата

Государствам следует обеспечивать, чтобы в случае переселения людей по причине изменения климата перемещенным лицам предоставлялся безопасный режим владения в тех районах, куда они переселены. При необходимости переселения большого числа людей за пределы границ страны нужно опираться на межгосударственное сотрудничество.

Государствам следует тщательно рассмотреть взаимосвязь между последствиями изменения климата и землеванием и применять политику и стратегию, которые способствуют смягчению последствий изменения климата. В области режима владения землей и другими природными ресурсами правительства должны проводить такую политику адаптации и смягчения и стратегии управления рисками, которые не усугубляют воздействие изменения климата. Государствам следует обеспечивать, чтобы политика смягчения последствий изменения климата и связанные с ней механизмы выплат (в том числе для СВОД) не представляли угрозы для лиц, зависящих от лесных ресурсов (владельцев мелких хозяйств, пользователей, арендаторов, традиционных пользователей и т.д.), и чтобы были созданы справедливые, прозрачные и подотчетные механизмы финансирования, благодаря которым выплаты будут поступать соответствующим ресурсопользователям.

Напряженность и конфликты в связи с землей и другими природными Ресурсами

Для регулирования конкурентной борьбы в связи с землей и другими природными ресурсами необходимо признать их потенциально множественные виды использования, а иногда и трансграничный характер. Традиционно активная конкуренция наблюдается между отраслями экономики. Следует разработать надлежащие механизмы (в том числе финансовые инструменты) для урегулирования конфликтов в связи с претензиями на землю и другие природные ресурсы, а также поощрять договоренности и сотрудничество между сторонами, преследующими различные интересы в сфере использования земли и других природных ресурсов.

Необходимо ввести в действие регулирующие положения о разрешении конфликтов между пользователями поверхностных ресурсов (например, сельскохозяйственных земель и т.п.) и пользователями подземных ресурсов (например, добыча воды и нефти, разработка песчаных и гравийных карьеров и т.п.), а также конфликтов за доступ к трансграничным природным ресурсам (например, пастбищам, воде, пахотным землям и т.п.). Во время конфликта и в постконфликтный период странам следует принимать следующие меры по обеспечению надлежащего восстановления режима ответственного управления:

- составление списка пострадавших лиц и общин;
- документальное оформление нарушений и ущерба;
- содействие примирению;
- реформирование политики, законодательства и институтов для обеспечения неповторения подобных нарушений;
- ликвидация ущерба;
- реституция насильственно занятых земель;
- содействие добровольному возвращению людей;
- гарантирование права на достаточное жилище;
- реабилитация;
- компенсация; и
- передача виновных в руки правосудия.

Дальнейшие шаги

В ходе разработки Добровольных руководящих принципов будут учитываться материалы оценок, проведенных региональными органами, гражданским обществом и частным сектором, а также материалы из других источников.

В дополнение к состоявшимся региональным консультациям будет проведена электронная консультация по проекту Добровольных руководящих принципов, которая предварительно запланирована на период между 18 апреля и 18 мая 2011 года. Заинтересованным организациям и отдельным лицам предлагается ознакомиться с проектом и внести предложения по его улучшению. Электронная консультация будет проводиться на веб-сайте Добровольных руководящих принципов (адрес веб-сайта указан ниже).

Сообщение о начале этой электронной консультации будет опубликовано и широко распространено. Если вам интересно регулярно получать информацию о ходе работы над Добровольными руководящими принципами, просим вас отправить сообщение на адрес VGTenure@fao.org для подписки на ежемесячный информационный бюллетень об этой инициативе.

Окончательный проект Добровольных руководящих принципов будет представлен на рассмотрение и утверждение странам-членам ФАО и другим заинтересованным сторонам. Информацию о Добровольных руководящих принципах и об их подготовке можно получить на веб-сайте по адресу: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/>__

Контактная информация

Секретариат по вопросам добровольных руководящих принципов
 Отдел по вопросам климата, энергетики и землевладения (NRC)
 Департамент управления природными ресурсами и охраны окружающей среды
 Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

Viale delle Terme di Caracalla
 00153 Rome
 Italy
 Эл. почта: VG-tenure@fao.org