



ДОБРОВОЛЬНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ

КРАТКИЙ ОБЗОР



ДОБРОВОЛЬНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ

КРАТКИЙ ОБЗОР

A decorative graphic consisting of several overlapping, wavy, teal-colored lines that sweep across the page from left to right, positioned below the main title.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Рим, 2013

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 или политику ФАО.

ISBN 978-92-5-407305-3 (печатное издание)
e-ISBN 978-92-5-407529-3 (PDF)

© ФАО 2013

ФАО приветствует использование, тиражирование и распространение материала, содержащегося в настоящем информационном продукте. Если не указано иное, этот материал разрешается копировать, скачивать и распечатывать для целей частного изучения, научных исследований и обучения, либо для использования в некоммерческих продуктах или услугах при условии, что ФАО будет надлежащим образом указана в качестве источника и обладателя авторского права, и что при этом никоим образом не предполагается, что ФАО одобряет мнения, продукты или услуги пользователей.

Для получения прав на перевод и адаптацию, а также на перепродажу и другие виды коммерческого использования, следует направить запрос по адресам: www.fao.org/contact-us/licence-request или copyright@fao.org.

Информационные продукты ФАО размещаются на веб-сайте ФАО (www.fao.org/publications); желающие приобрести информационные продукты ФАО могут обращаться по адресу: publications-sales@fao.org.

В настоящем буклете приводится краткий обзор “Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности”. В помощь читателю “Руководящих принципов” в буклете:

- определяются основные термины и понятия;
- описывается цель подготовки “Руководящих принципов”;
- приводится обзор содержания “Руководящих принципов”;
- описывается взаимосвязь между “Руководящими принципами” и правами человека;
- указывается, кто и каким образом может применять эти “Руководящие принципы”.

Данный буклет не заменяет собой “Руководящие принципы” и не является их кратким изложением.

Электронная копия “Руководящих принципов” размещена в сети интернет по адресу www.fao.org/nr/tenure

Какова цель “Руководящих принципов”?

«Руководящие принципы» призваны способствовать ответственному регулированию вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами применительно всех форм владения и пользования: государственного, частного, общинного, свойственного для коренного населения, традиционного и неформального.

Главная цель этого документа - достижение продовольственной безопасности для всех и поддержка постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. Преследуя целью поддержку усилий по искоренению голода и бедности настоящие “Руководящие принципы” призваны также способствовать поддержанию устойчивых источников средств существования, социальной стабильности, обеспечению жильем, развитию сельских районов, охране окружающей среды и устойчивому социально-экономическому развитию. Предполагается, что “Руководящие принципы” будут полезны для всех людей во всех странах, однако особый акцент в них делается на уязвимые и маргинализированные группы населения.

“Руководящие принципы” могут служить своего рода справочником, поскольку содержат принципы и международно признанные стандарты ответственного регулирования вопросов владения и пользования. На их основе государства могут разрабатывать собственные стратегии, правила, законы, программы и мероприятия. Они позволяют властям, гражданскому обществу, частному сектору и гражданам судить о том, насколько приемлемы те или иные меры, предлагаемые ими самими и другими сторонами.

Каким образом регулирование вопросов владения и пользования влияет масштабы голода и бедности?

Искоренение голода и бедности, а также рациональное природопользование в значительной степени зависят от того, каким образом люди, общины и другие пользователи получают доступ к земельным, рыбным и лесным ресурсам. Доступ к природным ресурсам определяется и регулируется системой владения и пользования.

Системы владения и пользования испытывают все возрастающее давление в связи с необходимостью обеспечения продовольственной безопасности для растущего населения планеты и убыванием земельных, рыбных и лесных ресурсов вследствие деградации окружающей среды и изменения климата. Недостаточные и незащищенные права владения и пользования усиливают уязвимость, голод и бедность, а также могут привести к конфликтам и деградации окружающей среды там, где соперничающие пользователи вступают в борьбу за контроль над этими ресурсами.

Управление вопросами владения и пользования является ключевым элементом в определении того, могут ли люди, общины и другие пользователи получить права и связанные с ними обязанности использовать и контролировать земельные, рыбные и лесные ресурсы, и если да, то каким образом.

Какой смысл мы вкладываем в термин “владение и пользование”?

Системы владения и пользования определяют, будь то на основе формального права или с помощью неформальных механизмов, порядок получения людьми, общинами и другими структурами доступа к земельным и иным природным ресурсам. Правила владения и пользования определяют, кто и какие ресурсы может использовать, в течение какого срока и на каких условиях. Эти системы могут опираться как на писаное право – правила и законы, так и на неписаные традиции и обычаи.

Пример ответственного регулирования вопросов владения и пользования

В мире можно найти множество примеров ответственного регулирования вопросов владения и пользования ресурсами и управления в этой сфере. Однако исследования показывают, что проблемы в связи с регулированием вопросов владения и пользования ресурсами в той или иной форме возникают во всех регионах мира, в странах как с высоким, так и с низким уровнем доходов. Многие проблемы владения и пользования возникают ввиду неэффективного регулирования, а успех попыток разрешить эти проблемы зависит от качества регулирования.

Слабое регулирование

- ставит в критическое положение неимущих, у которых нет ни политической силы, чтобы повлиять на решения, ни финансовых возможностей для подкупа должностных лиц
- делает еще более уязвимыми женщин, и без того находящихся в весьма сложной социальной и экономической ситуации
- негативно отражается на экономическом росте, поскольку отпугивает потенциальных инвесторов
- не дает стабилизировать экологическую ситуацию, поскольку позволяет людям наживаться за счет чрезмерной эксплуатации ресурсов.

Ответственное регулирование

- обеспечивает более справедливый доступ к земельным, рыбным и лесным ресурсам
- защищает людей от самоуправного лишения их прав владения и пользования, в т.ч. посредством принудительного выселения
- помогает обеспечить, чтобы никто не подвергался дискриминации на основании законов, правил и сложившейся практики
- позволяет придать процессу принятия решений более транспарентный и открытый характер
- помогает обеспечить, чтобы законы применялись одинаково в отношении и всех людей
- помогает обеспечить, чтобы споры разрешались до того, как перерастут в конфликт
- упрощает управление в сфере владения и пользования и делает его более доступным и эффективным для всех.

Какие вопросы охватывают “Руководящие принципы”?

“Руководящие принципы” охватывают широкий круг тем, имеющих глобальное значение. Страны, исходя из различных требований и условий, могут иметь разные приоритеты в плане совершенствования регулирования. Каждой стране надо будет самой определить важные для себя темы и порядок действий.

Земля

- Гарантированный доступ к земле может позволить семьям не только обеспечивать себя продовольствием, но получать дополнительный доход, производя продукцию для продажи на рынке.
- Гарантированное владение и пользование землей помимо этого представляет собой элемент социальной защиты, обеспечивая в трудные времена кров, пропитание и доход.

Рыболовство

- Механизмы ответственного владения и пользования имеют основополагающее значение для обеспечения средств существования десятков миллионов человек, которые зависят от морского и внутреннего рыбного промысла.
- Укрепление прав владения и пользования, а также соответствующих механизмов в сочетании надлежащим регулированием и привлечением рыбной отрасли и организаций рыбаков помогает обеспечить рациональное использование рыбных ресурсов и справедливое распределение выгод.

Лесоводство

- Леса зачастую принадлежат государству и контролируются им. Признание и обеспечение

прав владения и пользования всех людей, чья жизнь зависит от лесов, включая коренные народы, означает гарантию наличия средств существования для тех, кто связан с лесами.

- Улучшение регулирования (эффективная правоприменительная практика, сокращение масштабов коррупции и повышение уровня транспарентности) может способствовать устойчивому лесопользованию и уменьшить масштабы незаконной деятельности

Межотраслевые вопросы

- Права владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами зачастую взаимосвязаны. Во многих случаях жители сельских районов имеют по несколько источников средств существования и зависят от доступа к различным природным ресурсам (например, сочетание растениеводства и пастбищного животноводства с рыболовством и сбором лесных продуктов).
- Ежегодно несколько миллионов гектаров лесных угодий без предварительного разрешения перепрофилируется для сельскохозяйственного и других видов использования. Это обусловлено целым рядом факторов, включая неопределенность владения и пользования лесами, недостатки в правоприменительной деятельности, коррупцию и отсутствие транспарентности.

Какие вопросы не охватываются “Руководящими принципами”?

“Руководящие принципы” не охватывают непосредственно водные и другие природные ресурсы, в частности права на разработку недр. Однако в предисловии к “Руководящим принципам” отмечается, что ответственное регулирование вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами неразрывно связано с вопросом доступа к другим природным ресурсам, в том числе водным и минеральным, и управления ими. Признавая существование различных моделей и систем управления этими природными ресурсами, учитывающих национальную специфику, государства, возможно, пожелают учитывать в процессе применения настоящих “Руководящих принципов” практику управления этими сопутствующими ресурсами.

Обзор “Руководящих принципов”

- РАЗДЕЛ **1** **Вступление.** Определяет общую направленность Руководящих принципов.
Подраздел 1: **Цели**
Подраздел 2: **Характер и сфера применения**
- РАЗДЕЛ **2** **Общие вопросы.** Содержит указания, применимые ко всем ситуациям, связанным с владением и использованием.
Подраздел 3: **Руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования**
Подраздел 4: **Права и обязанности, связанные с системой владения и пользования**
Подраздел 5: **Политические, правовые и организационные механизмы, связанные с вопросами владения и пользования**
Подраздел 6: **Оказание услуг**
- РАЗДЕЛ **3** **Юридическое признание и наделение правами и обязанностями в связи с владением и использованием.** В этом разделе рассматриваются вопросы правового признания прав владения и пользования общин коренных народов и других общин с традиционными системами владения и пользования, неформализованных прав владения и пользования, а также вопросы изначального наделения правами владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами, принадлежащими государству или контролируемые им.
Подраздел 7: **Гарантии**
Подраздел 8: **Принадлежащие государству земельные, рыбные и лесные ресурсы**
Подраздел 9: **Общины коренных народов и другие общины с традиционными системами владения и пользования**
Подраздел 10: **Неформализованное владение и пользование**

Основополагающие принципы

В подразделе 3 изложены положения, составляющие сердцевину “Руководящих принципов”. В соответствии с этими общими принципами государства должны:

- **ПРИЗНАВАТЬ И УВАЖАТЬ** всех законных обладателей прав владения и пользования, как и их права;
- **ЗАЩИЩАТЬ** законные права владения и пользования от угроз;
- **СОДЕЙСТВОВАТЬ** реализации законных прав владения и пользования и создавать для этого соответствующие условия;
- **ОБЕСПЕЧИВАТЬ** доступ к правосудию для рассмотрения нарушений законных прав владения и пользования;
- **ПРЕДОТВРАЩАТЬ** споры вокруг владения и пользования, конфликты с применением силы и коррупцию.

Негосударственные структуры (в том числе коммерческие предприятия) обязаны уважать права человека и законные права владения и пользования.

Эти принципы применения включают:

- человеческое достоинство;
- недопущение дискриминации;
- равенство и справедливость;
- гендерное равенство;
- целостный и устойчивый подход;
- консультации и участие;
- верховенство права;
- прозрачность;
- подотчётность;
- постоянное совершенствование.

РАЗДЕЛ 4 **Передача прав и обязанностей в связи владением и использованием и внесение в них иных изменений.** Данный раздел содержит указания в отношении способов передачи или изменения уже признанных или предоставленных прав владения и пользования.

Подраздел 11: **Рынки**

Подраздел 12: **Инвестиции**

Подраздел 13: **Укрупнение земельных участков и другие методы реорганизации**

Подраздел 14: **Реституция**

Подраздел 15: **Перераспределительные реформы**

Подраздел 16: **Экспроприация и компенсация**

РАЗДЕЛ 5 **Регулирование вопросов владения и пользования.** Посвящен административным аспектам эффективного регулирования вопросов владения и пользования ресурсами.

Подраздел 17: **Учет прав владения и пользования**

Подраздел 18: **Оценка**

Подраздел 19: **Налогообложение**

Подраздел 20: **Регулируемое территориальное планирование**

Подраздел 21: **Разрешение споров по поводу прав владения и пользования**

Подраздел 22: **Трансграничные вопросы**

РАЗДЕЛ 6 **Реагирование на изменение климата и чрезвычайные ситуации.** Если в предыдущих разделах «Руководящих принципов» рассматриваются главным образом «повседневные» ситуации, то в данном разделе речь идет об экстремальных ситуациях, сопровождающихся массовым переселением людей. Во всех случаях государствам при подготовке и реализации стратегий и мероприятий следует стремиться проводить консультации с потенциально перемещаемым населением и привлекать его к участию в этой работе. Предоставление альтернативного места не должно ставить под угрозу источники существования других людей.

Подраздел 23: **Изменение климата**

Подраздел 24: **Стихийные бедствия**

Подраздел 25: **Конфликты в отношении вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами**

РАЗДЕЛ 7 **Продвижение, применение, мониторинг и оценка** содержит указания в отношении продвижения, практического применения, мониторинга и оценки «Руководящих принципов».

“Руководящие принципы” и гендерное равенство. В “Руководящих принципах” признается, что женщины, которые в социальном и экономическом плане и без того находятся в ущемленном положении, при слабом регулировании вопросов владения и пользования оказываются особенно уязвимыми. В основу одного из руководящих принципов положено гендерное равенство. Достижение гендерного равенства исключительно важно, поскольку женщины зачастую обладают меньшими по количеству и объему правами владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами. Такое неравенство обусловлено рядом факторов, включая асимметрию, наблюдаемую в формальном законодательстве, в обычаях и в разделении труда в обществе и домашнем хозяйстве. В “Руководящих принципах” нет отдельного подраздела, посвященного гендерной проблематике. Вместо этого гендерные вопросы были включены во все разделы документа и должным образом отражены. Такой подход был принят для того, чтобы стимулировать рассмотрение требований и ситуаций, характерных как для женщин, так и для мужчин при осуществлении любых мероприятий, направленных на совершенствование системы регулирования вопросов владения и пользования.

«Руководящие принципы», права человека и международное право

В «Руководящих принципах» права владения и пользования рассматриваются в контексте прав человека. В настоящее время нет консенсуса по поводу, является ли право владения и пользования одним из прав человека или нет. Однако права владения и пользования, дающие доступ к земельным, рыбным и лесным ресурсам, имеют важное значение для реализации прав человека, в частности, права на такой жизненный уровень, включая пищу и жилище, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния. (Всеобщая декларация прав человека, статья 25, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 11.)

Регулирование вопросов владения и пользования может отразиться на соблюдении различных прав человека. В «Руководящих принципах» государствам рекомендуется

обеспечивать, чтобы все действия в отношении владения и пользования и регулирования связанных с ними вопросов совершались в соответствии с их действующими обязательствами в рамках национального и международного права и с должным учетом добровольных обязательств в рамках применимых региональных и международных документов. Все программы, политические установки и меры по оказанию технической помощи, направленные на совершенствование регулирования вопросов владения и пользования посредством применения настоящих «Руководящих принципов» должны соответствовать действующим международно-правовым обязательствам государств.

«Руководящие принципы» как механизм «мягкого» права

Настоящие «Руководящие принципы» носят добровольный характер. Они не являются юридически обязательными для соблюдения. Они не заменяют собой действующие внутренние или международные правовые акты, обязательства, договоры и соглашения. В то же время они не ограничивают и не нарушают обязательств государств в рамках международного права. Преимущество «мягких законов» по сравнению с юридически обязывающими соглашениями заключается в том, что странам обычно бывает легче по ним договориться. Кроме того, «мягкие законы» могут носить более комплексный характер, содержать больше деталей и зачастую они лучше подходят для технических вопросов и распространения передового опыта, в частности, для рассмотрения регулирования вопросов владения и пользования. Опыт ФАО с ее инструментами «мягкого права» свидетельствует, что во многих странах они позволяют правильно ориентировать национальную политику и законодательство. Когда страна начинает полностью или частично вводить в действие нормы того или иного инструмента «мягкого права», такие нормы «мягкого права» становятся в этой стране обязательными для исполнения юридическими нормами.

Кто будет пользоваться «Руководящими принципами»?

Каждый обязан сыграть определенную роль в совершенствовании систем регулирования вопросов владения и пользования. «Руководящие» принципы могут использоваться самыми разными людьми и организациями

Государства

Государства играют особую роль в разработке, принятии и применении программных установок и законов, а кроме того государства осуществляют практическое управление деятельностью в этой сфере, в частности через суды, регистрацию прав владения и пользования, оценку, налогообложение и территориальное планирование.

Суды и государственные ведомства

Суды и государственные ведомства, осуществляющие практическое управление в сфере владения и пользования, должны стремиться оказывать одинаковые услуги всем, в том числе лицам, проживающим в отдаленных районах. Услуги должны предоставляться оперативно и эффективно без какого-либо мздоимства.

Отдельные лица и общины

Люди, общины и структуры, обладающие правами владения и пользования должны знать о своих правах, а также о том, как защититься от коррумпированного поведения других лиц.

Гражданское общество

Организации гражданского общества могут способствовать повышению уровня информированности и помочь людям реализовать свои права владения и пользования и защитить эти права. Они могут способствовать участию общественности в процессах принятия решений.

Инвесторы

Инвесторы обязаны обеспечить, чтобы их инвестиции не лишали людей их прав владения и пользования. Предлагая приобрести права владения или пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами они обязаны обеспечить, чтобы все заинтересованные лица были проинформированы и привлечены к участию в переговорах.

Специалисты по вопросам владения и пользования

Специалисты (например, геодезисты, юристы, нотариусы, оценщики, специалисты по территориальному планированию) должны соблюдать этические нормы, в частности честно и надлежащим образом выполнять свои обязанности.

Академические круги

Университеты могут включить регулирование вопросов владения и пользования в свои учебные программы и активизировать сотрудничество с другими университетами в области преподавания и научных исследований.

Как были разработаны «Руководящие принципы»?

«Руководящие принципы» были официально приняты Комитетом по Всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) в мае 2012 года. КВПБ является высшим форумом Организации Объединенных Наций, на который возложен анализ и отслеживание мер, направленных на обеспечение всемирной продовольственной безопасности. Текст «Руководящих принципов» был подготовлен в ходе нескольких раундов переговоров, переведенных под эгидой КВПБ в июле и октябре 2011 года и в марте 2012 года.

«Руководящие принципы» были разработаны на основе глобального партнерства с привлечением широкого круга международных, региональных и национальных организаций самого разного профиля, которые совместно стремятся изменить действующий в мире порядок регулирования вопросов владения и пользования. Разработке предшествовал широкий процесс, включающий целую серию консультаций и переговоров.

КОНСУЛЬТАЦИИ

2009
2010 годы

- В период с сентября 2009 по ноябрь 2010 года состоялась целая серия консультативных совещаний: десять региональных, одно совещание представителей частного сектора и четыре консультативных совещания организаций гражданского общества. В этих совещаниях приняли участие почти тысяча человек из более чем 130 стран мира. Участники представляли государственные учреждения, гражданское общество, частный сектор, академические круги и учреждения системы ООН. По итогам каждого консультативного совещания определялись конкретные вопросы и меры для включения в «Руководящие принципы» в контексте регулирования вопросов владения и пользования в каждом регионе.

ПЕРЕГОВОРЫ

2011
2012 годы

- По завершении процесса консультаций был подготовлен «нулевой» проект, а в апреле-мае 2011 года были проведены электронные консультации.
- В первый проект были включены предложения, полученные от представителей государственного и частного сектора, гражданского общества и академических кругов.
- Окончательный вариант Руководящих принципов был подготовлен в ходе межправительственных переговоров под эгидой КВПБ, состоявшихся в июле и октябре 2011 года и в марте 2012 года.

ПРИНЯТИЕ

2012 год

- «Руководящие принципы» были приняты 38-й (специальной) сессии КВПБ 11 мая 2012 года.



В настоящем руководстве содержится обзор “Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности”.

В нем описаны характер, цели, содержание и предполагаемая аудитория этих “Руководящих принципов”.

Руководство разъясняет, какой смысл вкладывается в понятие “владение и пользование” и рассказывает, каким образом совершенствование систем регулирования вопросов владения и пользования может способствовать искоренению голода и нищеты и обеспечить рациональное использование природных ресурсов.

ISBN 978-92-5-407305-3



9 789254 073053

I3016R/2/03.14