



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 December 2009
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тринадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских,
политических, социальных и культурных прав,
включая право на развитие

Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание Оливье де Шуттера

Добавление

**Крупномасштабные приобретения и аренда
земель: набор минимальных принципов и
мер для решения проблем в области прав
человека**

Резюме

В настоящем добавлении к своему докладу Специальный докладчик приводит анализ тенденции к крупномасштабным приобретениям и аренде земель, получившей стремительное развитие после глобального кризиса цен на продовольственные товары, разразившегося в 2008 году.

Согласно оценкам, за период после 2006 года от 15 до 20 млн. га сельхозземель в развивающихся странах стали предметом сделок или переговоров с участием иностранных инвесторов. Специальный докладчик рассматривает вопрос о том, какие последствия это может иметь для права человека на достаточное питание, ссылаясь на соответствующие обязательства, возложенные на государства в соответствии с международным правом прав человека.

На основе этого анализа Специальный докладчик предлагает набор основных принципов и мер для принимающих государств и инвесторов. Эти принципы должны лечь в основу таких предпринимаемых в настоящее время международными и региональными организациями инициатив, как принятие руководящих принципов политики и управления в области земельных ресурсов. Их основная цель заключается в обеспечении того, чтобы переговоры, ведущие к приобретениям и аренде земель, соответствовали ряду процессуальных требований, включая осознанное участие местных общин. Кроме того, они призваны гарантировать справедливое распределение доходов и соблюдение того условия, что ни при каких обстоятельствах такие сделки не должны совершаться в ущерб выполнению государствами своих обязательств в области прав человека.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–10	4
II. Контекст	11–14	8
III. Право человека на достаточное питание	15–22	11
IV. Права землепользователей и, в частности, коренных народов	23–28	14
V. Права человека сельскохозяйственных рабочих	29	17
VI. Заключение соглашений о крупномасштабных приобретениях или аренде земель и права местного населения	30–32	18
A. Право на самоопределение и эксплуатация природных ресурсов	30	18
B. Право на развитие: транспарентность и подотчетность в использовании доходов	31–32	18
VII. Вывод	33	20
Приложение		
Минимальные принципы в области прав человека, применимые к крупномасштабным приобретениям или аренде земель		21

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросу о праве на питание Оливье де Шуттер представляет настоящее добавление к своему ежегодному докладу, подготовленному в соответствии с резолюцией 10/12 Совета по правам человека. Добавление основано на выпущенном в июне 2009 года проекте этого текста, привлечение которого привлекло внимание со стороны целого ряда заинтересованных сторон и послужившем источником вдохновения для участников совещания "за круглым столом" по вопросу о поощрении ответственной инвестиционной деятельности в области сельского хозяйства, проведенного 23 сентября 2009 года в ходе шестидесяти четвертой сессии Генеральной Ассамблеи¹.

2. Процесс крупномасштабных приобретений и аренды земель ускорился после разразившегося в 2008 году глобального кризиса цен на продовольственные товары. Некоторые страны, являющиеся крупными импортерами продовольствия и экспортерами капитала, судя по всему, утратили доверие к глобальным рынкам как к стабильному и надежному источнику продовольствия. Частные инвесторы, включая инвестиционные фонды, все чаще вкладывают средства в сельское хозяйство и все активнее занимаются спекулятивными сделками с сельскохозяйственными землями. В настоящем добавлении к своему докладу Специальный докладчик анализирует, каким образом эти инвестиции могут сказаться на праве на питание. Ссылаясь на обязательства государств по международному праву, он хотел бы предложить определенные рекомендации для обеспечения того, чтобы эти инвестиционные соглашения не приводили к нарушениям права человека на достаточное питание.

3. В соответствии со статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах каждое государство в рамках своей юрисдикции обязано обеспечивать каждому человеку доступ к минимальному основному набору продуктов питания, который должен быть достаточным, соответствовать требованиям питательности и безопасности для обеспечения людям свободы от голода². Государства несут обязательства трех видов: уважать, защищать и осуществлять право человека на питание. Государства обязаны воздерживаться от нарушения способности отдельных лиц и групп лиц обеспечивать себя питанием, если такая способность существует (уважение) и не допускать, чтобы другие – в том числе частные субъекты, такие как компании, – нарушали эту способность (защита). Наконец, государство призвано активно развивать способность отдельных лиц обеспечивать себя питанием (осуществление).

4. Сфера применения права на питание служит источником полезных уроков для использования в ходе дискуссии по вопросу о крупномасштабных приобретениях или аренде земель. Приток инвесторов в сельское хозяйство может означать как появление определенных возможностей, так и возникновение серьезных проблем в плане соблюдения прав человека, причем наибольшую обеспокоенность вызывают инвестиции, способные затронуть права на землю.

¹ На совещании "за круглым столом" сопредседательствовали представители правительства Японии, Всемирного банка, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР) и Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. В работе совещания приняли участие представители 31 правительства и 13 организаций.

² См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 12 (1999 год) о праве на достаточное питание (статья 11), пункт 14.

Право человека на питание может быть нарушено в тех случаях, если люди, для которых земля является источником средств к существованию, включая скотоводов, будут лишены доступа к ней без предложения приемлемых альтернатив; если доходы на местном уровне окажутся недостаточными для компенсации ценовых изменений в результате переориентации на производство продовольствия на экспорт; или если выбросы на внутренний рынок продовольственных товаров по низким ценам, произведенным на более конкурентоспособных крупномасштабных плантациях, созданных благодаря появлению инвестора, вызовет сокращение доходов мелких землевладельцев. При заключении соглашений о продаже или сдаче в аренду крупных земельных участков государствам следует учитывать права существующих землепользователей в тех районах, в которые направляются инвестиции, а также права работников, занятых в фермерских хозяйствах. Им следует также руководствоваться необходимостью обеспечения права на самоопределение и права на развитие местного населения.

5. В приложении к настоящему докладу Специальный докладчик предлагает ряд принципов, опирающихся на действующие нормы права прав человека, которые должны лечь в основу таких предпринимаемых в настоящее время международных и региональными организациями инициатив, как принятие руководящих принципов политики и управления в области земельных ресурсов. Но для того, чтобы действовать в соответствии с правами человека, ни принимающим государствам, ни инвесторам не следует дожидаться принятия таких руководящих принципов. На государства базирования частных инвесторов также возложено обязательство регулировать деятельность своих инвесторов за рубежом, особенно в тех случаях, когда принимающее государство, судя по всему, либо не желает, либо не имеет возможности делать это³. Банкам развития, включая Всемирный банк и его представителя в частном секторе – Международную финансовую корпорацию, которые связаны нормами международного права в области прав человека в качестве части общих норм международного

³ См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечания общего порядка № 14 (2000 год) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья (ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), пункт 39, и № 15 (2002 год) о праве на воду (ст. 11 и 12), пункт 31. В Замечании общего порядка № 14 Комитет подтверждает, что государства-участники должны "предотвращать нарушение этого права [, защищаемого в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах,] в других странах третьими сторонами, если они в состоянии оказывать воздействие на эти третьи стороны юридическими или политическими средствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и применимым международным правом". Аналогичным образом в 2007 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации призвал Канаду "...принять соответствующие законодательные или административные меры в целях предупреждения негативно отражающейся на обеспечении прав коренных народов, проживающих на территориях за пределами Канады, деятельности зарегистрированных в Канаде транснациональных корпораций. В частности, Комитет рекомендует государству-участнику изучить пути привлечения к ответственности зарегистрированных в Канаде транснациональных корпораций" (CERD/C/CAN/CO/18, пункт 17). См. также доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпораций и других предприятиях (A/HRC/8/5, пункт 91).

права⁴, следует незамедлительно поддержать осуществление любых крупномасштабных инвестиций в сельскохозяйственные земли при условии соблюдения минимальных принципов, изложенных ниже. Эти принципы не носят факультативного характера; они вытекают из действующих международных норм в области прав человека.

6. В настоящее время Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) во взаимодействии с ее партнерами, включая ООН–Хабитат, Всемирный банк, Международный фонд сельскохозяйственного развития, правительства и гражданское общество, осуществляет инициативу по разработке и принятию добровольных руководящих принципов ответственного руководства в вопросах владения землей и другими природными ресурсами. Процесс разработки этих руководящих принципов носит инклюзивный характер и направлен на формирование чувства сопричастности к этой деятельности, в том числе среди государств, за счет проведения ряда региональных консультаций. Специальный докладчик полностью поддерживает этот процесс. Минимальные принципы в области прав человека, изложенные ниже и сформулированные в более краткой форме в приложении к настоящему докладу, следует рассматривать в качестве минимального набора гарантий, а не в качестве документа, подменяющего собой упомянутые руководящие принципы, которые по своему характеру являются более функциональными; конкуренции этим руководящим принципам они также не составляют. Как и ФАО со своими партнерами, Специальный докладчик убежден в том, что ответственное инвестирование средств в земельные ресурсы отвечает интересам всех – и инвесторов (как государственных, так и частных), и принимающих государств. В противном случае инвестиции окажутся неустойчивыми и могут привести к обострению социального конфликта. Данные принципы следует рассматривать в качестве вклада в более широкий и инклюзивный процесс, ведущий к выработке более функциональных и подробных руководящих принципов, который Специальный докладчик приветствует.

7. Необходимо остановиться на трех следующих моментах. Во–первых, дискуссия о крупномасштабных приобретениях или аренде земель, попытка подвести под которую информационную основу предпринимается в настоящем дополнении, не должна мешать признанию нами того факта, что в значительной мере ажиотажный спрос на сельхозземли в развивающихся странах является результатом наших собственных упущений. В прошлом мы не обеспечили адекватного инвестирования в сельское хозяйство и развитие сельских районов развивающихся стран, прежде всего африканских стран, расположенных к югу от Сахары. Мы не обеспечили внедрения таких методов сельхозпроизводства, которые не приводили бы к потере плодородия почв и истощению запасов грунтовых вод. А в настоящее время мы не в состоянии создать четко функционирующие и более надежные глобальные рынки сбыта сельскохозяйственных товаров. Вряд ли было бы оправданным стремиться к более эффективному регулированию соглашений о крупномасштабных приобретениях или аренде земель, не рассмотрев при этом в качестве неотложного вопроса указанные обстоятельства, в силу которых такие соглашения воспринимаются в качестве желательного решения.

⁴ Международный суд, Толкование Соглашения от 25 марта 1951 года между Всемирной организацией здравоохранения и Египтом, Консультативное заключение (20 декабря 1980 года), стр. 73, 89-90, пункт 37 ("Международные организации являются субъектами международного права и как таковые связаны любыми обязательствами, возлагаемыми на них согласно общим нормам международного права...").

8. Во-вторых, Специальный докладчик неизменно настаивает на том, что в рамках систем сельскохозяйственного производства поддержку в первоочередном порядке необходимо оказывать производству продовольствия для удовлетворения внутренних нужд. Инвестиции являются обоснованными в той мере, в какой они способны укрепить продовольственную безопасность на местном уровне за счет повышения производительности и обслуживания местных рынков при недопущении в то же время увеличения диспропорций в доходах жителей сельских районов. Именно эта забота об обеспечении продовольственной безопасности на местном уровне и является причиной включения, в частности, принципа 8 в перечень принципов, приведенных в приложении к настоящему докладу.

9. В-третьих, Специальный докладчик настаивает на том, что принципы, перечисленные в приложении, являются минимальными принципами. Это означает, что крупномасштабные инвестиции в землю отнюдь не всегда будут обоснованными, даже если они и могут соответствовать ряду принципов, включенных в перечень. Действительно, в этих принципах правительствам рекомендуется тщательно учитывать альтернативные издержки в связи с передачей земли инвестору (принцип 1); рассматривать альтернативы заключению соглашений, затрагивающих вопросы владения землей (принцип 4); и проводить оценку воздействий с привлечением широкого круга заинтересованных сторон до заключения таких соглашений (принцип 9). В подавляющем большинстве случаев крупномасштабных инвестиций, которые были рассмотрены Специальным докладчиком, преимущества от инвестиций (с точки зрения создания инфраструктуры, обеспечения возможностей для сбыта продукции и получения доступа к кредитованию) могли бы быть достигнуты – и приносили бы выгоды как инвестору, так и производителю – за счет использования других бизнес-моделей, таких как ведение сельского хозяйства на договорной основе, без внесения каких-либо изменений в права на землю. Такие альтернативы следует рассматривать до любой передачи прав на землю. Если таким альтернативам не уделять приоритетного внимания, то развитие крупномасштабных приобретений или аренды земель приведет ни к чему иному, как к аграрной контрреформе; такие последствия представляются абсолютно неприемлемыми и непосредственно противоречат реализации права на питание, поскольку ведут к дальнейшей маргинализации общин, получение которыми средств к существованию зависит от их доступа к земле.

10. Принципы, перечисленные в приложении, касаются крупномасштабных инвестиций в сельхозземли как частными, так и государственными иностранными инвесторами. Но наблюдаемыми в настоящее время спекулятивными сделками с землей и оказанием коммерческого давления на землепользователей занимаются в большинстве своем национальные инвесторы, причем в контексте, в котором оживление интереса к инвестициям в сельское хозяйство угрожает еще большей концентрацией земель. Поскольку рассматриваемые принципы не вполне применимы к случаям оказания подобного давления, Специальный докладчик намерен подготовить тематический доклад по вопросу о правах на землю для представления Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят пятой сессии.

II. Контекст

11. В последние три–четыре года частные инвесторы и правительства стали проявлять все более активный интерес к приобретению или долгосрочной аренде крупных наделов пахотной земли (более 1 000 га) в ряде стран, преимущественно в развивающихся странах. Согласно оценке Международного исследовательского института по разработке продовольственной политики (ИФПРИ), с 2006 года от 15 до 20 млн. га сельхозземель в развивающихся странах стали предметом сделок или переговоров с участием иностранных инвесторов. Эта цифра соответствует общей площади сельхозземель во Франции и 1/5 части всех сельхозплощадей Европейского союза. Наибольшим спросом пользовались участки, которые расположены вблизи к источникам воды и ирригация которых вследствие этого может оказаться сравнительно недорогостоящей с учетом создания необходимой инфраструктуры, и участки, которые расположены ближе всего к рынкам и с которых может быть без труда организован экспорт произведенной сельхозпродукции. К числу наиболее привлекательных стран Африки, расположенных к югу от Сахары, относятся Камерун, Эфиопия, Демократическая Республика Конго⁵, Гана, Мадагаскар⁶, Мали⁷, Сомали, Судан⁸, Объединенная Республика Танзания⁹ и Замбия. Но интерес представляют и страны Центральной Европы, Азии и Латинской Америки, а среди них Бразилия, Камбоджа¹⁰, Индонезия, Казахстан, Пакистан¹¹, Филиппины¹², Россия и Украина¹³.

⁵ По сообщениям, Китай приобрел 2,8 млн. га в Демократической Республике Конго для создания самой крупной в мире плантации масличной пальмы ("Нью-Зиланд Херальд", 14 мая 2009 года).

⁶ На Мадагаскаре 465 000 га земли были сданы в аренду индийской компании "Варун Интернешнл" в целях производства риса для удовлетворения потребительского спроса в Индии. Однако ничего определенного о состоянии этой сделки в настоящий момент сказать невозможно. Договор об аренде 1,3 млн. га земли в этой же стране южнокорейской корпорацией "Дэу лоджистик" на срок в 99 лет находился на стадии обсуждения, но окончательно не подтвержден.

⁷ Ливия взяла в аренду 100 000 га земли в Мали для производства риса.

⁸ Южная Корея приобрела 690 000 га земли в Судане для производства пшеницы. Объединенные Арабские Эмираты инвестировали средства в производство кукурузы, альфаффы (люцерны полевой), пшеницы, помидоров и бобов на площади свыше 400 000 гектаров. Египет зарезервировал такой же по площади участок для выращивания пшеницы. См. "Нью Зиланд Херальд", 14 мая 2009 года; "Экономист", 23 мая 2009 года, стр. 60; "Гардиан", 2 июля 2008 года.

⁹ Согласно сообщениям печати, Саудовская Аравия хотела бы взять в аренду 500 000 га в Танзании ("Нью Зиланд Херальд", 14 мая 2009 года).

¹⁰ D. Montero, "Insecurity drives farm purchases abroad", *Christian Science Monitor*, 22 December 2008.

¹¹ S. Kerr and F. Bokhari, "UAE investors buy Pakistan farmland", *Financial Times*, 11 May 2008.

¹² C. Maceda, "UAE signs MoU with Philippines to ensure food supply", *Gulf News*, 22 July 2008, available at <http://tinyurl.com/5uts7a>.

¹³ Если не указаны иные источники, приведенный перечень, не являющийся исчерпывающим и находящийся в состоянии постоянного изменения, основан на следующих материалах: IFAD, "The growing demand for land: risks and opportunities for smallholder farmers", a discussion paper prepared for the round table organized during the thirty-second session of the IFAD Governing Council (18 February, 2009), available at <http://www.ifad.org/events/gc/32/roundtables/2.pdf>; J. von Braun and R. Meinzen-Dick, "'Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities", IFPRI Policy Brief 13, April 2009; V. Songwe and K. Deininger, "Foreign investment in agricultural production: opportunities and challenges", *Agriculture and Rural Development Notes*, World Bank, 2009; Reuters, "Factbox: foreign forays into African farming", 20

Привлекательность развивающихся стран в целом и африканских стран, расположенных к югу от Сахары, в частности обусловлена той посылкой, что в этих странах имеется большое количество пригодных земель, что климат благоприятен для производства сельхозпродукции, что расходы на местную рабочую силу невелики и что сама земля все еще стоит относительно дешево. Согласно оценке, данной ФАО в 2003 году, для обеспечения роста производства продовольствия к 2030 году потребуется задействовать еще 120 млн. га земли, что в два раза превышает площадь Франции и составляет одну треть от площади Индии, без учета необходимой компенсации за практически неизбежные потери в результате использования неустойчивых форм производства сельхозпродукции¹⁴. Расширение сельхозплощадей будет происходить главным образом в развивающихся странах. Поскольку около 95% плодородных земель в Азии уже эксплуатируются, наиболее активный спрос на пахотные земли будет наблюдаться главным образом в Латинской Америке и Африке. Действительно, результаты Глобальной агроэкологической оценки, проведенной в 2002 году совместно ФАО и Международным институтом прикладного системного анализа, позволяют считать, что именно в этих регионах сосредоточены основные резервы сельхозземель всего мира (до 80%)¹⁵.

12. Развитие крупномасштабной аренды или приобретений земли можно объяснить а) стремлением производить агротопливо в качестве альтернативы ископаемому топливу, чему способствуют налоговые льготы и субсидии в развитых странах; б) ростом населения и урбанизацией в сочетании с истощением природных ресурсов в некоторых странах, в которых крупномасштабные приобретения земель рассматриваются в качестве средства для достижения долгосрочной продовольственной безопасности; в) возросшей обеспокоенностью, которую испытывают некоторые страны в связи с проблемой наличия запасов пресной воды, которая в ряде регионов становится дефицитным сырьевым товаром; г) возросшим спросом на некоторые сырьевые товары из тропических стран, в частности на древесное волокно и другие лесоматериалы; д) ожидаемыми субсидиями для накопления углерода благодаря лесонасаждению и предотвращению обезлесения¹⁶; и е) предполагаемым ростом цен на сельскохозяйственные земли в будущем, что касается, прежде всего, частных инвесторов. Хотя это явление не является совершенно новым, темпы его распространения

March 2009; GRAIN, "Seized! The 2008 land grab for food and financial security", October 2008; for Ethiopia, Ghana, Madagascar and Mali, L. Cotula and others, *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investments and International Land Deals in Africa*, (London/Rome, the International Institute for Environment and Development (IIED), FAO and IFAD, 2009).

¹⁴ FAO, *World Agriculture: Towards 2015/2030, an FAO Perspective*, (London, Earthscan, 2003), section 4.3.2.

¹⁵ G. Fischer and others, *Global Agro-ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century*, Rome, FAO, and the International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), 2002.

¹⁶ Речь в данном случае идет, в частности, о механизме чистого развития (МЧР), предусмотренном статьей 12 Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. В соответствии с МЧР страна, связанная обязательством по сокращению или ограничению выбросов согласно Протоколу (Сторона, включенная в приложение В), имеет право осуществлять проект по сокращению выбросов в развивающихся странах с целью получения определенного количества единиц сертифицированных сокращений выбросов (ССВ), каждая из которых эквивалентна одной тонне CO₂. ССВ могут продаваться и покупаться и засчитываться в счет целевых показателей, определенных в Киотском протоколе.

ускорились после глобального кризиса цен на продовольствие 2007–2008 годов, поскольку рынки сельскохозяйственных сырьевых товаров стали все более нестабильными и волатильными, а соответственно и менее надежными для стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия, особенно после того, как весной 2008 года ряд стран, являющихся крупными экспортерами продовольствия, приняли решение наложить запрет на экспорт или повысить экспортные пошлины. В результате бедные ресурсами, но богатые наличными средствами страны стали в крупных масштабах приобретать или брать в аренду землю для обеспечения продовольственной безопасности¹⁷. Следствием этого стало то, что частные инвесторы, включая крупные инвестиционные фонды, также стали приобретать землю, причем исключительно в спекулятивных целях, будучи убеждены в том, что в дальнейшем цены на пахотные земли будут расти.

13. Происходящие изменения несут в себе определенные возможности. В течение многих лет страны, и в первую очередь африканские страны, расположенные к югу от Сахары, практически не уделяли внимания развитию сельского хозяйства ни в рамках своей внутренней политики, ни в области сотрудничества в целях сотрудничества и не обеспечивали притока прямых иностранных инвестиций в эту отрасль. Поэтому в принципе происходящие изменения следует приветствовать. Дополнительные инвестиции в развитие сельских районов могут оказаться наиболее эффективными в плане сокращения масштабов нищеты, поскольку именно там она в наибольшей степени и распространена. Приток инвестиций позволяет создать новые рабочие места как в самом сельском хозяйстве, так и вне его (например, в смежных обрабатывающих отраслях); может привести к передаче технологий; может способствовать доступу местных производителей к рынкам на национальном, региональном и международном уровнях; и способен увеличить государственные доходы благодаря налогообложению и экспортным пошлинам. Для стран, приобретающих или арендующих земли за рубежом, это предполагает большую продовольственную безопасность, поскольку они будут в меньшей степени зависеть от международных рынков с точки зрения приобретения продовольствия, необходимого для удовлетворения продовольственных потребностей населения. Вместе с тем риски, связанные с низкой производительностью сельского хозяйства в субтропических районах в результате изменения климата, а в будущем - более высоких транспортных издержек, могут частично нивелировать это преимущество.

14. Вместе с тем наблюдаемые изменения сопряжены и со значительными рисками. Устанавливая минимальные принципы в области прав человека, на которых должны основываться крупномасштабные приобретения или аренда земель, Специальный докладчик стремится представить необходимые рекомендации государствам, принимающим такие инвестиции, в частности в контексте их переговоров с иностранными инвесторами. Государства должны быть осведомлены о том, что при определенных условиях иностранные инвесторы, возможно, будут стремиться к использованию существующих инвестиционных соглашений, защищающих их от экспроприации и гарантирующих им справедливое и равное обращение, для получения компенсации за любую потерю доходов, которая может иметь место в результате введения ограничений на свободу их деятельности, за исключением тех случаев, когда такие ограничения были однозначным образом предусмотрены в инвестиционном соглашении на момент его

¹⁷ См. источники в сноске 13 выше. Хотя совместное исследование МИОСР, ФАО и МФСР касалось главным образом Эфиопии, Ганы, Мадагаскара и Мали, на данный момент оно является самым углубленным исследованием данного явления.

заклучения. Поэтому крайне важно в полной мере предвидеть возникновение подобных обстоятельств.

III. Право человека на достаточное питание

15. В соответствии со статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах каждое государство в рамках своей юрисдикции обязано обеспечивать каждому человеку доступ к минимальному основному набору продуктов питания, который должен быть достаточным, соответствовать требованиям питательности и безопасности для обеспечения людям свободы от голода¹⁸. Таким образом, государства будут действовать в нарушение права человека на питание в том случае, если в результате сдачи в аренду или продажи земли инвесторам (будь то национальным или иностранным) они лишат местное население доступа к производственным ресурсам, необходимым ему для получения средств к существованию. Они нарушат право на питание и в том случае, если пойдут на заключение таких соглашений, предварительно не удостоверившись в том, что это не скажется негативным образом на продовольственной безопасности, например потому, что заключение этих соглашений создаст зависимость от иностранной помощи или от международных рынков, положение на которых будет характеризоваться все более очевидной волатильностью и непредсказуемостью (вследствие того, что произведенные благодаря иностранным инвестициям продовольственные товары будут в значительной степени вывозиться в страну базирования инвестора или продаваться на международных рынках), или потому, что после появления таких инвесторов доходы большинства мелких местных фермеров сократятся в результате конкурентной борьбы. Во время глобального кризиса цен на продовольствие 2007–2008 годов последствия роста цен на продовольствие на международных рынках оказались значительно более ощутимыми в тех странах, в которых имелось меньше внутренних альтернатив международным поставкам зерновых (кукурузы, пшеницы и риса), рост цен на которые был максимальным¹⁹. Правительствам следует отдавать себе отчет в том, что усиление их зависимости от международного рынка в целях обеспечения продовольственной безопасности может поставить их в еще более уязвимое положение; судя по всему, волатильность цен на международных рынках усилится, и они окажутся еще менее устойчивыми в будущем, нежели были в прошлом.

16. В ходе переговоров по соответствующим инвестиционным соглашениям нужно изначально позаботиться о необходимости обеспечения продовольственной безопасности в принимающей стране. В зависимости от условий той или иной страны может потребоваться включение определенных конкретных положений: например, клаузулы, предусматривающей продажу на местных рынках определенной минимальной процентной доли произведенной сельхозпродукции и возможное увеличение этой доли пропорционально изначально согласованной в том случае, если цены на продовольственные товары на международных рынках достигнут определенных уровней. Принимающему правительству может потребоваться также принятие дополнительных мер в поддержку местного производства: в тех случаях, когда на положение местных производителей может оказать негативное влияние появление на местных рынках продовольственных

¹⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 12 (1999 год) о праве на достаточное питание (статья 11), пункт 14.

¹⁹ The World Bank, *Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads*, 2009 (based on evidence available up to 30 November 2008), p. 96.

товаров по низким ценам в результате увеличения объема производства, ставшего возможным - при конкурентных ценах - благодаря иностранным инвестициям, государствам следует принять меры поддержки, позволяющие повысить производительность местных фермеров.

17. Помимо этого реализация права на питание может быть обеспечена более эффективным образом в том случае, если принимающие государства и инвесторы согласуют определенное число условий, на которых будет осуществляться инвестиционная деятельность.

18. Во-первых, в странах, сталкивающихся со значительными масштабами нищеты в сельских районах, и при отсутствии возможностей для занятости в других секторах следует поощрять инвесторов к созданию и развитию таких систем ведения сельского хозяйства, которые не были бы нацелены на достижение максимальных показателей производительности на гектар, а предполагали бы значительные трудовые затраты. За счет этого требования удастся обеспечить, чтобы инвестиционные соглашения в максимально возможной степени содействовали расширению местных возможностей для получения средств к существованию, и в частности открывали бы соответствующему местному населению доступ к получению заработной платы в размере прожиточного минимума. В этой связи важно отметить, что, вопреки широко распространенному мифу, крупные плантации отнюдь не всегда оказываются более производительными, чем небольшие семейные хозяйства: если на этапах переработки и сбыта сельхозпродукции эффект масштаба и может быть получен, то на этапе производства большинства сельхозкультур достичь его невозможно. Поскольку, помимо прочего, затраты труда в семейных хозяйствах несоизмеримо выше, возможно, интересам местного населения в большей степени отвечало бы - с учетом последствий с точки зрения занятости - не создание плантаций, на которых используется наемный труд²⁰, а применение схем сельхозподряда, хотя такие схемы и должны соответствовать ряду условий, изложенных в основном докладе Специального докладчика по вопросу об агробизнесе и праве на питание (A/HRC/13/33, пункты 43-45).

19. В недавнем исследовании о крупномасштабных приобретениях и аренде земель в четырех странах Африки, расположенных к югу от Сахары, в этом отношении отмечается, что "подавляющее большинство документально оформленных проектов по-прежнему представляет собой крупные плантации на основе концессий или аренды. Поскольку значительные участки земли обычно предлагаются на весьма выгодных условиях, это стимулирует не внедрение подходов, основанных на контрактном сельском хозяйстве, а создание плантаций, управляемых компаниями. Даже положения о «местном компоненте», содержащие требования об уделении приоритетного внимания местной рабочей силе в вопросах найма, являющиеся обычными пунктами в договорах предприятий до-

²⁰ Как отметили В. Сонгви и К. Дейнингер (см. сноску 13 выше), ссылаясь на N. Key and D. Runsten, "Contract farming, smallholders, and rural development in Latin America: the organization of agro-processing firms and the scale of outgrower production", *World Development*, vol. 27, No. 2 (March 1999), p. 381, в тех случаях, когда земли не столь много, когда затраты на рабочую силу невелики и когда действительным приоритетом является качество продукции, предпочтение нередко отдается соглашениям, обеспечивающим производителей технической помощью и доступом к рынкам, специализированными факторами производства и финансовыми инструментами. Соглашения такого типа способны обеспечить значительную занятость и другие возможности на местном уровне и позволить фермерам преодолеть риски, связанные с производством нетрадиционных культур.

бывающей промышленности, здесь встречаются редко [...]. В этом плане у правительств есть значительные возможности для разработки систем стимулов, поощряющих использование крупными инвесторами более инклюзивных бизнес-моделей"²¹.

20. Во-вторых, исключительно важное значение имеет соблюдение жестких экологических норм. Ряд учреждений системы Организации Объединенных Наций, включая Программу Организации Объединенных Наций по окружающей среде²², ФАО и Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, подчеркнули значительный потенциал устойчивого ведения сельского хозяйства в плане удовлетворения растущего спроса²³. Не так давно Комиссия по устойчивому развитию Организации Объединенных Наций на своей семнадцатой сессии приняла резолюцию, в которой признала, что "устойчивые формы сельскохозяйственной практики наряду с экологически рациональными методами ведения лесного хозяйства могут способствовать решению проблем, связанных с изменением климата" и что "важнейшее значение имеет применение методов устойчивого использования почв, земельных ресурсов, возможностей развития животноводства, лесного хозяйства, биоразнообразия и рациональных методов водопользования, а также создания устойчивых сельскохозяйственных культур"²⁴; она также призвала к созданию благоприятных условий для устойчивого сельского хозяйства²⁵.

21. Разработка подходов к обеспечению более устойчивого ведения сельского хозяйства напрямую связана с правом на питание в силу тесной взаимозависимости между состоянием окружающей среды и производством продовольствия²⁶. При производстве сельхозкультур необходимо учитывать наличие плодородных почв и водных ресурсов (грунтовых и поверхностных вод, используемых для полива), климатические и погодные условия (количество осадков и ус-

²¹ L. Cotula and others, *Land Grab or Development Opportunity?*, cited in footnote 13 above, ch. III, section 3.4, p. 86.

²² C. Nelleman and others, eds., *The Environmental Food Crisis. The Environment's Role in Averting Future Food Crises* United Nations Environment Programme (UNEP) rapid response assessment, February 2009.

²³ См., например, ежегодный доклад за 2006 год расположенного в Найроби Всемирного центра агролесоводства или доклад ФАО-ЮНЕП 2008 года об органическом земледелии и продовольственной безопасности в Африке. Это утверждение также находит поддержку во все более многочисленных научных публикациях: см., например, J. Pretty and others, "Resource-conserving agriculture increases yields in developing countries", *Environmental science and technology*, vol. 40, No. 4, 2006, p. 1114; or N. Uphoff, ed., *Agroecological innovations. Increasing Food Production with Participatory Development*, (London, Earthscan, 2002).

²⁴ Резолюция 17/1, E/2009/29-E/CN.17/2009/19, пункт 5.

²⁵ В заключительном заявлении министры сельского хозяйства стран "восьмерки" на своем совещании в Чизон-ди-Вальмарино (Италия), состоявшемся 18-20 апреля 2009 года, также подчеркнули "важность увеличения государственных и частных инвестиций в целях устойчивого развития сельского хозяйства, развития сельских районов и охраны окружающей среды в сотрудничестве с международными организациями" и необходимость "преодоления последствий изменения климата и обеспечения устойчивого управления водными, лесными и другими природными ресурсами при одновременном учете роста численности населения".

²⁶ См. руководящий принцип 8Е, пункт 8.13, Добровольных руководящих принципов ФАО в отношении права на питание, в котором государствам рекомендуется "поддерживать экологическую устойчивость и абсорбционную способность экосистем в целях обеспечения возможности для более значительного и устойчивого производства продовольствия для нынешних и будущих поколений, предотвращать загрязнение воды, обеспечивать плодородие почв и содействовать устойчивому управлению рыболовством и лесным хозяйством".

ловия в период вызревания растений), наличие насекомых для опыления и присутствие и воздействие различных вредителей, таких, как болезнетворные организмы, насекомые и сорняки, которые оказывают значительное влияние на производство сельхозкультур во всем мире, особенно в Африке²⁷. Таким образом, сельхозпроизводство зависит от тех услуг, которые предоставляют экосистемы. Если сельхозпроизводство не превратится из одной из основных причин изменения климата и деградации почв в фактор, однозначно содействующий сохранению окружающей среды, в будущем оно будет характеризоваться значительным спадом²⁸. Согласно оценке, если допустить, что температура повысится на 4,4 °С, а количество осадков увеличится на 2,9%, то вероятное сокращение потенциального общемирового объема сельхозпроизводства к 2080 году составит около 6% (или 16% без учета воздействия на сельхозкультуры высоких концентраций углерода в атмосфере, роль которого остается предметом споров). В различных регионах величина спада будет варьироваться от 10 до 25%, но, согласно прогнозам, к 2080 году в некоторых странах Африки сокращение объема сельхозпроизводства может составить вплоть до 60%, а в остальных странах Африки от 16 до 27% в зависимости от воздействия на сельхозкультуры высоких концентраций углерода в атмосфере²⁹. Поэтому исключительно важно, чтобы в период интенсификации сельскохозяйственного производства в целях удовлетворения возрастающего спроса на продовольствие этот процесс осуществлялся на экологически устойчивой основе³⁰.

22. В силу этих причин как инвесторам, так и принимающим государствам следует сотрудничать в поиске путей, обеспечивающих, чтобы используемые формы сельхозпроизводства не оказывали неблагоприятного влияния на окружающую среду и не ускоряли процессы изменения климата и истощения почв и запасов пресной воды. В зависимости от обстоятельств, и в частности от местных агроэкологических условий, для решения этой задачи им, возможно, необходимо вести поиск таких форм сельскохозяйственного производства, которые характеризовались бы низким уровнем использования внешних производственных факторов.

IV. Права землепользователей, и в частности коренных народов

23. Во многих развивающихся странах, и в частности странах Африки, расположенных к югу от Сахары, права землепользователей не обеспечены надлежащим образом. Значительная часть земли официально находится в собственности государства, и землепользователи не имеют имущественных прав на ту землю, которую они обрабатывают. Кроме того, во многих случаях сложное пе-

²⁷ Pedro A. Sanchez, "Soil fertility and hunger in Africa", *Science*, vol. 205, No. 5562 (March 2002), p. 2019.

²⁸ Сокращение урожайности в Африке, обусловленное эрозией почв в предыдущие периоды, уже может составлять от 2% до 40% при среднем показателе по континенту в 8,2%. См. J. Henaou and C. Baanante, "Agricultural production and soil nutrient mining in Africa. Implications for resource conservation and policy development", summary paper, International Centre for Soil Fertility and Agricultural Development, Alabama, USA, 2006.

²⁹ Это воздействие является фактором, дополняющим общую нехватку водных ресурсов в результате таяния ледников, изменений в структурах осадков или чрезмерного использования этих ресурсов.

³⁰ W. R. Cline, *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, (Washington D.C., Center for Global Development and Peterson Institute for International Economics, 2007).

реплетение имущественных прав и прав пользователей приводит к ситуациям, в которых те, кто возделывает землю, не являются ее владельцами, хотя они могут как платить, так и не платить арендную плату наличными или натурой или иметь или не иметь официальное соглашение с номинальным владельцем. Подобная ситуация порождает юридическую неопределенность. Кроме того, она позволяет предположить, что землепользователи не будут иметь доступа к средствам правовой защиты и не получат достаточной компенсации в случае выселения их с того участка земли, который они возделывают, например после заключения правительством соглашения о передаче этого участка во владение иностранным инвесторам. Важное значение имеет также признание прав на иные формы пользования землей, такие как выпас скота и сбор древесины, которые нередко являются основными источниками средств к существованию, особенно в случае женщин. Как правило, именно права скотоводов остаются без внимания в ходе публичных дебатов. Однако, поскольку в Африке засушливые земли составляют примерно половину всех земель, расположенных к югу от Сахары, скотоводство для населения этого континента имеет особое значение: почти половина всех скотоводов/агроскотоводов мира, численность которых приближается к 120 млн. чел., проживают в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, а среди них наибольшее число скотоводов/агроскотоводов отмечается в Судане и Сомали (по 7 млн. чел. в каждой из стран), за которыми следует Эфиопия с показателем в 4 млн. человек³¹. В этом контексте существует реальный риск продажи или сдачи в аренду инвесторам, включая иностранных инвесторов, земель, считающихся "свободными" или "незанятыми", без учета той важной роли, которую эти земли играют в обеспечении благосостояния местного населения.

24. В этой связи исключительно важно не допускать выселений, не соответствующих требованиям, вытекающим из прав человека, как это было разъяснено в Замечании общего порядка № 7 (1997) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Пакта: принудительные выселения) и в Основных принципах и руководящих указаниях, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития, которые были представлены в 2007 году бывшим Специальным докладчиком по вопросу о праве на достаточное жилище в качестве компонента права на достаточный жизненный уровень³². Эти руководящие указания служат практическим инструментом, содействующим государствам и учреждениям в разработке политики, законов, процедур и превентивных мер в целях недопущения принудительных выселений и оказания эффективной помощи тем, чьи права человека были нарушены, в том случае, если превентивные действия не дали желаемого эффекта. Они основываются на принципе, согласно которому выселение допускается лишь в том случае, если оно "а) разрешено законом; б) осуществляется в рамках международного права прав человека; в) проводится исключительно для общего блага; г) является разумным и пропорциональным; д) регулируется с целью обеспечения полной компенсации и реабилитации; и е) проводится в соответствии с ...руководящими указаниями"³³. Они служат руководством государствам и учреждениям в выборе необходимых мер для принятия до, во время и после выселений в целях сведения к минимуму негативных последствий выселений для прав человека.

³¹ N. Rass, *Policies and Strategies to Address the Vulnerability of Pastoralists in Sub-Saharan Africa*, PPLPI (Pro-Poor Livestock Policy Initiative, FAO), working paper No. 37, 2006.

³² A/HRC/4/18, annex I.

³³ Там же, пункт 21.

25. Согласно этим руководящим указаниям "для обеспечения максимально эффективной правовой защиты от практики принудительного выселения всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, государствам следует незамедлительно принять меры для юридического оформления права пользования всем лицам, домохозяйствам и общинам, которые в настоящее время не имеют подобных гарантий, в том числе всем тем, кто не обладает официальным правовым титулом на жилища и землю"³⁴.

26. Оформление индивидуальных титулов, разумеется, желательно во многих обстоятельствах, в частности в целях поощрения к инвестированию в землю, снижения стоимости кредита за счет возможностей использования земли в качестве кредитного обеспечения и поощрения использования более устойчивых форм ведения сельского хозяйства, в том числе за счет посадки деревьев и более ответственного использования почв и водных ресурсов. Вместе с тем оформление индивидуальных титулов не может обеспечить достаточную защиту в тех случаях, когда отсутствуют надлежащие макроэкономические условия и когда мелкие землевладельцы рискуют столкнуться с серьезной ценовой конкуренцией. Кроме ситуаций, в которых мелкие землевладельцы получают достаточную поддержку, создание рынков имущественных прав на землю может фактически привести к экстренной продаже своей земли мелкими фермерами, имеющими задолженность, например после скудного урожая, или к выселению фермеров с земли, которую они использовали в качестве залога, для того чтобы гарантировать выплату ссуды, и обернуться в итоге дополнительной концентрацией земель. Помимо этого, предоставление индивидуального титула не является решением для тех землепользователей, которые не занимаются обработкой земли, например для скотоводов. Если между обычными и традиционными правами на пользование землей и официальными правами, гарантируемыми титулом, имеются существенные расхождения, подобная мера может не ограничить, а лишь усилить риск возникновения конфликтов. Предоставление индивидуальных титулов на землю не позволяет надлежащим образом защитить доступ местных общин к общим благам; как отметила Комиссия по расширению правовых возможностей бедных слоев населения в своем заключительном докладе, "в некоторых правовых культурах общинное владение такими природными ресурсами, как пастбища, леса, водоемы, рыболовные промыслы и поверхностные залежи полезных ископаемых, является традиционным и эффективным путем предоставления контроля и прав собственности лицам, у которых ее очень мало или вообще нет. Эти системы следует не только признавать, но и полноценно защищать от произвольного захвата"³⁵. Таким образом, альтернативой предоставлению индивидуальных титулов может быть коллективная регистрация местными общинами используемой ими земли в целях обеспечения того, чтобы вопрос о переходе на новые формы использования этой земли решался с их свободного, предварительного и осознанного согласия и чтобы они полноценным образом участвовали во всех переговорах с потенциальными инвесторами.

27. В международном праве предусмотрены конкретные формы защиты права коренных народов на доступ к земле. Правам на землю посвящены статьи 13–19 Конвенции МОТ № 169 (1989) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах. В пункте 2 b) статьи 8 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

³⁴ Там же, пункт 25.

³⁵ Комиссия по расширению правовых возможностей бедных слоев населения/Программа развития Организации Объединенных Наций, заключительный доклад, 2008 год, стр. 78.

предусмотрено, что "государство обеспечивает эффективные механизмы предупреждения и правовой защиты в отношении... любого действия, имеющего своей целью или результатом лишение [коренных народов] их земель, территорий или ресурсов". В соответствии со статьей 10 Декларации им гарантировано право не быть подвергнутыми принудительному перемещению со своих земель или территорий и никакое перемещение не осуществляется без их свободного, предварительного и осознанного согласия и производится после заключения соглашения, предусматривающего справедливую и честную компенсацию и, где это возможно, вариант возвращения. Помимо этого, в статьях 25 и 26 Декларации признаются особая духовная связь коренных народов с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми землями и наличие у них права иметь в собственности, использовать, осваивать и контролировать эти земли. В этой связи государства должны юридически признавать и защищать эти земли, территории и ресурсы с проявлением должного уважения к обычаям, традициям и системам землевладения соответствующих коренных народов.

28. Пожалуй, наиболее актуальной в рассматриваемом контексте является статья 32 Декларации, в которой закреплён принцип свободного, предварительного и осознанного согласия. В пункте 2 этой статьи предусмотрено, что "государства добросовестно консультируются и сотрудничают с соответствующими коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным и осознанным согласием до утверждения любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой полезных ископаемых, водных или других ресурсов". Коренные народы нередко становились жертвами дискриминации и маргинализации; их интересы не учитывались в государственной политике, а сами они оказывались изгоями в своем государстве. При вступлении правительств в переговоры с внешним субъектом, будь то частным или правительственным, возникает реальная угроза того, что интересы и права коренных народов не будут приняты во внимание, если только в ходе таких переговоров не будет обеспечено тщательное соблюдение процессуальных гарантий.

V. Права человека сельскохозяйственных рабочих

29. Среди тех, кто в наибольшей степени уязвим к отсутствию продовольственной безопасности, около полумиллиарда человек составляют те мужчины и женщины, которые помогают произвести необходимое нам всем продовольствие и которые называются наемными сельхозрабочими. Обеспечение надлежащей защиты этой категории лиц явилось бы весомым вкладом в смягчение проблемы голода. Речь идет о задаче, которая становится все более неотложной вследствие увеличившихся инвестиций в крупномасштабные сельхозпроекты в целях обеспечения продовольственной безопасности и производства агропродукции. В этой связи следует упомянуть о выявленных проблемах и вынесенных рекомендациях в отношении сельскохозяйственных рабочих в основном докладе Специального докладчика по вопросу об агробизнесе и праве на питание (A/HRC/13/33, пункты 12–19).

VI. Заключение соглашений о крупномасштабных приобретениях или аренде земель и права местного населения

A. Право на самоопределение и эксплуатация природных ресурсов

30. В пункте 2 статьи 1 как Международного пакта о гражданских и политических правах, так и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признается право на самоопределение, определяемое как право всех народов свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами, и в обоих Пактах предусмотрено, что ни один народ не может быть лишен принадлежащих ему средств существования. Применительно к коренным народам этот принцип дополнительно подтвержден статьей 3 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Как было признано Африканской комиссией по правам человека и народов, право на самоопределение возлагает на правительства обязательство защищать относящихся к их юрисдикции лиц от лишения доступа к производственным ресурсам, например в результате вмешательства внутренних и иностранных инвесторов³⁶. Это соответствует тому, что Комитет по ликвидации расовой дискриминации называет "внутренним аспектом права на самоопределение, понимаемым как право всех народов свободно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие без внешнего вмешательства". Это право однозначно перекликается с правом каждого гражданина участвовать в ведении государственных дел на любом уровне, упомянутом в статье 5 с) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации³⁷ и в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также с правами меньшинств, признанными в статье 27 Пакта³⁸. Это служит дополнительным подтверждением принципа, уже упоминавшегося в разделе 3 выше, согласно которому внесение изменений в использование земель, принадлежащих народу, включая, в частности, коренные народы, является недопустимым без проведения предварительных консультаций³⁹.

B. Право на развитие: транспарентность и подотчетность в использовании доходов

31. Существенно важно, чтобы приобретения земель или сдача их в аренду носили полностью транспарентный характер и чтобы полученные доходы использовались в интересах местного населения. В некоторых же случаях земля, как представляется, отдается в аренду за весьма низкую плату или продается ниже рыночных цен и даже передается во владение в обмен на расплывчатые

³⁶ *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, African Commission on Human and Peoples' Rights, communication No. 155/96 (2001), para. 58.

³⁷ См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Общая рекомендация 21 (1996 год) о праве на самоопределение, пункт 4.

³⁸ См., например, Комитет по правам человека, *Вождь Омиянк и племя озера Любикон против Канады*, сообщение № 167/84 (CCPR/C/38/D/167/1984), заключительные соображения от 26 марта 1990 года.

³⁹ Комитет по правам человека, Заключительные замечания по докладу Швеции, 7 мая 2009 года (CCPR/C/SWE/CO/6), пункт 20.

обещания о создании рабочих мест или передаче технологии. Однако, хотя государства и обладают правом заниматься экономическими вопросами, они, как предусмотрено в Декларации о праве на развитие, должны "определять соответствующую национальную политику развития, направленную на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех отдельных лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ"⁴⁰. Развитие следует рассматривать в качестве процесса, направленного на повышение благосостояния "всего населения и всех лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ"⁴¹. Для этого требуется, чтобы государства обеспечивали надлежащее участие местных общин, затрагиваемых арендой или приобретениями земель, и чтобы процесс принятия решений был полностью транспарентным⁴². Участие играет ключевую роль в обеспечении долгосрочной устойчивости и успеха инвестиций⁴³.

32. Доходы, полученные в результате заключения этих соглашений, должны направляться на осуществление прав населения в соответствии с обязанностью государств "обеспечить, в частности, равенство возможностей для всех в том, что касается доступа к основным ресурсам, образованию, здравоохранению, питанию, жилью, занятости и справедливому распределению доходов"⁴⁴. Действительно, указывая на связь между прямыми иностранными инвестициями и выполнением Цели № 8 (формирование глобального партнерства в целях развития) Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Рабочая группа по праву на развитие отметила, что право на развитие "предполагает, что прямые иностранные инвестиции (ПИИ) должны ответственным образом способствовать развитию на местном и национальном уровнях, а именно путем создания благоприятных условий для социального развития, охраны окружающей среды и уважения верховенства права и налоговых обязательств в принимающих странах. Принципы, лежащие в основе права на развитие, как отмечалось выше, предполагают также, что все вовлеченные стороны, а именно инвесторы и страны-получатели, несут ответственность за то, чтобы соображения выгоды не оттесняли на задний план вопросы защиты прав человека. В силу этого воздействие ПИИ должно учитываться при оценке прогресса в выполнении Цели 8 в контексте права на развитие"⁴⁵. Этот аргумент дополнительно подкрепляется обязательством всех государств обеспечивать в максимальных пределах имеющихся ресурсов постепенное осуществление права на достаточное питание, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Помимо этого государство должно реально проводить мероприятия по расширению доступа людей к ресурсам и средствам обеспечения их существования и использования ими этих ресурсов и средств, включая продовольственную безопасность; неиспользова-

⁴⁰ Резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи, приложение, статья 2, пункт 3.

⁴¹ Там же, пункт 2 преамбулы.

⁴² Там же, статьи 6, пункт 3, и 8, пункт 2.

⁴³ See Cotula and others, *Land Grab or Development Opportunity?*, cited in footnote 13 above.

⁴⁴ Резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 1 статьи 8. По вопросу об экономическом развитии на основе уважения прав человека, на достижение которого направлена Декларация о праве на развитие, см. M.E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights: World Poverty and the Development of International Law* (Oxford, OUP, 2007), pp. 129–132.

⁴⁵ Доклад Рабочей группы по праву на развитие (E/CN.4/2006/26), пункт 59.

ние государством имеющихся доходов для скорейшего продвижения в направлении к достижению этой цели будет означать нарушение им данного обязательства⁴⁶.

VII. Вывод

33. Крупномасштабные инвестиции в сельскохозяйственные земли могут приносить выгоду всем соответствующим сторонам, но предварительным условием для этого является создание надлежащих институциональных рамок. Если до начала инвестиционной деятельности таких рамок создано не было, то появление крупных инвесторов фактически способно уменьшить, но никак не увеличить вероятность их создания в будущем, поскольку крупные инвесторы могут приобрести достаточное влияние для того, чтобы избежать регулирования, которое мешало бы им преследовать собственные интересы. Таким образом, исключительно важно, чтобы переговоры, ведущие к заключению таких соглашений, соответствовали ряду процедурных требований, обеспечивающих осознанное участие местных общин и, соответственно, надлежащее распределение доходов, и чтобы в самих соглашениях были учтены права человека, для которых такие инвестиции могут иметь негативные последствия. Ни при каких обстоятельствах нельзя допускать, чтобы соглашения о сдаче в аренду или передаче крупных участков земли создавали препятствия для выполнения соответствующими государствами своих обязательств по соблюдению прав человека. Принимающее государство обязано обеспечивать защиту прав человека в рамках своей юрисдикции, а инвестор должен уважать эти права и не создавать препятствий государству в выполнении им своих обязательств по международному праву. В частности, в тех случаях, когда инвестор является частным предприятием, а принимающее государство не имеет возможности или желания действовать в соответствии со своими обязательствами, обеспечивать соблюдение этих обязательств должно государство базирования инвестора. Перечисленные в приложении минимальные принципы направлены на обеспечение того, чтобы эти обязательства соблюдались.

⁴⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечания общего порядка № 12 (1999 год) о праве на достаточное питание (статья 11), пункты 15–16.

Приложение

Минимальные принципы в области прав человека, применимые к крупномасштабным приобретениям или аренде земель

Принцип 1: Переговоры, ведущие к инвестиционным соглашениям, следует проводить в абсолютно транспарентной обстановке с участием местных общин, доступ которых к земле и другим производственным ресурсам может быть затронут в результате заключения инвестиционного соглашения. При рассмотрении вопроса о целесообразности заключения соглашения с инвестором принимающему государству следует во всех случаях сопоставлять преимущества заключения такого соглашения с соответствующими альтернативными затратами, особенно при наличии иных возможностей для использования земель, которые могут оказаться в большей мере приемлемыми с точки зрения удовлетворения долгосрочных потребностей затрагиваемого местного населения и всестороннего осуществления их прав человека.

Принцип 2: В целом любое изменение в землепользовании может иметь место только при свободном, предварительном и осознанном согласии соответствующих местных общин. Это имеет особо важное значение для общин коренного населения ввиду дискриминации и маргинализации, которым они подвергались в прошлом. Принудительные выселения следует разрешать только в самых исключительных случаях. В соответствии с международным правом они допустимы лишь тогда, когда это соответствует применимому на местном уровне законодательству, когда это объясняется необходимостью обеспечения общего благосостояния и когда это сопровождается адекватной компенсацией и альтернативным переселением или обеспечением доступа к продуктивным землям. До проведения любых выселений или изменений в землепользовании, которые могут привести к лишению отдельных лиц доступа к продуктивным ресурсам, государствам следует обеспечить изучение, в консультации с затрагиваемыми лицами, всех возможных альтернатив, с тем чтобы избежать или по крайней мере свести к минимуму необходимость выселений. Во всех случаях лица, на которых распространяются приказы о выселении, должны быть обеспечены эффективными средствами или процедурами правовой защиты.

Принцип 3: Для обеспечения постоянной защиты прав местных общин государствам следует принимать законодательство, защищающее эти права и содержащее подробное описание тех случаев, когда разрешается изменять вид землепользования или проводить выселение, а также той процедуры, которой необходимо следовать. Кроме того, государствам следует оказывать помощь отдельным лицам и местным общинам в получении индивидуальных титулов собственности или в проведении коллективной регистрации тех земель, которыми они пользуются, с тем чтобы обеспечить полноценную судебную защиту их прав. Подобное законодательство следует разрабатывать в соответствии с основными принципами и руководящими указаниями, касающимися выселений и перемещений по соображениям развития, представленными в 2007 году бывшим Специальным докладчиком по вопросу о праве на достаточное жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень⁴⁷, и с Замечанием общего

⁴⁷ A/HRC/4/18, приложение I.

порядка № 7 (1997 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на достаточное жилище (пункт 1 статья 11 Пакта): принудительные выселения.

Принцип 4: Доходы от инвестиционного соглашения следует использовать в интересах местного населения. В инвестиционных соглашениях должно уделяться приоритетное внимание потребностям местного населения в развитии и должна преследоваться цель достижения решений, отражающих надлежащую сбалансированность интересов всех сторон. В зависимости от обстоятельств более предпочтительными по сравнению с долгосрочной арендой или приобретениями земель могут оказаться договоренности, в соответствии с которыми иностранный инвестор предоставляет доступ к кредитованию и более совершенным технологиям для ведения сельского хозяйства на договорной основе в обмен на возможность закупки по заранее оговоренным ценам части полученного урожая, хотя и при ведении сельского хозяйства на договорной основе должны соблюдаться условия, определенные в докладе Специального докладчика по вопросу об агробизнесе и праве на питание (A/HRC/13/33, пункты 43–45).

Принцип 5: В странах, где отмечаются значительные масштабы нищеты в сельских районах и отсутствуют возможности для занятости в других секторах, принимающим государствам и инвесторам следует создавать и поощрять сельскохозяйственные системы, которые являются достаточно трудоемкими, с тем чтобы содействовать созданию рабочих мест. В расчете на гектар трудоемкие модели производства могут оказаться весьма продуктивными. Инвестиционные соглашения должны в максимально возможной степени содействовать расширению возможностей для получения средств к существованию на местном уровне и, в частности, обеспечивать доступ к заработной плате в размере прожиточного минимума для затрагиваемого местного населения, что является ключевым компонентом права человека на питание.

Принцип 6: Принимающим государствам и инвесторам следует сотрудничать в поиске путей для обеспечения таких технологий сельскохозяйственного производства, которые соответствуют нормам охраны окружающей среды и не вызывают ускорения темпов изменения климата, утраты плодородности почвы и истощения пресноводных ресурсов. В зависимости от местных условий им, возможно, необходимо будет изучить практику сельскохозяйственного производства при низком уровне использования внешних производственных факторов в качестве пути решения этой проблемы.

Принцип 7: Независимо от содержания соглашения важно, чтобы обязательства инвестора были четко определены и чтобы эти обязательства можно было обеспечить в принудительном порядке, например, путем включения заранее определенных санкций на случай невыполнения соглашения. Для того чтобы этот механизм был эффективным, независимым и основанным на широком участии заинтересованных сторон, через заранее определенные интервалы следует проводить оценки фактически достигнутых результатов. Обязательства инвестора не должны ограничиваться выплатой арендной платы или – в случае приобретения земель – денежной суммой. В их число должны входить четкие и поддающиеся проверке обязательства, связанные с рядом вопросов, имеющих важное значение для долгосрочной устойчивости инвестиционной деятельности и ее соответствия правам человека. В частности, такие обязательства могут касаться создания рабочих мест на местном уровне и соблюдения трудовых прав, включая выплату заработной платы в размере прожиточного минимума в случае наемных работников; вовлечения мелких собственников через надлежащим об-

разом согласованные схемы сельхозподряда, совместные предприятия или иные формы моделей совместного производства; и необходимости осуществления инвестиций в целях обеспечения того, чтобы значительная часть цепочки формирования добавленной стоимости могла обеспечиваться местными общинами, например за счет строительства местных перерабатывающих предприятий.

Принцип 8: Для обеспечения того, чтобы соглашения с инвесторами не приводили к усугублению проблем, связанных с продовольственной безопасностью местного населения, особенно в результате усиления зависимости от международных рынков или продовольственной помощи в контексте повышенных цен на сельскохозяйственную продукцию, указанные соглашения со странами, являющимися чистыми импортерами продовольствия, должны включать положение, предусматривающее продажу на местных рынках определенной минимальной доли полученного урожая и возможность увеличения этой доли в заранее согласованных пропорциях, если цена на продовольственные товары на международных рынках достигнет определенного уровня. Кроме того, возможно, необходимо будет внедрить надлежащие системы поддержки в целях повышения производительности местных фермеров для обеспечения того, чтобы они не страдали от потерь в доходах в результате предложения на местных рынках по низким ценам сельхозпродукции, произведенной в условиях более активной конкуренции на крупных плантациях, созданных иностранными инвесторами.

Принцип 9: С тем чтобы определить последствия инвестиций для осуществления права на питание до завершения переговоров следует проводить оценки воздействий по таким аспектам, как а) занятость и доходы на местном уровне в разбивке по гендерному показателю и, по возможности, по этническим группам; б) доступ к производственным ресурсам местных общин, включая скотоводов и кочующих крестьян; в) получение новых технологий и инвестиций в инфраструктуру; г) окружающая среда, включая истощение почв, использование водных ресурсов и генетическую эрозию; и е) доступ к продовольствию, его наличие и достаточность. Только за счет проведения таких оценок воздействий, которые должны включать в себя и аспект широкого участия, можно обеспечить, чтобы в соответствии с соглашениями, предусматривающими аренду или продажу земли, получаемые блага справедливым образом распределялись между местными общинами, принимающим государством и инвестором.

Принцип 10: В соответствии с международным правом коренным народам были предоставлены конкретные формы защиты их прав на землю. Государства должны добросовестно консультироваться и сотрудничать с соответствующими коренными народами, с тем чтобы получить их свободное и осознанное согласие до утверждения любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с разработкой, использованием или эксплуатацией минеральных, водных и других ресурсов.

Принцип 11: Наемные сельскохозяйственные рабочие должны быть обеспечены надлежащей защитой, а их основные права человека и трудовые права должны быть оговорены в законодательстве и осуществляться в обязательном порядке на практике в соответствии с применимыми договорами МОТ. Усиление защиты этой категории работников будет содействовать укреплению способности как самих работников, так и их семей в плане получения доступа к достаточному и надлежащему питанию.