

ФАО ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ЗЕМЛЕДЕЛИЯ

3

ISSN 1815-0357

Режим землевладения и развитие сельских районов



ФАО ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ЗЕМЛЕДЕЛИЯ

3

Режим землевладения и развитие сельских районов

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Рим, 2005 год

Использованные обозначения и изложение материалов в настоящем информационном продукте не являются выражением какого-либо мнения Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций ни о правовом статусе или статусе развития любой страны, территории, города или района или их властей, ни о делимитации их границ или пограничных линий.

ISBN 92-5-404846-1

Без права переиздания. Воспроизводство и распространение материалов, содержащихся в этом информационном продукте, для общеобразовательных или некоммерческих целей разрешаются без какого-либо предварительного разрешения со стороны владельцев авторского права при условии указания полного названия источника. Воспроизводство материалов, содержащихся в этом информационном продукте, для перепродажи или других коммерческих целей запрещается без предварительного разрешения со стороны владельцев авторского права. Заявки на получение такого разрешения должны направляться начальнику Службы управления публикациями Отдела информации ФАО по адресу: Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Рим, Италия, или по электронной почте: copyright@fao.org

Исследование ФАО по вопросам землевладения

Исследование ФАО по вопросам землевладения представляет собой серию кратких докладов, посвященных сложному и зачастую полемичному вопросу о землевладении, особенно в плане его связи с созданием продовольственной обеспеченности, борьбой с нищетой и развитием сельских районов. Настоящее исследование не претендует на исчерпывающий характер, оно, скорее, отражает «надлежащую практику» в отношении определенного аспекта землевладения и управления им, выявленную ФАО и ее многочисленными международными сотрудничающими партнерами. Исследование охватывает различные аспекты улучшения доступа к земле и к другим природными ресурсам и укрепления гарантий владения. В нем рассматривается роль землевладения в процессе развития сельских районов, гендерной специфике и доступе к земле, улучшении доступа к земле через посредство заключения договоров об аренде, системах налогообложения недвижимости в сельских районах и укрупнении земельных участков.

Дополнительную информацию об исследовании по вопросам землевладения и о работе ФАО в области землевладения можно получить, обратившись по адресу:
http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_en.htm
http://www.fao.org/sd/IN1_en.htm

Выражение признательности

Руководящие принципы подготовили Пол Манро-Фор, Паоло Гроппо, Адриана Херера, Джонатан Линдси, Пол Метью и Дэвид Палмер.

Группа по оценке: Эммануэль Шенгу, Кристиан Граэфен, Памела Позарни, Джулиан Кван, Мария Грация Квиэти, Фриц Рембольд, Джолин Санджак, Камилла Тулмин и Ричард Тренчард.

Оглавление

Предисловие	vii
1. ВВЕДЕНИЕ	1
2. В ЧЕМ СОСТОИТ ВАЖНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ	5
3. ЧТО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ РЕЖИМ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ	9
Режим землевладения	9
Управление земельными ресурсами	16
Доступ к земле	19
Гарантии прав на землю	22
4. ДЛЯ ЧЕГО СЛЕДУЕТ УЧИТЫВАТЬ ВОПРОСЫ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТОВ	27
Экологические вопросы	27
Гендерные вопросы	30
Конфликты, миграция и процесс урегулирования споров	33
Взаимосвязь вопросов	36
5. КАК УЧИТЫВАТЬ АСПЕКТЫ ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТОВ	39
Анализ режима землевладения	39
Выбор времени для вмешательства в проекты	41
Необходимые навыки и опыт	42
Необходимая информация для разработки и мониторинга проектов	43
Потенциальные местные партнеры	45
6. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПРИМЕЧАНИЯ	47
ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ	49
ПОЛЕЗНАЯ ЛИТЕРАТУРА	57

Предисловие

Настоящее издание из серии «Исследование вопросов землевладения» опубликовано Службой по вопросам землевладения Отдела сельского развития ФАО. Вопросы землевладения играют важнейшую роль в достижении устойчивого развития сельских районов. Быстрые темпы технологических изменений и усиление экономической интеграции требуют от лиц, отвечающих за разработку политики, планировщиков, экспертов в области развития и аграрных производителей пересмотра организационной структуры, используемой для регулирования того, кто имеет права на какие ресурсы для каких целей и на какие сроки.

Целью настоящего издания является оказание помощи лицам, участвующим скорее в реализации программ и проектов по развитию сельских районов, чем конкретно занимающимся проведением земельных реформ или управлением земельными ресурсами. Вопросы землевладения зачастую не учитываются или неправильно понимаются в рамках деятельности по развитию сельских районов, что нередко приводит к трудно устранимым и весьма неблагоприятным последствиям. Мы подготовили поэтому настоящее практическое Руководство для оказания помощи в определении, когда именно и почему вопросы землевладения окажутся проблематичными при реализации проектов и программ по развитию сельских районов.

В настоящем Руководстве излагается практический опыт, выявленный в результате обзора обширной литературы, и навыки, накопленные в процессе долголетней работы, связанной с реализацией проектов сельского развития.

Публикация Руководства является одним из элементов программы Службы по вопросам землевладения, разработанной в связи с общей заботой ФАО о создании продовольственной обеспеченности и ведении борьбы с нищетой. Обеспечение устойчивого сельскохозяйственного и сельского развития представляет собой чрезвычайно важную область деятельности, ключевой аспект которой, заключающийся в улучшении доступа к земле бедных слоев населения (особенно женщин, меньшинств и других неимущих групп населения), стремящихся заниматься сельским хозяйством, зачастую не признается и не очень хорошо понимается. Настоящее издание, как и другие книжки этой серии, не претендует на исчерпывающий характер, оно, скорее, отражает «надлежащую практику» устойчивого сельскохозяйственного и сельского развития, выявленную ФАО и ее многочисленными международными сотрудничающими партнерами. Издание предназначено для технических сотрудников стран-членов, других старших должностных лиц, отвечающих за вопросы сельского развития, и для полевых сотрудников ФАО. Отдел сельского развития ФАО надеется на продолжение сотрудничества со своей широкой аудиторией.

Джон Моньо,
Главный сотрудник
Отдела сельского развития,
помощник Генерального директора,
Департамент устойчивого развития

1. Введение

- 1.1 В настоящем Руководстве нашло отражение расширяющееся признание того факта, что доступ к земле имеет подчас решающее значение для обеспечения устойчивой жизнедеятельности уязвимых домохозяйств в сельских районах. Надежный доступ к земле, будь то посредством формальных, неформальных, основанных на обычае или иных средств, необходим сельским домохозяйствам для устойчивого получения средств к существованию и является важным элементом устойчивого развития. В настоящем Руководстве наглядно разъясняется, что концепция надежности доступа к земле носит относительный характер и что качество самой надежности будет разным в разных условиях. Проблемы землепользования нередко приводят к серьезному обострению продовольственной неопределенности, сокращению источников средств к существованию и, следовательно, к росту нищеты. Поэтому вопрос обеспечения надежного доступа к земле следует непременно учитывать при разработке решений конкретных проблем сельского развития или продовольственной неопределенности, а проблемы, связанные с землепользованием, необходимо выявлять и преодолевать уже на самых ранних этапах разработки проекта сельского развития.
- 1.2 Рассмотрение вопроса землепользования не ограничивается в настоящем Руководстве лишь доступом к земле, но включает также доступ к другим природным ресурсам, таким как вода и растения, которые могут быть необходимы для жизнедеятельности людей. Для удобства под выражением «доступ к земле», используемым в Руководстве, подразумевается также доступ к другим природным ресурсам.
- 1.3 Целью настоящего Руководства является оказание помощи лицам, занимающимся оценкой и разработкой мер реагирования на проблемы, связанные с продовольственной неопределенностью и развитием сельских районов. Авторы отдают себе отчет в том, что данная целевая аудитория включает широкий круг научных сотрудников ВУЗОВ и специалистов разных профилей, но что немногие

из них получили формальную или неформальную подготовку по вопросам землевладения. Хотя Руководство предназначается, прежде всего, для разработчиков проектов сельского развития, его содержание может также представлять интерес для лиц, чья деятельность связана с более общими программами развития.

- 1.4 Авторы Руководства преследуют цель показать, в каких случаях и почему вопросы землевладения имеют важное значение для создания продовольственной обеспеченности и устойчивой жизнедеятельности населения сельских районов. В Руководстве дается определение режима землевладения и способов управления им в различных условиях. Анализ практического осуществления режима землевладения (о чем свидетельствует практический вопрос о том, кто пользуется каким видом доступа к земле и когда) имеет существенно важное значение и позволяет определять ключевые вопросы доступа к земле и надежности такого доступа. Кроме того, он помогает выявлять различных субъектов деятельности, причастных к земельным вопросам: тех, кто контролирует земли и как они осуществляют такой контроль; тех, кто пользуется землей; и тех (часто женщины, коренные народы и другие неимущие группы населения), кто не имеет земель или чьи права на землю ненадежны.
- 1.5 В Руководстве проводится анализ основных условий, в которых вопросы, связанные с землевладением, вызывают в настоящее время крайнюю обеспокоенность. В число таких ситуаций входят, например, случаи, когда неприемлемое возрастание нагрузки или негарантированные права собственности на земельные ресурсы приводят к экологической деградации или когда гендерная дискриминация при доступе к земле ставит в невыгодное положение отдельных лиц, домохозяйства и общины. В иных ситуациях конфликты могут быть вызваны спорами по поводу доступа к земле или они могут осложнять решение проблем доступа к земле. Такие конфликты и связанные с ними нарушения, миграция и вытеснение населения представляют собой серьезный вызов с точки зрения землеустройства.
- 1.6 Информация, приводимая в Руководстве, может представлять интерес для лиц, связанных с проектами сельского развития повсюду в мире. Хотя Руководство было подготовлено с целью

ознакомить читателей с условиями и ключевыми вопросами, касающимися режима землевладения, следует отметить, что вопросы собственности существенно отличаются от страны к стране и могут варьироваться даже в рамках одной страны. Кроме того, вопросы собственности намного сложнее и более контекстно-зависимы, чем представлено в настоящем издании, как в плане конкретных форм собственности, так и взаимосвязей во времени, пространстве и в отношении ресурсов, которые могут существовать между различными правами. Поэтому в Руководстве не делается попыток дать читателю подробные знания о режиме землевладения, а вместо этого в главе 5 приводится методология, с помощью которой можно выявлять специалистов, способных привнести экспертные знания по вопросам землевладения в процесс разработки проектов или программ сельского развития.

2. В чем состоит важное значение землепользования

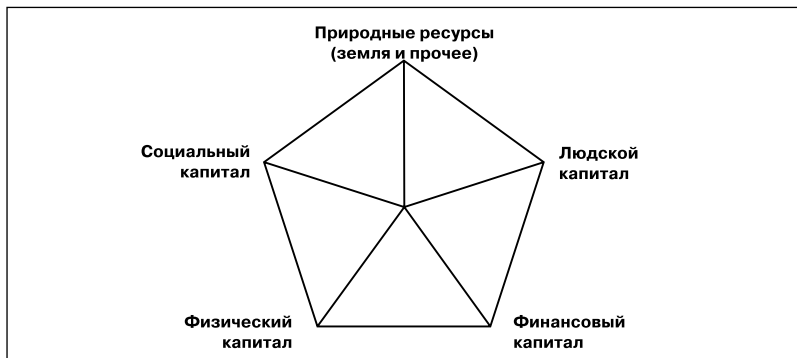
- 2.1 Реагируя на озабоченность по поводу создания продовольственной обеспеченности и ведения борьбы с нищетой, учреждения и организации, оказывающие помощь в целях развития, разрабатывают стратегии, содействующие созданию активов и стимулированию самообеспечения бедных народов и общин. В число разрабатываемых мер входит оказание помощи в защите и укреплении базы природных ресурсов, улучшение доступа к сельскохозяйственным землям посредством проведения программ переселения и создание продовольственной обеспеченности для уязвимых меньшинств (в том числе женщин) и групп коренного населения.
- 2.2 Во многих случаях меры реагирования на озабоченность по поводу экологической неустойчивости, социальных конфликтов и продовольственной необеспеченности социально незащищенных людей зависят от режима землепользования и сами также оказывают воздействие на этот режим. Неспособность учитывать воздействие режима землепользования на начальном этапе принятия мер реагирования может давать непредвиденные результаты и не приводить ни к какому улучшению. В некоторых случаях положение может даже ухудшиться, например, вследствие непреднамеренного лишения людей их права на землю. Такие ситуации возникали, например, когда перемещенных людей расселяли в рамках проектов по переселению на землях, ошибочно включенных в списки бесхозных территорий.
- 2.3 Для искоренения голода необходимо расширять доступ каждого человека или семьи к продовольствию. Степень продовольственной обеспеченности отдельных людей и семей во многом зависит от имеющихся у них средств расширения доступа к таким ресурсам, как земля, а также доступа к рынкам и к другим экономическим возможностям. Людям, располагающим более широкими правами на землю, как правило, легче обеспечивать для себя устойчивые источники средств к существованию, чем тем, кто располагают лишь ограниченными правами на землю; люди с ограниченными

правами на землю будут, в свою очередь, более обеспеченными, чем те, у кого вообще нет земли.

- 2.4 Режим землевладения играет важную роль в процессе обеспечения сельского развития, в рамках которого особое значение придается созданию обеспеченности людей ресурсами, являющимися залогом устойчивости источников средств к существованию. Источник средств к существованию считается устойчивым, если он в состоянии переносить нагрузки и потрясения и восстанавливаться после них, сохраняя или усиливая свои возможности и ценные качества в данный момент и в будущем, не подрывая при этом базы природных ресурсов. В этом смысле источник средств к существованию включает возможности, активы (как материальные, так и социальные ресурсы) и мероприятия, необходимые для обеспечения средств к жизни. Права собственности на землю вместе с трудом образуют самые общие средства производства пищевых продуктов для домашнего потребления, а также средства производства товарных культур, позволяющих семье или отдельным лицам оплачивать другие потребности, как, например, здравоохранение и образование. Таким образом, права собственности на землю являются одним из наиболее мощных ресурсов, доступных людям для увеличения и расширения имеющихся у них активов, кроме земли и труда, до полного диапазона, необходимого для обеспечения устойчивой жизнедеятельности, т.е. природных ресурсов, социального, людского и финансового капитала, а также физических активов (рис. 1).

РИСУНОК 1

Активы для обеспечения устойчивой жизнедеятельности



- 2.5 Режим землеустройства имеет также важное значение для реализации деятельности по сельскому развитию, в рамках которой применяется основанный на правах подход к программированию. Такие программы должны обеспечивать устранение или сокращение факторов, мешающих людям пользоваться своими правами. Например, Комиссия Организации Объединенных Наций по статусу женщин отметила в 1998 году, что ограничение прав женщин на землеустройство является нарушением прав человека. В рамках деятельности, основанной на правовом подходе, следует обеспечивать, чтобы вспомогательная программа не укрепляла дискриминацию против женщин, меньшинств и других уязвимых групп, а, скорее, помогала устранять ее. Когда речь идет об оказании помощи и развитии в сельских районах, то при применении основанного на правах подхода к программированию следует учитывать права на землю, которыми располагают группы бенефициариев проекта или программы. Необходимо выяснить, какие права признаны в зоне реализации проекта, как они организованы и существуют ли меры организационного характера, позволяющие определять, кто именно располагает правами на землю, на какие сроки, с какой целью и на каких условиях.
- 2.6 Права землеустройства нередко являются важнейшим элементом, когда сельские домохозяйства подводят баланс своих возможностей и активов и определяют конечные стратегии для достижения своей нормы дневной производительности и продовольственной обеспеченности. Права на землю — это не просто источник экономического производства, а также основа социальных взаимоотношений и культурных ценностей, и источник престижа и нередко власти. Конечные сети, которые создаются внутри конкретных социальных и культурных групп, представляют собой очень важный актив для обеспечения устойчивой жизнедеятельности сельских домохозяйств.
- 2.7 В результате проведенного недавно исследования проблем землеустройства был выявлен накопленный более общий практический опыт, который сводится к следующему:
- страны, которые инвестировали средства в развитие технической и промышленной инфраструктуры, необходимой для эффективного и справедливого управления режимом землеу-

ладения, и идут в авангарде обеспечения прав собственности как мужчин, так и женщин, развиваются более быстрыми темпами, достигая гораздо более высокого уровня продовольственной обеспеченности, здравоохранения и социального обеспечения. Такое развитие оказывалось гораздо более устойчивым там, где высшие должностные лица, признавая необходимость в проведении реформ механизмов землевладения, оказывали поддержку защите освящённых временем прав женщин и других неимущих групп населения на традиционно принадлежавшие им ресурсы;

- производство сельскохозяйственных пищевых продуктов будет оставаться сектором, в котором преобладают семейные предприятия и домохозяйства. Нередко причиной проведения ошибочной политики землевладения является неспособность понять сложный характер социальных отношений, характеризующих «домохозяйство» в любом из сельских обществ. Политические меры, принимаемые в области землевладения, могут приводить как к положительным, так и к отрицательным результатам. Политика, в основе которой лежит точная информация и понимание изменяющихся, динамичных условий, скорее всех остальных приведет к желаемым результатам;
- отказ важным секторам сельского общества в более справедливом доступе к земле и выгодам, которые обеспечивают правовые гарантии землевладения, приводит к непредвиденным издержкам. Это может стать одним из основных факторов, порождающих крайнюю нищету, иждивенство, социальную нестабильность, включая конфликты и общественные беспорядки, миграцию сельского населения, оставление земель и многие другие отрицательные последствия. С другой стороны, обеспечение более справедливого доступа к земле и к другим ресурсам может содействовать ускорению темпов и расширению экономического роста.

3. Что представляет собой режим землеустройства

РЕЖИМ ЗЕМЛЕУСТРОИТЕЛЬСТВА

- 3.1 Режим землеустройства представляет собой взаимоотношения, определенные либо законом, либо обычным правом, между людьми (отдельными личностями или группами) относительно земли. (Для удобства термин «земля» в настоящем документе включает также другие ресурсы, такие как вода и растения). Режим землеустройства является институтом, т.е. правилами, разработанными обществом для регулирования поведения. Правила собственности определяют, как следует распределять в обществах права на землю. Они определяют, как предоставляется доступ к праву использования, контроля и передачи земли, а также связанные с этим обязанности и ограничения. Проще говоря, системы землеустройства устанавливают, кто может использовать ресурсы в течение какого периода времени и на каких условиях.
- 3.2 Режим землеустройства является важным элементом социальной, политической и экономической структур. Он носит многоаспектный характер, приводя в действие социальные, технические, экономические, организационные, правовые и политические аспекты, на которые зачастую не обращают внимания, хотя их обязательно следует учитывать. Отношения, регулируемые режимом землеустройства, могут быть четко определены, а их положения приведены в исполнение, судом общей юрисдикции или традиционными структурами в общине. Или же они могут быть относительно плохо определены, а тогда кто-нибудь мог бы воспользоваться неточностями.
- 3.3 Таким образом, режим землеустройства представляет собой конгломерат интересов, включающих:
- превалирующие интересы: когда верховная власть (например, страна или община) обладает полномочиями по распределению или перераспределению земель посредством их экспроприации, и т.д.;

- частично пересекающиеся интересы: когда нескольким сторонам предоставлены разные права на один и тот же участок земли (например, одна сторона может иметь права на аренду, тогда как другая сторона может иметь право прохода, и т.д.);
- взаимодействующие интересы: когда разные стороны преследуют одни и те же интересы на одном и том же участке земли (например, когда члены общины обладают общими правами на пастбища и т.д.);
- соперничающие интересы: когда различные стороны оспаривают одни и те же интересы на одном и том же участке земли (например, когда две стороны независимо друг от друга заявляют права на исключительное пользование участком земли сельскохозяйственного назначения. Такие соперничающие претензии ведут к возникновению земельных споров).

3.4 Режим землевладения часто подразделяется на следующие категории:

- частный режим: передача прав частной стороне, которой может быть отдельное лицо, супружеская пара, группа лиц или корпорация, как например, коммерческая структура или некоммерческая организация. Например, в рамках общины отдельные семьи могут располагать исключительным правом на жилищные участки, участки земли сельскохозяйственного назначения и определенные растения. Другие члены общины не могут использовать данные ресурсы без разрешения держателей прав;
- общинный режим: право на общее пользование может существовать в общине, каждый член которой обладает правом независимого пользования собственностью общины. Например, члены общины могут иметь право выпаса скота на общинном пастбище;
- режим свободного доступа: никому не предоставляется никаких конкретных прав и никто не является исключением. В качестве типичного примера можно привести морские владения, где доступ в открытое море, как правило, открыт для всех; такой режим может также относиться к пастбищным угодьям, лесам и т.д., где может быть свободный доступ к ресурсам для всех. (Важное различие между свободным доступом и общинными системами заключается в том, что

общинная система не допускает, чтобы лица, не являющиеся членами общины, пользовались общинной территорией);

- государственный режим: права собственности передаются определенным государственным органам власти. Например, в некоторых странах лесные угодья могут находиться в ведении государства и регулироваться центральным правительством или на одном из уровней децентрализованного правительства.

3.5 На практике большинство форм собственности может существовать в рамках одного определенного общества, например, общие права на использование выпасов, частная жилищная и сельскохозяйственная собственность и государственная собственность на леса. Система землепользования, основанного на обычае, включает, как правило, общие права на пользование пастбищами и исключительные права на участки земли сельскохозяйственного назначения и жилищные участки. В некоторых странах официально признанные права на такие традиционные земли находятся в руках государства или переданы президенту для управления по доверенности в интересах граждан.

3.6 Объект, как, например, земля, в отношении которого лицо располагает правами, может считаться его собственностью. Диапазон форм собственности чрезвычайно широк и включает, например, интеллектуальную собственность. В случае режима землепользования собственность иногда определяется точнее как права собственности на землю. В этом плане часто проводится различие между «реальным имуществом», или «недвижимым имуществом», с одной стороны, и «персональным имуществом», или «движимым имуществом», — с другой. В первом случае собственность включает землю и недвижимый инвентарь (постройки, деревья и т.д.), считающиеся недвижимостью. Во втором случае собственность будет включать объекты, которые не считаются привязанными к земле, такие как скот и т.д.

3.7 На практике несколько различных лиц или групп могут располагать многочисленными правами. Так зародилась концепция «пучка прав». Разные права в отношении одного и того же участка земли, такие как право продажи земли, право использования

земли посредством аренды или право проезда через землю, можно представить как «лучинки в пучке». Каждое из прав может принадлежать другой стороне. Пучок прав, например, может быть разделен между владельцем и арендатором при разработке арендного договора или договоренности об исполнительной работе, чтобы предоставить арендатору или исполщику право пользования землей на конкретных условиях при соблюдении конкретных положений. Арендные договоры могут варьироваться от формального пользования на правах аренды в течение 999 лет до неформальных сезонных соглашений. Если ферма заложена, то кредитор может располагать правом из «пучка», разрешающим в случае банкротства получить неоплаченную часть займа посредством продажи заложенной собственности. Соседний фермер может располагать правом из «пучка», позволяющим ему перегонять скот через землю к реке для водопоя. Примеры некоторых прав приводятся ниже, в текстовой вставке 1.

3.8 Иногда может быть целесообразно упростить представление прав собственности, выделив таким образом:

- **права пользования:** права пользования землями для выпаса скота, выращивания с/х культур как средства к существованию, сбора даров леса и т.д.;
- **права контроля:** права принятия решений относительно использования земли, включая решения о типах выращиваемых культур, и получения финансовой выгоды от сбыта урожая и т.д.;
- **права передачи третьей стороне:** права продавать или закладывать землю, передавать землю другим лицам через посредство межобщинного перераспределения, передавать землю наследникам посредством процедуры наследования и перераспределять права пользования и контроля.

Очень часто бедные элементы общины обладают лишь правами пользования. Женщина, например, может иметь право на использование определенной части земли для выращивания урожая для нужд семьи, тогда как ее супруг может получать прибыль от сбыта части урожая на рынке. Хотя такое упрощение положения может быть удобным, следует отметить, что точные методы фактического распределения прав на землю и пользования ими могут быть намного более сложными.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 3

ПРИМЕРЫ ПРАВ

- право пользования землей
- право запрещения посторонним лицам пользоваться землей
- право контроля предполагаемых видов использования земли
- право извлечения доходов из земли
- право охраны земли от незаконной экспроприации
- право передачи прав на землю одному из преемников (т.е. право потомков наследовать землю)
- право отчуждения всех прав на весь участок земли (например, путем его продажи) или на часть участка (например, путем его разделения на части)
- право отчуждения только части прав, например, путем сдачи земли в аренду
- остаточные права собственности на землю, т.е. по истечении срока частично отчужденных прав землепользования (например, по истечении арендного договора) эти права возвращаются лицу, которое отчуждило их
- право пользования правами собственности в течение неопределенного периода времени, т.е. права не могут прекращаться в определенный срок, а являются бессрочными
- обязательство не использовать землю способами, причиняющими вред другим членам общества (т.е. правами обладают те, кто не имеет права пользования землей)
- обязательство передачи прав на землю, когда они отчуждаются на законном основании (например, в случае неплатёжеспособности, когда право остается за кредитором, или в случае неуплаты налогов, когда право остается за государством)

3.9 Говоря в общих чертах, нужно отметить, что права землепользования часто классифицируются в соответствии с их «формальным» или «неформальным» характером. Данный подход может вызывать перцептуальные проблемы. Например, определенные так называемые неформальные права могут быть на практике вполне формальными и надежными в своем собственном контексте. Несмотря на такие перцептуальные проблемы, классификация формальных и неформальных прав собственности может иногда обеспечивать основу для проведения необходимого анализа.

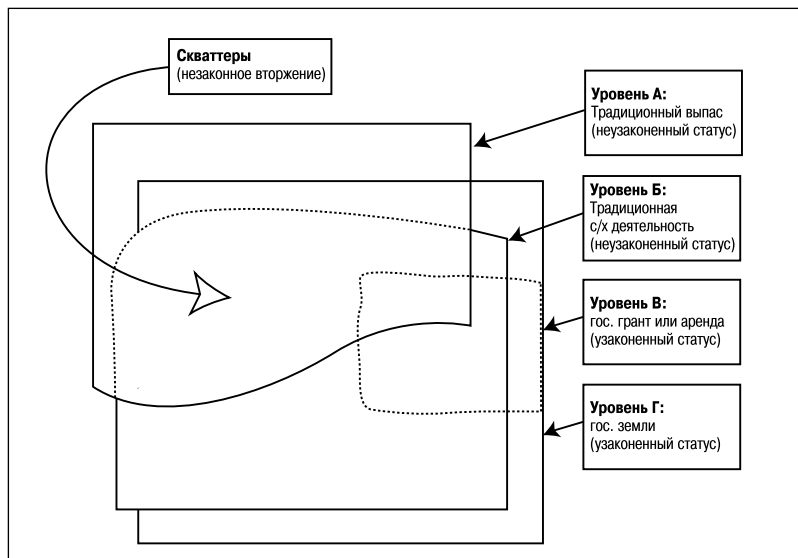
- 3.10 Формальные права собственности можно рассматривать как те, что в явной форме признаны государством и могут быть защищены законными средствами.
- 3.11 Неформальными правами собственности являются права, не имеющие официального признания и защиты. В некоторых случаях неформальные права собственности могут быть незаконными, т.е. владение ими является прямым нарушением закона. Экстремальный случай представляет собой занятие скваттерами участка в нарушение предписания о выселении. Во многих странах незаконное владение имуществом возникает из-за неудовлетворительных законов. Например, законом может быть определена минимальная площадь фермы, тогда как на практике фермы могут быть намного меньше вследствие их неформального раздела между наследниками. Права собственности могут также быть незаконными вследствие их применения, например, для незаконного превращения сельскохозяйственных земель в целях городского развития.
- 3.12 В иных случаях собственность может быть неузаконенной, т.е. владение ею не нарушает закона, но законом не признано. В некоторых странах под эту категорию подпадает традиционная собственность, которой владеют коренные сельские общины. Нередко проводится различие между правами, установленными законом, или *«формально признанными правами»*, с одной стороны, и правами, основанными на обычаях, или *«традиционными правами»*, с другой стороны. Во многих странах, особенно в Африке, такое разграничение становится сейчас расплывчатым в связи с тем, что права, основанные на обычаях, получают формальное законное признание.
- 3.13 Формальные и неформальные права могут существовать одновременно в отношении одного и того же имущества. Например, в стране, где запрещена аренда или ипотека, лицо, обладающее законно признанными правами на участок земли, может незаконно сдавать его в аренду безземельному фермеру.
- 3.14 Приведенные выше различные формы режима землеуладения могут порождать сложную структуру прав и других интересов. Особо сложная ситуация возникает в случаях, когда при предоставлении установленных законом прав не учитываются суще-

ствующие права, основанные на обычаях (например, для ведения сельского хозяйства или выпаса скота). Такое столкновение прав де-юре (существующих в соответствии с формальным законом) и прав де-факто (существующих в действительности) зачастую происходит в отношении маргинального богарного земледелия и пастбищных угодий, и без того подвергающихся чрезмерной эксплуатации. Точно также в районах конфликтов или бывших конфликтов отношения местного и перемещенного населения вызывают большую неопределенность относительно того, кто контролирует или должен контролировать какие права.

- 3.15 Ситуация, возможно, еще более осложнится и возрастет потенциальная возможность возникновения конфликтов особенно в тех случаях, например, когда земли объявлены законом государственной собственностью и государственные гранты или права аренды предоставляются без консультаций с традиционными владельцами (которые не считаются незаконными) и при этом земля занимается скваттерами, как показано на рисунке 2.

РИСУНОК 2

Сложности и конфликты, возникающие в результате существования различных видов землевладения



УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

- 3.16 Управление земельными ресурсами представляет собой способ применения и внедрения правил землеустройства. Управление земельными ресурсами, будь то формальное или неформальное, предусматривает управление широким диапазоном систем и процессов:
- **земельные права:** распределение прав на землю; определение границ земельных участков, на которые были распределены права; передача земли от одной стороны другой посредством продажи, аренды, заимствования, дарения или наследования; и правовое оформление сомнительных ситуаций и споров, касающихся прав и границы участков;
 - **регулирование землепользования:** планирование землепользования и обеспечение выполнения директив, правовое оформление конфликтов, связанных с землепользованием;
 - **определение стоимости и налогообложение земли:** сбор поступлений от оценки стоимости и налогообложения земли, правовое оформление конфликтов, связанных с оценкой стоимости и налогообложением земли.
- 3.17 *Информация* о земле, людях и их правах имеет решающее значение для эффективного управления земельными ресурсами, поскольку права на землю не существуют в физическом виде и должны быть представлены тем или иным образом. В официальной правовой среде информация о правах, принадлежащих отдельным лицам, семьям, общинам, государству или коммерческим и другим организациям, часто регистрируется в определенной земельной регистрационно-кадастровой системе. В среде традиционного землеустройства информация передается изустно в самой общине, хранится в ее коллективной памяти и подтверждается свидетелями. В целом ряде общин лица, обладающие неформальными правами, могут иметь «неформальное подтверждение» прав, т.е. документы, принятые общиной, но не официальной государственной администрацией.
- 3.18 Важным элементом эффективного управления земельными ресурсами является *обеспечение соблюдения и защиты* земельных прав, поскольку они приобретают ценность лишь тогда, когда существует возможность обеспечивать соблюдение их выполнения. Такой компонент помогает защищать признанные

права физического лица от посягательства на них других лиц. Защиту прав может обеспечивать государство или община через посредство социального консенсуса, как излагается ниже, в разделе Гарантия прав на землю. Стабильным является такой режим землевладения, в рамках которого относительно легко прогнозировать результаты действия защитных мер. В официальной правовой среде соблюдение прав может быть обеспечено через посредство системы судов, трибуналов и т.д. В среде традиционного землевладения соблюдение прав могут обеспечивать традиционные руководители. В обоих случаях людей можно побуждать к признанию прав других с помощью неформальных механизмов, таких как воздействие общественности. Люди, знающие свои права, и знающие, как поступать в случаях посягательств на их права, в большей мере способны защищать их, чем те, кто не столь хорошо осведомлены.

3.19 В рамках управления земельными ресурсами используется *ряд процедур* для управления информацией о правах и их защите, таких как:

- процедуры, касающиеся земельных прав, которые включают определение способов их передачи от одной стороны другой посредством продажи, аренды, передачи во временное пользование, дарования или наследования;
- процедуры регулирования землепользования, которые включают определение способов планирования и обеспечения выполнения мер контроля землепользования;
- процедуры определения стоимости и налогообложения земли, которые включают определение методологии оценки и налогообложения земли.

Эффективные процедуры позволяют проводить операции быстрым, экономичным и прозрачным образом. Однако во многих странах мира процедуры официального управления земельными ресурсами занимают много времени, бюрократически громоздки и дорогостоящи, зачастую лишены прозрачности, недоступны большей части сельского населения и осуществляются на языке и в формах, непонятных обычным людям. В таких случаях высокие транзакционные издержки могут приводить к тому, что передача земли и прочие сделки будут осуществляться в конфиденциальном или неофициальном порядке.

- 3.20 И наконец, для выполнения процедур, связанных с управлением земельными ресурсами, требуются *субъекты*. В рамках режимов землеуладения, основанных на обычае, традиционные руководители могут выполнять основные функции земельной администрации, например, функции по распределению прав и разрешению споров. В более официальной среде в структуру учреждений земельной администрации могут быть включены учреждения, ведущие поземельные книги, занимающиеся съёмки земельных участков, сельским и городским планированием и определением стоимости и налогообложением земли, а также судебные системы. В случаях признания государством системы землеуладения, основанной на обычае, разрабатываются функциональные взаимосвязи между государственными и традиционными органами управления земельными ресурсами.
- 3.21 Подчеркивается необходимость формализации управления земельными правами, поскольку она является одним из непеременимых условий экономического развития. В число ожидаемых выгод такой формализации входит повышение гарантированности прав на землю и улучшение доступа к кредитам, что, в свою очередь, обеспечивает фермерам стимулы и возможности инвестирования средств в улучшение качества земель. Кроме того, формальное администрирование предлагается в качестве средства оказания содействия земельным рынкам, обеспечивающим «рациональное и оптимальное использование» земли.
- 3.22 Кое-кто оспаривает эти доводы, указывая, что слишком часто некачественная разработка и реализация проектов по формализации прав собственности приводит к понижению их надёжности вследствие концентрации прав на земельный участок в руках одного человека и пренебрежения правовыми требованиями других лиц, особенно женщин и иных уязвимых групп, обладающих частичными правами на землю или правами совместного пользования. Аналогичным образом кое-кто утверждает, что формализация не будет, возможно, содействовать улучшению доступа к кредитам, поскольку многие банки, как правило, не желают принимать землю в качестве предмета залога при кредитовании.
- 3.23 В этой связи предлагается рассматривать вопрос о формальной регистрации индивидуальных прав собственности только в районах

высокой плотности населения, где системы землевладения, основанные на обычае, и системы разрешения споров неэффективны или отсутствуют или где происходят другие серьезные нарушения прав землевладения, основанного на обычае. Но в некоторых странах, где подобного даже не происходит, растет интерес к формализации прав общин для их защиты от посягательств третьих сторон (например, коммерческих сельскохозяйственных предприятий и даже государства). В таких случаях четко определяются границы общины и право на владение землей регистрируется на ее имя. Затем община сама осуществляет управление земельными ресурсами, включая распределение прав на землю в своих границах.

- 3.24 Во многих странах одновременно сосуществует формальное и неформальное управление земельными ресурсами в тех случаях, когда официально зарегистрированные права не заменяют прав, основанных на обычаях, или когда возникают новые неформальные права. Права на землю *де-юре* и *де-факто* могут конфликтовать между собой. Несовпадения между формальными и неформальными, или основанными на обычае, вариантами приводят к появлению неточностей, которыми кое-кто может попытаться воспользоваться в качестве лазеек. В некоторых странах, где системы формального управления земельными ресурсами функционируют не очень хорошо, государство может выдавать различные документы о праве собственности на один и тот же участок земли. Это запутывает правовой статус земли, поскольку в результате возникают соперничающие претензии. Простого установления границ земельных участков и документирования сведений об их границах и праве собственности на них здесь не достаточно; проблему следует решать так, чтобы не ухудшать положения вещей. В процессе изучения возникающих претензий принципиально важной является роль местных общин, поскольку они располагают знаниями о местных механизмах землевладения.

ДОСТУП К ЗЕМЛЕ

- 3.25 Предоставление сельской бедноте доступа к земле часто основано на обычае. В аборигенных обществах, например, права доступа к земле, основанные на обычаях, создаются, как правило, в соответствии с местными традициями и способами, которыми руководители общин распределяют права землепользования между чле-

нами общины. Источником таких прав может быть существующая истари практика землепользования в общине. Большей частью эти права вытекают из видов деятельности предков и способов использования земли родовыми обществами. В таких случаях правовая претензия основывается на факте первоначальной расчистки и заселения земли предками общины.

3.26 Существует множество стратегий обеспечения доступа к земле. В их число входит:

- покупка земли, большей частью на деньги, заработанные на сезонных работах в городских районах;
- противопоставленное владение или приобретательная давность (приобретение прав собственности в силу владения ею в течение определенного периода времени). В некоторых странах это может быть единственным методом, с помощью которого мелкие фермеры получают официальный доступ к свободной или заброшенной земле и обеспечивают ее продуктивное использование;
- аренда, или получение доступа к земле посредством выплаты ренты владельцу;
- ипотека, или получение доступа к земле в обмен на предоставление владельцу части урожая;
- наследование, или получение доступа к земле в качестве одного из наследников;
- самовольное незаконное поселение на чужой земле.

3.27 Кроме приведенных выше индивидуальных стратегий, доступ к земле может систематически обеспечиваться посредством мероприятий в рамках земельных реформ, проводимых национальным правительством и зачастую являющихся результатом политики, направленной на устранение исторической несправедливости и достижение более справедливого распределения земель. Такие земельные реформы обычно проводятся в тех случаях, когда огромные земельные территории оказываются в руках относительно небольшого числа землевладельцев и земля не культивируется или недоиспользуется (следует, однако, отметить, что определение факта недоиспользования земли будет зависеть от отбора критериев для проведения оценки). В некоторых странах важной формой земельных реформ явилась реституция земель. В число других мероприятий в рамках земельных

реформ входит осуществление программ перераспределения земель, нацеленных на обеспечение сельской бедноте доступа к земле, и стимулирование эффективности сельскохозяйственного производства и инвестиций в этот сектор. Такие программы часто, но не всегда, сопровождаются предоставлением субсидированных сельскохозяйственных услуг, таких как распространение сельскохозяйственных знаний и кредитование. В некоторых случаях государство обеспечивает доступ к незанятой или недоиспользуемой государственной земле, но чаще всего для переселения людей используются земли, находящиеся в частной собственности.

- 3.28 В ходе предписанных земельных реформ, нацеленных на перераспределение земель, земля отчуждается государством у крупных землевладельцев и передается безземельным и малоземельным фермерам. В рамках некоторых, но не всех, земельных реформ предусматривается выплата компенсации бывшим владельцам. В определенных случаях выгоду от реформ получали арендаторы, работавшие на земле. В результате проведения таких реформ меняется структура землевладения путем превращения арендаторов в землевладельцев, но оперативное держание остается неизменной. В иных случаях реформы предусматривают переселение бенефициариев на экспроприированные земли и создание новых сельскохозяйственных предприятий.
- 3.29 В ходе некоторых из недавних земельных реформ предусматривалось проведение переговоров бенефициариев с арендодателями на предмет приобретения земли на средства, предоставляемые государством в форме гранта и/или займа. Бенефициариям обычно предлагается сформировать группу, которая выявляет подходящие земли, ведет переговоры с продавцом о ее приобретении, формулирует проект, отвечающий критериями получения государственного гранта и/или кредита, и определяет долевое распределение земли среди членов группы и их соответствующие платежные обязательства.
- 3.30 Хотя существует широкий консенсус относительно того, что земельная реформа играет важную роль в сельском развитии регионов с высокой концентрацией земель, вопрос выбора механизмов передачи земли от крупных землевладельцев безземельным и малоземельным фермерам вызывает бурную полемику. Эти деба-

ты, однако, выходят далеко за рамки вопросов, рассматриваемых в настоящем Руководстве.

ГАРАНТИИ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

- 3.31 Гарантии прав на землю знаменуют собой уверенность в том, что право личной собственности гражданина на землю будет признано другими и будет защищено в случаях конкретных претензий. Лица, чьи права собственности не гарантированы, сталкиваются с риском того, что их правам могут угрожать соперничающие претензии и что они даже лишатся своих прав в результате выселения. Без гарантированных прав на землю возможности домохозяйств производить достаточное количество пищевых продуктов значительно сокращаются, и они не в состоянии обеспечивать устойчивые средства к существованию.
- 3.32 Гарантии прав на землю невозможно измерить физически, они большей частью существуют в сознании человека. Свойства гарантий прав на землю могут быть разными в разных условиях. Например, физическое лицо может иметь право пользования участком земли в течение вегетационного периода, продолжающегося шесть месяцев, и, если данному лицу не грозит выселение в течение данного периода времени, то его права гарантированы. В расширительном смысле гарантии прав на землю связаны со сроком их продолжительности в плане времени, необходимого для возмещения издержек по инвестициям. Так, фермер, получивший право пользования участком на шесть месяцев, не станет сажать деревья, или вкладывать средства в оросительную систему, или принимать меры против эрозии почв, поскольку у него не будет времени получить прибыль от инвестиций. Права на землю не гарантированы при долгосрочных инвестициях, даже если они гарантированы при краткосрочных инвестициях.
- 3.33 Ввиду важности обеспечения долгосрочных гарантий, кое-кто полагает, что полная гарантия возможна лишь в случаях полной частной собственности (например, при свободном владении), поскольку тогда владение правами не ограничено установленным периодом времени. В этой связи высказывается мнение о том, что только владелец располагает гарантией прав, а держатели меньшей части прав, как, например, арендаторы, полной гарантии не

имеют, поскольку они зависят от воли владельца. Под этим аргументом подразумевается, что гарантии прав на землю обеспечиваются только наличием права передачи третьей стороне, такого как продажа и закладывание. Связывание гарантий прав с наличием права передачи третьей стороне может отвечать условиям в некоторых странах мира, но во многих других странах положение дел иное. В тех районах мира, где существуют надежные общинные режимы землевладения, люди могут рассчитывать на гарантии прав на землю, не намереваясь продавать ее, или не имея права на это, или обладая строго ограниченным правом передачи третьей стороне (например, передача может быть ограничена наследованием или продажа может быть ограничена рамками общины).

3.34 Источники гарантий также могут быть разными в разных условиях:

- одним из важных источников является община и ее специальные группы, такие как организации фермеров и ассоциации водопользователей. Гарантии прав того или иного лица повышаются, если соседи признают эти права и обеспечивают их соблюдение. В рамках многих механизмов землевладения, основанных на обычае, люди получают права собственности посредством членства в социальных общинах. Поддержание членами группы прав собственности удостоверяет членство в группе, равно как и членство содействует обретению и защите прав собственности;
- еще одним источником гарантий прав являются правительства, поскольку они могут обеспечивать политическое признание определенных прав. Например, правительство может принять незаконное посягательство общины на территорию государственных лесных угодий и ее расселение там, не предпринимая попыток ее выселения. При этом правительство, как правило, признает право общины занимать землю, но не распространяет признания на права отдельных членов общины;
- государственные ведомства и официальная правовая система также могут быть источником гарантий. Государство может обеспечивать гарантии прав в общем, утверждая права, которыми располагает население, а также проводя конкретные меры, такие как обеспечение защиты от нарушения чужого права владения. Нередко считается, что гарантии прав обе-

спечивают земельные регистрационно-кадастровые системы, а официальная судебная система выносит правовое оформление в случаях споров;

- в некоторых странах гарантии могут обеспечиваться структурами принуждения, например, «полевыми командирами», которые возникают при отсутствии эффективной государственной власти в периоды гражданских беспорядков. Такие структуры, конечно же, не являются подходящим источником гарантий прав, поскольку они, в свою очередь, могут препятствовать развитию сильных общин и правовых систем, необходимых для обеспечения добросовестного управления.

3.35 Тотальная защищенность, которой обладает индивид, представляет собой совокупность гарантий, обеспечиваемых всеми источниками. Во многих случаях повышение гарантий защищенности, проистекающих из одного или нескольких источников, приведет к повышению тотальной защищенности. В рамках многих проектов развития обеспечение или повышение правовой защищенности считается наиболее существенным способом укрепления гарантий прав на землю. В числе примеров реформ землеустройства можно привести повышение уровня неофициальных прав до уровня юридически действительных прав; повышение уровня выдаваемых государством разрешений до уровня лицензий, обеспечивающих большую защищенность землепользователей; введение положений, позволяющих общинам становиться законным владельцем своей традиционной земельной собственности, вместо того, чтобы права на эти земли находились в руках государства; и обеспечение более четкого определения имущественных прав посредством усовершенствования официальных систем управления земельными ресурсами.

3.36 Гарантии прав индивида на землю могут подвергаться многочисленным угрозам. Как это ни парадоксально, но попытки укрепить правовую защищенность одних могут приводить к утрате прав другими. Например, если проекты по установлению и регистрации прав собственности разработаны неудовлетворительно, то это может привести к понижению защищенности многих сельских жителей вследствие неспособности разработчиков проектов обеспечить признание определенных прав, зачастую принадлежащих женщинам и бедноте, и включения их вместо этого в упрощенно

составленные права «собственности». Права на важные виды землепользования, как, например, сбор даров леса или получение воды, возможно, не признаются правовой системой и поэтому могут быть в результате фактически аннулированы. Кстати, и другие типы проектов развития могут также приводить к утрате прав на землю.

- 3.37 Права могут быть также сокращены или ликвидированы, если государство пытается обеспечивать соблюдение существующих правил, перекрывающих доступ к ресурсам. Например, обеспечение строжайшего соблюдения государственной политики рационального лесопользования может привести к изгнанию сельских жителей с земель, которые они используют для сельскохозяйственных целей и выпаса скота.
- 3.38 Изменения в социальном положении могут быть также одной из причин незащищенности прав на землю. ВИЧ/СПИД, например, влияет на защищенность женщин в некоторых частях Африки. Овдовевшие женщины могут лишаться доступа к земле в правовом смысле, если они не в состоянии унаследовать права своих супругов, и в практическом смысле, если родственники-мужчины изгоняют их с ферм.
- 3.39 Лица, располагающие правами на землю, могут терять их, если другие стороны не будут соблюдать прав землепользования. Некоторые члены общины могут, например, используя в своих интересах неадекватные властные взаимоотношения в общине, ограждать участки общинных земель для личного пользования, закрывая таким образом доступ остальных членов общины к совместно используемым пастбищным угодьям.
- 3.40 Безземелье может быть, конечно, вызвано и другими причинами, а не только негарантированными правами собственности. Кое-кто должен прибегать к «экстренной» (вынужденной) продаже земли, чтобы выживать в периоды кризисов, таких как голод, болезни или иные бедствия. В числе других причин продажи земель можно назвать необходимость уступить социальному давлению и обеспечить, например, приданое для выходящих замуж дочерей.

4. Для чего следует учитывать вопросы землеуладения при разработке проектов

- 4.1 Проекты, стимулирующие сельское развитие, нередко оказывают воздействие на режим землеуладения. В некоторых случаях концепция проекта может предусматривать усовершенствование механизмов землеуладения, необходимое для достижения намеченных целей развития. В иных случаях воздействие на механизм землеуладения могут оказывать мероприятия в рамках проекта. Такое потенциальное воздействие не всегда будет очевидным на стадии проектной разработки. Но неспособность учитывать вероятные последствия для режима землеуладения уже на самых начальных этапах может привести к непредвиденным результатам. Такая неспособность может препятствовать общему улучшению ситуации, если вследствие негативного воздействия на систему землеуладения будут сведены на нет все остальные достижения в рамках проекта, или даже приводить к ухудшению положения.
- 4.2 В настоящей главе наглядно показано важное значение учета вопросов землеуладения на стадиях разработки проекта. В ней приводятся примеры воздействия проектов, стимулирующих обеспечение экологической устойчивости, привлечение всеобщего внимания к гендерным вопросам, разрешение конфликтов и решение вопросов перемещенных лиц, на режим землеуладения.

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

- 4.3 Меду режимом землеуладения и состоянием окружающей среды существует тесная взаимосвязь: режим землеуладения может стимулировать практику землепользования, наносящую вред окружающей среде, или же он может содействовать повышению ее качества.
- 4.4 Несоответствующие правила (как формальные, так и неформальные) обеспечения доступа к земле могут приводить к экологи-

ческой деградации. Во многих районах мира расчистка земель превратилась в эффективный способ предъявления прав на нее. Например, леса по традиции используются для подсечно-огневого земледелия местным населением, которое располагает традиционными правами на эти ресурсы. Возможности приобретения земель за счет вырубки деревьев привели к тому, что люди, не являющиеся членами местных общин, стали расчищать земли в огромных масштабах, вызывая пожары и дым, окутавший в последние годы районы Азии и Южной Америки.

- 4.5 Существует определенная взаимосвязь между негарантированными правами земельной собственности и нерациональным землепользованием, которая, в свою очередь, приводит к экологической деградации. Отсутствие четко определенных прав может понижать стимулы к реализации мер, предусматривающих инвестирование долгосрочных денежных ресурсов. В случаях частного владения землей, например, фермеры-арендаторы, которые берут землю в краткосрочную аренду, не станут проводить почвозащитных мероприятий, сажать деревья и улучшать качество пастбищ, поскольку они будут владеть землей не достаточно долго, чтобы получить прибыль на инвестированный капитал.
- 4.6 Ненадлежащее функционирование механизмов землепользования на государственных землях может также приводить к экологической деградации. В районах систем полуаридных пастбищ определенные пастбищные угодья, официально считавшиеся государственной собственностью, не используются больше для традиционных целей скотоводства, а перестроены под коммерческие фермерские хозяйства или под коммерческую культивацию. При разработке такой политики не было учтено, что из-за неравномерного выпадения осадков скотоводам нужен был доступ к обширным пастбищным угодьям. В связи с реконструкцией части земель под коммерческое фермерство свобода перемещения стад была ограничена. В результате происходит чрезмерная концентрация пасущегося скота на тех пастбищных угодьях, которые еще доступны скотоводам.
- 4.7 Понятие неустойчивого использования ресурсов, являющихся коллективной собственностью, было описано в статье экономиста

Хардина как «трагедия ресурсов общего пользования», благодаря чему оно получило широкую известность. Данный анализ чрезмерной эксплуатации ресурсов не лишен недостатков, поскольку автор взял за основу ничем не ограничиваемые возможности использования систем собственности, находящейся в открытом доступе, вместо того, чтобы строить его на основе доступа к общественным ресурсам, контролируемого общинами. Иногда, правда, системы владения коллективной собственностью превращаются в системы, находящиеся в открытом доступе, например, когда общинная система становится слишком слабой и не может больше ограждать общинные пастбища от их использования посторонними лицами.

- 4.8 В отличие от этого, применение четко разработанных правил землеустройства может содействовать устойчивому использованию земли. Проекты должны обеспечивать укрепление существующих эффективных механизмов землеустройства, а не ставить их под угрозу. Например, признание сильных сторон и сложного характера систем традиционного владения пастбищными угодьями может содействовать гибкому использованию ресурсов, что необходимо для избежания деградации природных ресурсов. Кроме того, разработчики могли бы также улучшать механизмы землеустройства, чтобы укреплять таким образом проекты, связанные с использованием природных ресурсов. В результате реализации проекта могут быть упрочены гарантии прав фермеров-арендаторов на землю путем обеспечения, например, того, чтобы условия арендных контрактов поощряли применение методов устойчивого использования земли. Например, через арендный договор можно было бы поощрять инвестиции, если предусмотреть в нем выплату компенсации за неиспользованные выгоды по истечении срока договора или продление срока договора и обеспечение возможности передачи его по наследству, чтобы, по возможности, устранить все помехи, мешающие инвестированию.
- 4.9 Для повышения эффективности устойчивого использования природных ресурсов следует увязывать стратегии землеустройства с соответствующими средствами регулирования землепользования, такими как агроэкологическое зонирование, чтобы обеспечивать

использование земель, соответствующее их почвам, форме и климатическим особенностям. Кроме того, для обеспечения эффективного управления базой природных ресурсов на уровне общин необходимо расширить участие в управлении общинных структур и предоставлять им больше полномочий.

ГЕНДЕРНЫЕ ВОПРОСЫ

- 4.10 В большинстве обществ женщины не имеют равноправного с мужчинами доступа к землям в сельских районах и к соответствующим природным ресурсам. Во многих случаях общества, возможно, и обеспечивали в прошлом защиту интересов женщин через посредство обычного права, религиозных законов и законодательных норм, но меняющиеся социально-экономические условия зачастую приводят к тому, что старые правила не в состоянии более обеспечивать доступа женщин к ресурсам, необходимым для того, чтобы растить детей и заботиться о семье. Общины, в которых сегодня все острее ощущается дефицит земли или стремительно растет ее ценность, не могут или не очень хотят запрещать родственникам-мужчинам заявлять претензии на землю, по праву принадлежащую женщинам, в частности вдовам или незамужним женщинам.
- 4.11 Миграция мужского населения в городские центры привела к стремительному росту числа сельских семей, в которых главой де-факто или де-юре являются женщины. Многие из этих женщин как раз имеют самый низкий социальный авторитет (т.е. матери-одиночки, вдовы, разведенные женщины, жены сезонных рабочих, пожилые женщины и женщины-инвалиды). Они большей частью не располагают эффективным правом принятия решений, не часто имеют голоса в управлении общиной и их защищенность как индивида в рамках традиционного закона постоянно идет на убыль. Попытки заявить свои права могут приводить к конфликтам на уровне общин и даже на национальном уровне. Слишком часто у женщин остаются лишь те права, которые им разрешают иметь родственники-мужчины. Незамужние, разведенные или вдовы женщины могут в конце концов оказаться на милости дальних родственников семьи. Растет число стран, в которых пандемия ВИЧ/СПИД является основной причиной того, что главой семьи становятся женщины.

- 4.12 Между тем, на плечи все большего числа семей с женщинами во главе ложится ответственность за производство продуктов питания, необходимых для обеспечения пищей растущего населения. Даже в семьях, во главе которых стоит мужчина, женщины зачастую несут основную ответственность за производство пищевых продуктов, тогда как мужчины обычно занимаются больше выращиванием товарных культур. Женщины сельских районов обеспечивают, в частности, половину всей пищевой продукции, производимой в мире, и производят от 60% до 80% продуктов питания в большинстве развивающихся стран. В Экваториальной Африке и в районе Карибского бассейна они производят до 80% основных пищевых продуктов. В Азии от 50% до 90% работы на рисовых полях выполняют женщины. После сбора урожая женщины в сельских районах развивающихся стран несут почти полную ответственность за хранение, транспортировку, складирование, сбыт и обработку пищевых продуктов.
- 4.13 В формально-правовых нормах, вводимых через посредство земельной реформы и реализации проектов по установлению и регистрации прав собственности, часто отсутствует признание прав женщин. Считается достаточным участие мужчин в таких проектах, и права на землю закрепляются за ними, исходя из предположения о том, что женщины и дети будут пользоваться такими правами в качестве иждивенцев. Малограмотность женщин в некоторых странах также не позволяет им справляться с бюрократическими требованиями, связанными с формальным правом собственности.
- 4.14 Во многих обществах улучшение доступа женщин к земле и повышение их защищенности потребует изменения политики и законодательных норм, например, конкретного признания прав женщин на владение землей и разрешения оформлять правовой титул на имя женщины, либо индивидуально, либо совместно с супругом. Более того, потребуется, возможно, внести изменения в культурные нормы и практику. Хотя в законах страны могут быть декларированы равные права мужчин и женщин на владение собственностью и на ее наследование, но если культурные нормы и практика вступают в конфликт с такими законами, то права женщин будут, скорее всего, игнорироваться.

- 4.15 Комиссия Организации Объединенных Наций по статусу женщин отметила в 1998 году, что ограничение прав женщин на землеустройство является нарушением прав человека. Она обратилась к государствам с настоятельным призывом разработать новые и пересмотреть существующие законы для обеспечения того, чтобы женщинам были предоставлены полные и равные права иметь землю и другую собственность, в том числе право наследования. Вопросы прав на землю и гендерного равноправия регулируются целым рядом законов, включая национальные конституции и законодательные нормы, касающиеся семьи, наследования, приватизации, аграрной реформы, установления и регистрации прав собственности на землю и управления ресурсами. Хотя в языке и формулировках законов сохраняется гендерный нейтралитет, но в их функционировании может проявляться гендерная предвзятость, например, в виде ориентирования программ и нормативных положений, касающихся собственности, на главу семьи-мужчину.
- 4.16 В дополнение к правовым реформам необходимо разработать программы распространения информации. Они могут носить самый разный характер, варьируясь от просветительских и информативных программ, знакомящих женщин и их правами на землю и другие ресурсы, и программ оказания поддержки женским группам в защите их прав землеустройства до программ повышения осведомленности населения общин о правах женщин на владение землей. На государстве лежит обязанность обеспечивать эффективную связь с гражданами по таким вопросам. В то же самое время организации гражданского общества часто выполняют общественно полезные функции по информированию населения о его правах.
- 4.17 Концепция компонентов землеустройства в проектах развития должна предусматривать проведение гендерного анализа уже на начальных этапах разработки, чтобы можно было учитывать специфические трудности, с которыми сталкиваются женщины. Попытки учитывания в проектах гендерных соображений после того, как цели и концепция уже разработаны, нередко представляют собой безрезультатное протаскивание гендерных вопросов в несоответствующую структуру.

КОНФЛИКТЫ, МИГРАЦИЯ И ПРОЦЕСС УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ

- 4.18 Существует, как правило, тесная взаимосвязь между режимом землепользования и земельными конфликтами. В обществе конфликты могут быть вызваны соперничающими претензиями на контроль и использование земли. Рост населения и меняющиеся экономические факторы могут, в свою очередь, усиливать конкурентную борьбу за доступ к земле. Конкуренция обычно регулируется правилами землепользования общества, которые разрабатываются в соответствии с динамикой развития социальных, экономических и политических взаимоотношений. Если такие правила землепользования не могут быть достаточно оперативно скорректированы в соответствии с меняющимися обстоятельствами, то тогда значительно возрастает возможность возникновения конфликтов. Например, системы землепользования, основанные на обычае, как правило, возникали в районах, где ресурсы в сравнении с численностью населения имелись в избытке, и, что очень важно, где между различными держателями прав существовало общественное согласие. Нарушение такого общественного согласия создает предпосылки возникновения конфликтов.
- 4.19 Последствия перемен и неопределенность усиливаются, когда возникают несоответствия и конфликты между нормами обычного права и современными законами. Такие несоответствия порождают неточности, которые кое-кто может использовать в корыстных интересах. Стороны «сделки о продаже» традиционной земли могут иметь разноречивые мнения относительно того, является ли передача земли постоянной или временной, или относительно права «покупателя» продавать землю третьей стороне. Положение дел может еще более осложниться, когда личные интересы, возникающие, например, вследствие персонификации власти в обществе, вступают во взаимодействие с конкурирующими групповыми интересами. Конфликты могут возникать в связи с потенциальной возможностью владельца «продавать» один и тот же земельный участок нескольким покупателям посредством двойных продаж. Конфликты могут также возникать между членами семьи, если глава семьи продает часть родового имущества без согласия других членов семьи, тоже имеющих права на эту собственность. Вмешательство со стороны государства также может

усиливать нестабильность и при определенных обстоятельствах приводить к конфликтам. Неадекватные процедуры регистрации или чрезмерная экспроприация земли могут, например, повышать риск лишения владельца земли его прав собственности.

- 4.20 В иных случаях в конфликты, возникающие в обществе, могут быть вовлечены сторонние субъекты. Общества очень часто принимают мигрантов, которые затем обретают гарантии защищенности, если они соблюдают условия арендных соглашений и других общественных договоров. Их доступ к земле не обусловлен никакими ограничительными сроками, хотя они, возможно, и считаются временными жителями. Конфликты могут возникать впоследствии, когда меняются обстоятельства. Например, в периоды экономического спада или земельного дефицита местные общины могут лишать мигрантов признания, которым они пользовались до сих пор. Конфликты могут также возникать, когда способы предоставления «посторонним» доступа к общинным землям не соответствуют нормам обычного права. Причиной наиболее ожесточенных и серьезных конфликтов является взрывоопасное сочетание политического манипулирования конкурентной борьбой за земли и столкновений с национальными общинами в обстановке этнических разногласий. Поскольку доступ к земле зачастую связан с социальной идентичностью, то земельные права определенных социальных групп могут быть оспорены на предмет их соответствия национальной и этнической идентичности, что может создать благоприятную почву для потенциальной политической эксплуатации напряженности. Вопросы землеустройства носят по сути политический характер и служат предметом политических рассуждений, тогда как земельные отношения являются частью межэтнических взаимоотношений и подвергаются их воздействию. Проще говоря, вопросы землеустройства могут быть с легкостью политизированы, а вопросам политики можно с легкостью придавать этнический характер.
- 4.21 Конфликты могут также возникать в случаях, когда проекты развития вызывают, а не решают проблемы. Вмешательство извне может изменить существующие взаимоотношения и равновесие сил. Оно может, например, привести к относительному изменению ценности земли. В таких случаях изменение баланса местных

политических сил может вызвать неопределенность в отношении «правил игры», определяющих использование и контроль ресурсов, что, в свою очередь, породит возможности возникновения конфликта. Как это ни парадоксально, но некоторые проекты, нацеленные на оказание помощи населению, перемещенному в результате войны, приводят к тому, что люди оказываются в центре новых конфликтов, поскольку их расселяют на землях, ошибочно включенных в списки бесхозных территорий потому, что в момент проведения инспекции никто ими не пользовался. Люди, пострадавшие в результате конфликта, оказались в опасном положении из-за того, что с существующими держателями прав не было проведено переговоров. Ситуация может стать еще более проблематичной в случаях перемещения и самих держателей существующих прав, которые, возвращаясь назад, обнаруживают, что на их территории уже разместились новые поселенцы.

- 4.22 Во многих странах проблема заключается в слабости или фактическом отсутствии формальных механизмов разрешения конфликтов. Во многих странах официальные судебные системы перегружены работой, испытывают дефицит персонала и экспертных знаний для рассмотрения огромного числа поступающих дел. В некоторых странах именно арендные конфликты составляют большинство дел, рассматриваемых судами, и нередко из-за своей сложности не поддаются быстрому решению — дела, связанные с землей, могут годами лежать под сукном. Большинство обычных людей считает суды дорогостоящими, съедающими много времени, непредсказуемыми и иногда даже коррумпированными. Язык адвокатов и судей кажется им чуждым и сложным.
- 4.23 В настоящее время все шире изучаются возможности создания специализированных трибуналов, обладающих специальными экспертными знаниями по земельным вопросам и по применению альтернативных методов решения споров. Ширится понимание того, насколько важно признать и укрепить негосударственные механизмы разрешения споров. Это можно сделать на основе существующих общинных моделей, часть которых, возможно, функционирует параллельно с государственными судебными системами уже в течение довольно продолжительного времени, а часть была создана относительно недавно. Изучение и креативное

использование таких альтернатив гражданского общества может обеспечить наиболее перспективные средства сокращения бремени судебных систем и обеспечения доступных механизмов разрешения споров, согласованных с нормами, обычаями и языком сторон спора.

ВЗАИМОСВЯЗЬ ВОПРОСОВ

- 4.24 Вопросы землевладения, связанные с окружающей средой, не обособлены от вопросов землевладения, связанных с гендерным равенством и конфликтами. В обществах они, наоборот, существуют в тесной связи. Например, при разработке проектов по стимулированию общинного лесоводства или повышению жизненного уровня скотоводов возникает необходимость учитывания в них практики землевладения, содействующей экологически устойчивому использованию земель, в рамках которой неимущим группам населения обеспечивается доступ к ресурсам и разрешаются конфликты по поводу прав землепользования.
- 4.25 Стимулирование изменений, таких как обеспечение гендерного равенства в области землевладения, может потребовать изменений не только земельной политики и земельного законодательства, но и отношений со стороны большей части населения. Поскольку режим землевладения представляет собой взаимоотношения между людьми, то правила, определяющие право доступа к земле, отражают наравне с другими факторами также баланс или дисбаланс сил. Изменение правил — это не просто вопрос расширения доступа определенных людей к земле; оно может привести к принципиальным сдвигам в существующих структурах власти. Рост осознания важности обеспечения гендерного баланса привел к введению в нескольких странах законодательства, закрепляющего за женщинами законное право владения землей. Но при отсутствии эффективных механизмов управления и руководства для внедрения такого законодательства в этой области по-прежнему, очевидно, будет превалировать традиционная практика. Деятельность по защите общественных интересов имеет важное значение, но при этом необходимо понимать, что многие из отстаиваемых изменений вряд ли будут реализованы в краткосрочной перспективе.

- 4.26 Хотя внедрение и укрепление механизмов землепользования может в значительной мере влиять на результаты реализации проектов развития, но такое влияние оказывают, конечно, и другие факторы. Обеспечение более справедливого доступа к земле и повышение гарантий прав на землю зачастую является важным элементом сельского развития, но одного лишь гарантированного доступа к земле не достаточно. Населению необходим доступ к вспомогательным производственным и организационным ресурсам, включая финансирование, подготовку кадров, открытые и эффективные рынки, технологию и сельскую инфраструктуру, для достижения потенциальных выгод улучшенного доступа к земле. Когда возрастающее демографическое давление приводит к сокращению площадей семейных ферм с каждым новым поколением фермеров, то для уменьшения нагрузок на землю чрезвычайно важное значение приобретает создание возможностей получения доходов от работы вне ферм.
- 4.27 Одним из наиболее эффективных способов решения данных вопросов считается разработка комплексной стратегии развития сельских районов, в которой основное внимание уделяется созданию сельской инфраструктуры и возможностей устройства на работу вне ферм в сельской местности, сокращению издержек, связанных с текучестью рабочей силы, а также расширению просвещения и повышению навыков в сочетании с принятием мер для усовершенствования механизмов землепользования и управления земельными ресурсами. Такой межсекторальный подход будет, вероятнее всего, успешно содействовать развитию ферм и повышению достатка сельских домохозяйств.

5. Как учитывать аспекты землевладения в процессе разработки проектов

- 5.1 Проведение анализа землевладения следует предусматривать на ранних стадиях разработки проектов и программ развития сельских районов. Это поможет обеспечить большую защищенность существующих прав и предотвращение конфликтов. Надлежащий учет взаимосвязи режима землевладения с сельским развитием и созданием продовольственной обеспеченности будет содействовать устойчивости проектов. Одним из ключевых элементов разработки проектов является выявление диапазона возможных ситуаций, к которым вопросы землевладения могут иметь непосредственное отношение и которые чреваты возникновением конфликтов. Это представляется особенно важным в тех случаях, когда динамичные изменения, особенно перемещение населения, оказывают воздействие на права уже трудоустроенных людей, независимо от того, является ли их работа постоянной или периодической. Споры по поводу прав на землю, как правило, представляют собой одну из наиболее трудно решаемых проблем во все времена и на всех континентах.
- 5.2 В этой связи в настоящей главе рассматриваются способы включения надлежащих экспертных знаний в проекты на стадиях их разработки и реализации, а также навыки и опыт, необходимые для решения данных вопросов.

АНАЛИЗ РЕЖИМА ЗЕМЛЕВЛАДЕНИЯ

- 5.3 Наиболее правильный подход к выявлению возможности существования проблемы, связанной с землевладением, и в частности к выяснению, приведет ли она к конфликту, заключается в поиске ответа на два вопроса: «Что представляет собой существующий режим землевладения?» и «Каким будет возможное влияние или каковы будут последствия реализации проекта?». Оба вопроса рассматриваются ниже.

5.4 Что представляет собой существующий режим землеустройства? Для ответа на данный вопрос необходимо определить механизмы землеустройства, существовавшие в период до реализации проекта или до того, как проявятся изменения, привнесенные проектом. Для этого, скорее всего, понадобится определить ситуацию, касающуюся прав на землю:

- в рамках формальной, получившей юридическое определение структуры, как правило, предусмотренной статутным правом, и какие формальные правовые интересы фактически существуют в регионе;
- в рамках общинной или традиционной структуры, управляемой обычно соответствующим традиционным административным органом, и какие неформальные или традиционные интересы фактически существуют.

5.5 Очень легко попасть в ловушку, полагая, что, поскольку в настоящий момент никто фактически не занимает земельный участок, то на него не существует никаких прав. Довольно часто, например, некоторыми правами пользуются периодически, на регулярной или нерегулярной основе. В некоторых случаях территория может быть объектом временных прав, связанных с сезонностью работ, как, например, выпас скота, которые, как правило, используются на ежегодной основе. В иных обстоятельствах права могут быть признаны на землю, которой пользуются на нерегулярной основе в течение определенного периода лет. В качестве примера можно привести полуаридные районы, где от мест выпадения осадков зависит, куда скотоводы будут перегонять свой скот, или систему подсечно-огневого земледелия, при которой определенные угодья можно расчищать для посевов только на три года каждые 20 лет.

5.6 Каким будет возможное влияние или каковы будут последствия реализации проекта? Второй вопрос предусматривает проведение оценки обстоятельств, которые изменятся в результате реализации проекта. При проведении такой оценки следует учитывать изменения, причиной которых является влияние внешних факторов, как, например, миграция населения и т.д. Примеров можно привести очень много — от самых очевидных, когда внутренние перемещенные лица расселяются в рамках начальных этапов программы оказания чрезвычайной продовольственной помощи, и до

ситуаций, когда в результате изменения баланса доступа к ресурсам между существующим постоянным населением и новыми поселенцами, которым оказывается помощь в расселении, могут возникать трения. Политика, стимулирующая соблюдение гендерного баланса и доступ к земле и к другим ресурсам, является еще одним примером появления новой динамики.

- 5.7 Выявление возможных последствий этой новой динамики во всех их проявлениях представляется сложной задачей. На основе результатов анализа, проведенного по обоим вопросам, можно будет разработать ряд кратко-, средне- и долгосрочных стратегий. Данные стратегии приведут к реализации мероприятий, необходимых для обеспечения справедливого доступа к ресурсам в целях создания продовольственной обеспеченности и устранения причин нищеты, при одновременном признании существующих прав. Такие мероприятия могут включать как заключение путем переговоров краткосрочных соглашений о доступе к ресурсам, так и изменение законодательства в среднесрочной перспективе и изменения на культурном уровне в долгосрочной перспективе, что, например, будет необходимо во многих случаях, связанных с гендерными вопросами.

ВЫБОР ВРЕМЕНИ ДЛЯ ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ПРОЕКТЫ

- 5.8 При разработке проектов важное значение имеет выбор времени и временные рамки для проведения мероприятий, касающихся режима землеустройства. Когда в результате анализа выявлена возможность возникновения конфликтов по поводу земли, то очень важно *надлежащим образом предусмотреть на ранних этапах разработки проекта меры поддержки режима землеустройства.*
- 5.9 В краткосрочной перспективе мероприятия, связанные с режимом землеустройства, будут осуществляться на уровне разработки проекта. В качестве примеров целевых областей реализации мероприятий можно привести обеспечение наличия надлежащих и приемлемых механизмов защиты и поддержания существующих прав. Еще одной целевой областью может быть содействие стимулированию возможностей людей отстаивать собственные интересы и обеспечение соблюдения этих интересов. Такие защитные мероприятия могут распространяться на конкретные вопросы, как, например, незаконное огораживание общинных земель,

перекрывающее доступ людям, не обеспеченным продовольствием, к чрезвычайно важному ресурсу.

- 5.10 В средне- и долгосрочной перспективе мероприятия, связанные с режимом землеустройства, будут, скорее всего, направлены на решение основных проблем организационного плана, вызванных изменениями режима землеустройства. Такие проблемы могут быть связаны с разными причинами — от изменений, которые необходимо провести в правовой структуре, например, до внедрения надлежащих форм регистрации земельной собственности.

НЕОБХОДИМЫЕ НАВЫКИ И ОПЫТ

- 5.11 Навыки и опыт, необходимые для работы в области землеустройства, включают как надлежащую *теоретическую подготовку*, так и *практический опыт*. Теоретическая подготовка может включать целый ряд дисциплин, но наиболее необходимой является специализация по одной или нескольким дисциплинам, связанным с землеустройством. Профессиональные знания по нескольким другим признанным дисциплинам данной области будут хорошим подспорьем в работе, связанной с режимом землепользования, и всесторонне квалифицированные специалисты должны будут, как правило, пройти принятую профессиональную практику под контролем руководителя, дающую им право получения профессионального статуса. В число таких дисциплин, связанных с земельными вопросами, входят:

- земельная экономика
- земельное законодательство
- земельная/кадастровая съёмка
- землепользование/территориальное планирование.

- 5.12 Полезно знание других более общих академических дисциплин, особенно общественных наук, подкрепленное научными занятиями и исследованиями в областях, непосредственно связанных с конкретными вопросами землеустройства. В число таких более широких академических дисциплин может входить:

- экономика сельского хозяйства, природных ресурсов и развития
- антропология
- география
- политология

- региональное развитие
- социология.

5.13 Требование о надлежащем опыте подразумевает продолжительность, период и уровень работы кандидата. Как правило, желательно, чтобы кандидат обладал десятилетним опытом работы с постепенно возрастающим уровнем ответственности в областях, связанных с землеустройством. Определенный общий набор навыков, связанных с режимом землеустройства, необходим для всех проектов, но конкретно требуемые навыки будут зависеть от характера предлагаемых мероприятий по развитию сельских районов и условий, в которых они будут реализованы. Учитывая многоаспектный характер режима землеустройства, разработчики проектов сельского развития должны стремиться к налаживанию плодотворного сотрудничества со специалистами в области землеустройства, которые привнесут в проект дополнительные профессиональные знания.

НЕОБХОДИМАЯ ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ И МОНИТОРИНГА ПРОЕКТОВ

5.14 Практически невозможно составить подробный перечень всех вопросов, которые следует учитывать при разработке и мониторинге проектов, могущих оказывать воздействие на режим землеустройства. Но в число областей, которые следует изучить, входит правовая структура, организационная структура, структура, основанная на обычаях, и индикаторы мониторинга и оценки:

5.15 **Правовая структура.** Следующие законодательства и области права входят в число тех (но не обязательно ограничиваются ими), на которые важно обратить внимание в связи с правами землеустройства:

- конституция
- государственные законы о землеустройстве, регулирующие деятельность государственных органов в области землеустройства
- другие законы о землеустройстве
- земельные транзакции, включая составление документов по оформлению перехода права на недвижимость и закладывание
- планирование землепользования и контроль над разделом земельных участков
- арендное право
- семейное право

- наследственное право
- приватизационное право
- законы о земельной регистрации
- законы об управлении ресурсами
- законы о налогообложении имущества
- законы местных правительств
- законы о землеустройстве, основанном на обычае.

Важное значение имеет проведение оценки эффективности функционирования формально-правовой структуры в соответствии с данным набором законов и любыми другими соответствующими законами. При проведении такой оценки следует предусматривать обсуждение вопросов с представителями ответственных учреждений, специалистами частного сектора в области собственности (землемерами, юристами, брокерами по операциям с недвижимостью и т.д.) и с местным населением.

5.16 **Организационная структура.** Учреждения по земельным вопросам, которые отвечают за регулирование различных элементов в рамках правовой структуры, представляют собой важный источник информации. В их число входят учреждения, отвечающие за отвод земель и расселение, земельную регистрацию и кадастр, оценку и налогообложение земельной собственности, землеустройство, сельское развитие, сельское хозяйство, окружающую среду и т. д. Следует установить уровень, на котором учреждение функционирует (например, центральное правительство, региональные, районные, сельские учреждения и т. д.). Важно выявить пробелы и частичные совпадения в работе организационных структур и их потенциал (или отсутствие такового) в плане обеспечения услуг по вопросам землеустройства и управления земельными ресурсами в районе реализации проекта.

5.17 **Структура, основанная на обычае.** Для определения ситуации, касающейся структуры, основанной на обычае, как в принципе, так и на практике, к сбору информации и проведению анализа следует применять подход с позиций существующей практики. Важно определить, не препятствует ли существование формально признанных прав на земельный надел официальному признанию существования традиционных прав на этот же участок земли. В данном контексте основное внимание следует обратить на изучение возможности включения любой кодификации режима землеустрой-

ния, основанного на обычае, в соответствующие законодательства, но перед этим необходимо рассмотреть, как режим землеустройства, основанного на обычае, функционирует в данном регионе.

- 5.18 **Индикаторы мониторинга и оценки.** Мониторинг и оценка воздействия мероприятий в рамках развития сельских районов, которые могут оказывать влияние на режим землеустройства, должны быть важным элементом концепции проекта и должны быть нацелены на оказание содействия его текущей доработке и развитию. Надлежащий подход в данном случае заключается в изучении исходных условий, в сопоставлении с которыми будут определяться изменения на основе собираемых впоследствии данных. Элементы режима землеустройства, которые следует регистрировать и подвергать мониторингу, будут зависеть от характера проекта, но они должны быть основаны на наборе индикаторов социальной и экономической областей, что позволит выявлять изменения (если таковые будут иметь место), являющиеся результатом реализации проекта. Следует отметить, однако, что информация редко бывает нейтральной. Земля является дефицитным ресурсом, на который заявляют претензии конкурирующие интересы, поэтому изменение режима землеустройства может приводить к тому, что одни будут в выигрыше, а другие в проигрыше.

ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ МЕСТНЫЕ ПАРТНЕРЫ

- 5.19 Местные знания вопросов землеустройства крайне важны, поскольку механизмы землеустройства находятся под влиянием местной социальной, культурной, экономической и политической практики, на которую, в свою очередь, воздействует местная история и география. Хотя уровень экспертных знаний может значительно отличаться от страны к стране, но приводимые ниже источники окажут содействие в выявлении необходимых знаний:
- 5.20 **Правительство.** Соответствующие правительственные учреждения, включая министерства, непосредственно связанные с земельными вопросами, министерства сельского хозяйства, министерства регионального развития и другие ведомства, как, например, министерства окружающей среды, скорее всего, смогут предоставлять информацию о структуре права, регулирующего аспекты землеустройства и землепользования в рамках их юрисдикции. Конкретную

информацию о формально существующем землеустройстве в определенных регионах можно найти в соответствующей описи земельных владений или в поземельном кадастре, если таковые существуют и если они поддерживаются в надлежащем состоянии. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой таких возможностей, как правило, не существует. Более того, статутное право не всегда будет, возможно, предусматривать требование о регистрации определенных формально-юридических интересов, таких как кратко- и среднесрочные арендные договоры и т. д.

- 5.21 **Традиционные органы власти и общинные ассоциации.** Проще всего информацию об общинных интересах и интересах, связанных с обычаями, можно, очевидно, собрать в ходе бесед с соответствующими лицами в социальной иерархии, которые отвечают за принятие решений об отводе земель. При этом следует, однако, проявлять значительную осторожность, поскольку у различных субъектов деятельности будут разные точки зрения и разные корыстные интересы. Более того, лица, с которыми налажен контакт, возможно, не захотят достоверно освещать расстановку земельных интересов по ряду причин, например, чтобы сократить обязанности по уплате налогов, если впоследствии будет учреждена система налогообложения собственности.
- 5.22 **Университеты.** Во многих случаях целесообразно заручаться мнением лиц, не имеющих никаких корыстных интересов, и обращаться за консультациями к сотрудникам соответствующих факультетов в местных университетах, которые занимаются земельными вопросами. Такую информацию можно, как правило, получать на прикладных факультетах: геодезических, земельной экономики и управления земельными владениями и вещного права (хотя такие факультеты существуют не во всех университетах), а также на других факультетах, как, например, антропологи, географии и социологии.
- 5.23 **Неправительственные организации (НПО).** НПО, проводящие работу в земельном секторе, могут обеспечивать полезную информацию и предлагать приоритеты, отличающиеся от тех, которые определены официальными лицами государственного сектора, курирующими вопросы управления земельными ресурсами. Кроме местных НПО, анализ землеустройства проводят иногда внешние НПО.

6. Заключительные примечания

- 6.1 Благодаря накопленному недавно опыту и проведенным исследованиям понимание средств, необходимых для достижения устойчивого управления землей и ее ресурсами, становится намного более ясным, чем десять лет назад. В настоящее время основная тенденция направлена на согласование обеспечиваемой государством законности и обеспечиваемой местными учреждениями легитимности управления землеванием. Децентрализация земельной администрации зачастую означает подтверждение существующих прав доступа и признание местных форм арбитража. Но государство должно по-прежнему обеспечивать структуру, необходимую для регулирования механизмов землевания и стимулировать обеспечение надежного доступа к земле и большей надежности транзакций.
- 6.2 Какими бы ни были выбранные правовые и организационные формы, государство должно привлекать местные общины и местные правительства к администрированию и управлению земельными и прочими природными ресурсами. Такое настоящее привлечение низшего звена к управлению и регулированию отнюдь не означает утрату суверенитета, а, скорее, обеспечивает возможности восстановления легитимности роли государства как арбитра. Таким образом землевание становится одной из областей, в которой может быть создан новый общественный договор между государством и населением, чрезвычайно необходимый в странах, где государственное управление переживает кризис.
- 6.3 Политически щекотливый характер вопроса землевания, стратегии, проводимые заинтересованными сторонами, и конкретные особенности эволюции развивающихся стран осложняют простую задачу по разработке и внедрению политики землевания. Эту сложность положения следует учитывать при реализации краткосрочных мер, как в плане конкретного характера режима землевания, так и взаимосвязей во времени, пространстве и в отношении ресурсов, которые могут существовать между раз-

личными правами. Без такого подхода реализуемые меры не будут приводить к долгосрочному улучшению и не смогут ограждать людей от непреднамеренного лишения их права на землю.

- 6.4 Можно в ближайшей перспективе вносить корректировки в структуру режима землевладения для устранения проблем в существующей системе и прояснения вопросов. Кроме того, возможно улучшить положение вещей путем обеспечения соблюдения положений, которые ранее применялись неудачно или вообще не применялись, и создания надлежащей структуры арбитражных органов, имеющих под собой прочную основу. Вполне уместно и возможно вносить подобные корректировки в проект, не дожидаясь подходящих социальных и политических обстоятельств и налаживания широкомасштабных партнерств, необходимых для реализации фундаментальных реформ.
- 6.5 Всегда следует помнить, однако, что изменение механизмов землевладения в целях улучшения условий окружающей среды, стимулирования гендерного равенства, разрешения конфликтов или оказания содействия экономическому развитию, представляет собой нечто большее, чем просто изменение законов или процедур. Такие изменения могут приводить к сдвигам в силовых структурах внутри семьи, общины или страны. Они могут перепреопределить многие взаимоотношения — от взаимоотношений мужа и жены до отношений между государством и его гражданами. Держатели прав на землю зачастую располагают властью над теми, кто земли не имеет. Разработчики проектов должны всегда отдавать себе отчет в том, что предлагаемые ими мероприятия могут приводить к широкомасштабным последствиям.

Глоссарий терминов

Аграрная структура — структура сельских хозяйств в обществе, включающая модель распределения земли среди сельских землевладельцев. В странах, где существует аграрная структура, состоящая из очень больших сельских хозяйств, обслуживаемых безземельными или малоземельными наемными работниками, и очень мелких семейных ферм, часто поощряется проведение реформ. В качестве примера можно привести «латифундии» и «минифундии» в Латинской Америке.

Владение/права владения — на обиходном языке права, вытекающие из физического владения земельным участком. Законный владелец не должен физически владеть землей, чтобы быть ее владельцем; лицо, владеющее землей, может иметь законные притязания на нее или не иметь таковых. Законное признание прав владения может носить разный характер в разных странах мира; в некоторых случаях физическое владение может давать повод для притязаний на право собственности на основе приобретательной давности.

Внешние эффекты — внешним эффектом называется конкретное последствие деятельности, отличающееся от желаемого результата. В условиях внедрения новой системы регистрации земель, например, внешним эффектом, возникающим вследствие применения определенного выбранного подхода, может быть невозможность регистрации определенных неформальных прав, отчего они оказываются под угрозой.

Гарантии прав на землю — уверенность в том, что права субъекта на землю будут защищены. Лица, чьи права собственности не гарантированы, сталкиваются с риском того, что их правам на землю будут угрожать соперничающие претензии и что они даже лишатся своих прав в результате выселения. Характер гарантий прав на землю может быть разным в разных условиях: для инвестиций, которые становятся рентабельными лишь по прошествии дли-

тельного периода времени, необходимо обеспечивать гарантии прав на землю на относительно длительные сроки.

Государственная собственность — права, которыми владеет государство; они часто передаются государственным учреждениям.

Договор об аренде — контрактное соглашение (которое может быть формальным или неформальным) о временном пользовании землей.

Договорная земельная реформа — реформы, в рамках которых земельный рынок используется в качестве средства перераспределения земли, при этом государство играет важную роль, обеспечивая неимущим фермерам финансовые средства (например, посредством грантов и/или ссуд) для покупки земли.

Доступ — возможность пользования землей и другими природными ресурсами (например, права пользования пастбищами, выращивания сельскохозяйственных культур для удовлетворения жизненных нужд, сбора даров леса), регулирования ресурсов (например, право принятия решений о способах использования ресурсов и извлечении финансовых выгод от сбыта сельскохозяйственных культур и т. д.) и передачи прав на землю с целью использования других возможностей (например, передача прав на продажу земли или использование ее в качестве предмета залога для получения кредита, передача земли в рамках межобщинного перераспределения, передача земли посредством наследования и т. д.).

Земельная информационная система — система сбора, регулирования, обработки, хранения и распространения информации о земле. Она, как правило, строится на основе земельных участков.

Земельная регистрация — регистрация прав на землю в определенном государственном реестре. Она включает информацию о правах, их объектах и их держателях. Регистрация может осуществляться применительно к земельным участкам (иногда она называется регистрацией правового титула) или может быть основана на документации держателей прав или документации о передаче прав (иногда она называется регистрацией документов о передаче правового титула). При регистрации правового титула право

собственности передается в момент регистрации, а не при совершении договора; государство также может гарантировать действительность правового титула.

Земельная реформа — перераспределение земли в пользу бедных слоев населения сельских районов в целях достижения справедливости и обеспечения эффективности сельского хозяйства.

Земельные права — права субъекта на землю и другие природные ресурсы. Правами на один участок земли могут обладать несколько субъектов, что породило концепцию «пучка прав».

Земельный спор — полемика по поводу земельных прав, границ или видов пользования. Земельный спор возникает в результате конфликтного столкновения конкретных личных или общих земельных интересов.

Земельный участок — часть поверхности земли, на которую существуют четко установленные права.

Землевладение — основанное на обычае, режим землевладения, как правило, связываемый с коренными общинами и регулируемый в соответствии с их обычаями, в отличие от установленного законом режима землевладения, обычно вводившегося в колониальный период. Однако некоторые страны Африки придают правовой статус режиму землевладения, основанному на обычае. Такой режим часто включает коллективные права на пользование пастбищами и исключительные права на пользование сельскохозяйственными и жилыми участками.

Имущество в порядке поворота прав — процедура, которую некоторые государства используют для получения обратно имущества от собственника по таким причинам, как неуплата поимущественного налога или неспособность использовать сельскохозяйственные угодья для целей сельскохозяйственного производства в течение определенного периода времени. Государство может передать такую собственность новым сторонам. Это понятие также используется для обозначения интереса арендатора к приобретению земли после окончания срока арендного договора.

Испольщина — землевладение, при котором собственник земли позволяет определенному лицу (испольщику) пользоваться землей, получая взамен от испольщика часть урожая, произведенного на этой земле.

Кадастр — земельная информационная система, включающая геометрические характеристики земельных участков, обычно представленные на кадастровой карте. В некоторых юрисдикциях он существует отдельно от реестра прав на землю и держателей таких прав (опись земельных владений), но связан с ним, тогда как в других юрисдикциях кадастр и реестр земель составляют одно целое.

Коллективная собственность — права членов общины на землю и на другие природные ресурсы (например, пастбища), которыми члены общины могут пользоваться независимо друг от друга. Община регулирует использование общего пула ресурсов и может не допускать его использования посторонними лицами.

Наследование — право передачи собственности одному из наследников. Во многих обществах собственность наследуется по мужской линии, тогда как женщины не имеют никаких или почти никаких прав наследования. В некоторых обществах правилами землевладения может быть предусмотрено наследование женщинами, но на практике ожидается, что дочери будут отказываться от такого права в силу того, что после выхода замуж они получат доступ к землям супруга. В обществах, где порядок наследования определяется по женской линии, собственность после кончины супруги переходит к дяде со стороны жены, а остающийся в живых муж может потерять права, которыми он ранее располагал. В обществах, где порядок наследования определяется по мужской линии, вдова может потерять права и подвергнуться выселению.

Неформальная собственность — права, не имеющие формального, официального признания и защиты. В некоторых случаях права неформальной собственности считаются незаконными, т.е. владение ими является прямым нарушением закона. В иных случаях неформальная собственность может быть неузаконенной, т.е. владение ею не нарушает закона, но законом не признано.

Отвод земли — процесс передачи прав на землю субъекту (отдельному лицу или корпорации) в соответствии с правилами, определенными в рамках системы землевладения. Права могут быть переданы верховной властью (национального государства или аборигенной) через посредство первоначального предоставления права или перераспределения земель в результате их экспроприации, покупки или перехода к первоначальному собственнику. Права могут быть также переданы одними субъектами другим посредством продажи, аренды, наследования и т. д.

Открытый доступ — режим владения собственностью с бесконтрольным доступом к ресурсам: никому не предоставляется никаких конкретных прав и никто не может быть исключен. Он может распространяться на пастбищные угодья, леса и т.д., где доступ к ресурсам открыт для всех.

Отчуждение — отчуждение земли состоит в передаче прав на нее другому лицу. Отчуждение может быть полным (например, продажа права собственности на землю) или частичным (например, передача права пользования посредством заключения арендного договора).

Подсечно-огневое земледелие — пример переложной системы земледелия, заключающегося в сменной культивации расчищенных от леса участков земли путем сжигания растительности и удобрения пеплом бедных почв. Возделывание сельскохозяйственных культур на расчищенных участках может продолжаться в два или три цикла, а затем земля остается под паром в течение 15–30 лет, после чего цикл возобновляется. Общества, в которых используются такие методы, могут по традиции располагать доступом к большим территориям лесных угодий, чтобы поддерживать их устойчивым образом.

Посвяительство — незаконное занятие или использование части земельной собственности другого лица.

Права де-факто — права, существующие в реальности или на местах. Они могут отличаться от прав де-юре.

Права де-юре — права, существующие в силу формального закона, которые могут отличаться от прав де-факто.

Права контроля — право контролировать управление собственностью. Оно может предусматривать право принятия решений относительно способов пользования землей, в том числе о том, какие сельскохозяйственные культуры следует возделывать, и об извлечении финансовых выгод от сбыта сельскохозяйственных культур и т.д.

Право пользования, узурфрукт — право пользования землей. Держатель права пользования может не иметь права на продажу собственности и т.д.

Правовое оформление — процесс авторитетного определения существующих прав и претензий физических лиц на землю. Правовое оформление не должно изменять существующих или создавать новых прав, но вместо этого оно должно устанавливать, какие существуют права, кто ими пользуется и в каких границах.

Правовой титул — документ, официально подтверждающий право субъекта на землю или право пользования ею.

Принудительное отчуждение частной собственности — данным выражением определяется положение государства как обладателя высшего суверенного права на землю. В некоторых юрисдикциях оно означает право государства приобретать землю посредством экспроприации или принудительного отчуждения.

Противопоставленное владение — получение доступа к земле путем приобретения законных прав собственности в силу владения ею в течение определенного периода времени.

Пучок прав — сравнение совокупности прав, относящихся к земельному участку, с пучком лучинок: очень часто отдельными «лучинками» из пучка владеют разные субъекты; «лучинки» можно приобретать разными путями и на разные сроки.

Регуляризация — процесс включения неформальных прав собственности в формальную правовую систему управления земельными ресурсами. Регуляризация обычно включает этапы правового оформления, установления прав собственности и их регистрации.

Режим землеустройства — представляет собой взаимоотношения, определенные как законом, так и обычаем, между людьми, как отдельными лицами, так и группами, касательно земли и соответствующих природных ресурсов (земли, растений, полезных ископаемых, дикой природы и т.д.). Правила землеустройства определяют распределение в обществах прав собственности на землю. Системы землеустройства определяют, кто может использовать ресурсы в течение какого периода времени и на каких условиях.

Реформа режима землеустройства — изменение правил землеустройства. Она может включать юридическое признание прав землеустройства, основанных на обычаях, укрепление прав арендаторов и т.д.

Система аборигенного землеустройства — система землеустройства местного происхождения. См. землеустройство, основанное на обычаях.

Собственность, права на землю — которые в обиходном языке связываются с возможностью использовать, контролировать, передавать или иным образом использовать земельный участок, при условии, что такая деятельность предусмотрена законом. В рамках установленных законом прав земельной собственности она нередко связывается с безусловным правом собственности. Но в земельном законодательстве обычно нет четкого определения понятия «собственности».

Управление земельными ресурсами — ряд систем и процессов для введения в действие правил землеустройства. Они включают администрирование правил землеустройства, регулирование землепользования, а также оценку и налогообложение земельной собственности. Управление земельными ресурсами может осуществляться государственными учреждениями или неформально традиционными руководителями.

Формальная собственность — права, прямо признанные государством, защита которых предусмотрена законом.

Фригольд — обиходный термин для обозначения того, что обычно считается «правом собственности», обеспечивающим его держателю права пользования земельным участком, права контроля и права

его передачи, а также иные виды осуществления права собственности, в определенных законом рамках. Этот термин происходит от понятия определенного типа держания в английском общем праве, т.е. землевладелец был освобожден от обязательного выполнения феодальных повинностей.

Частная собственность — права, принадлежащие стороне-частному лицу, которая может быть отдельным лицом, супружеской парой, группой лиц или корпорацией, как, например, коммерческой структурой или некоммерческой организацией.

Полезная литература

Целью данного перечня не является составление полной подборки литературы по вопросам режима землепользования. В нем приводятся необходимые примеры наиболее доступной литературы, с которой читателю было бы небезынтересно ознакомиться.

- Bromley, Daniel (ed.) 1992. *Making the Commons Work*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Bruce, John and Shem Migot-Adholla (eds.) 1993. *Searching for land tenure security in Africa*. Dubuque, IA: Kendall Hunt Publishing Company.
- Dale, Peter and John McLaughlin. 1988. *Land information management*. Oxford: Clarendon Press.
- Dale, Peter and John McLaughlin. 2000. *Land administration*. Oxford: Oxford University Press.
- De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital*. New York: Basic Books.
- Dorner, Peter. 1992. *Latin American land reforms in theory and practice*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Feder, Gershon and David Feeny. 1991. Land tenure and property rights: theory and implications for development policy. *The World Bank Economic Review* 5(1): 135-153.
- Feder, Gershon, Tongroj Onchan, Yongyuth Chalamwong, and Chira Hongladarom. 1988. *Land policies and farm productivity in Thailand*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- FAO. 1999. *Thésaurus multilingue du foncier: version française*. Rome
- Ghonemy, M.R. 1993. *Land, food and rural development in North Africa*. London, IT and Westview Press.
- Ghonemy, M.R. 1998. *Affluence and poverty in the Near East*. London and New York, Routledge
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). 1998. *Land tenure in Development Cooperation: Guiding Principles*. Wiesbaden: Universum Verlagsanstalt
- Hardin, Garret. 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162: 1343-1348.
- Herrera, A. 2000. *New Approaches to Land reform*. Rome: FAO
- Macpherson, C.B. (ed.) 1981. *Property: mainstream and critical positions*. Toronto: University of Toronto.

- Norton, R.D. (Forthcoming.) *Agricultural Development Policy: Concepts and Experiences*. Rome: FAO.
- Palmer, D. 1999. *Making land registration more effective*. SD-Dimensions. Rome: FAO
- Prosterman, Roy and Jeffrey Riedinger. 1987. *Land reform and democratic development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Riddell, J. 2000. *Contemporary Thinking on Land reform*. SD-Dimensions. Rome: FAO
- Simpson S.R. 1976. *Land law and registration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thiesenhusen, W. 1995. *Broken promises: agrarian reform and the Latin American campesino*. Boulder, Co. Westview Press.
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). 1996. *Land Administration Guidelines*. New York and Geneva: United Nations

Настоящее Руководство по вопросам *Режима землевладения и развития сельских районов* подготовлено с целью ознакомления читателей с основными аспектами режима землевладения, в частности с теми из них, которые имеют отношение к проблеме продовольственной неопределенности и развитию сельских районов. Вопросы землевладения зачастую остаются за рамками деятельности по развитию сельских районов, что нередко приводит к трудно устранимым, неблагоприятным последствиям. Существенно важное значение имеет проведение анализа практической реализации режима землевладения, чтобы выявлять, кто именно пользуется каким видом доступа к земле и на каких условиях. Настоящее Руководство предназначено для оказания помощи техническим сотрудниками государственного сектора и гражданского общества в понимании причин и методов учета аспектов землевладения при разработке и реализации проектов сельского развития. В Руководстве анализируются такие важные ситуации, как экологическая деградация, гендерная дискриминация и конфликты, в которых вопросы, связанные с землевладением, вызывают в настоящее время крайнюю обеспокоенность.

В Руководстве не дается рекомендаций по конкретным сферам полномочий, но оно может заинтересовать лиц, связанных с разработкой и реализацией проектов сельского развития повсюду в мире. Вопросы собственности существенно отличаются от страны к стране и могут варьироваться даже в рамках одной страны, поэтому в Руководстве не делается попыток дать читателю подробные знания о режиме землевладения. Вместо этого в нем приводятся указания о том, как выявлять в проектах сельского развития возможное возникновение проблем, связанных с режимом землевладения, и даются рекомендации относительно привнесения соответствующих экспертных знаний по вопросам землевладения в процесс разработки и реализации проектов.

ISBN 92-5-404846-1 ISSN 1815-0357



9 789254 048464

TC/M/Y4307Rus/1/04.05/300