



ПОСТОЯННОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИ ОТДЕЛЕНИИ ООН И ДРУГИХ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ
В ЖЕНЕВЕ

PERMANENT MISSION
OF THE RUSSIAN FEDERATION
TO THE UNITED NATIONS OFFICE AND
OTHER INTERNATIONAL ORGANIZATIONS
IN GENEVA

OHCHR REGISTRY

11 AOUT 2021

Recipients : CEPCR

Enclosure :

№ 3263

Постоянное представительство Российской Федерации при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве свидетельствует свое уважение Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека и имеет честь препроводить комментарий Российской Федерации в отношении подготовленного Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам проекта замечания общего порядка №26 «О земле и экономических, социальных и культурных правах».

Постоянное представительство пользуется настоящей возможностью, чтобы возобновить Управлению Верховного комиссара ООН по правам человека уверения в своем весьма высоком уважении. *aa*

Приложение: упомянутое, на 12 лл.

г. Женева, 10 августа 2021 года



УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА ООН
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Женева

**Комментарии Российской Федерации по проекту Замечания
общего порядка №26 «О земле и экономических, социальных и
культурных правах», подготовленному Комитетом по экономическим,
социальным и культурным правам**

Российская Федерация рассмотрела проект Замечания общего порядка №26 «О земле и экономических, социальных и культурных правах» и хотела бы высказать следующие замечания и предложения.

Российская Федерация исходит из того, что проект Замечания направлен на совершенствование законодательства и политики государств-участников Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах в сфере урегулирования вопросов предоставления доступа к земле и обеспечения защиты прав землевладельцев и малозащищённых слоев населения, деятельность которых тесно связана с использованием земли и земельных ресурсов. В числе общих рекомендаций по исполнению положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах проект Замечания содержит положение об обязанности государств обеспечить гарантии владения землёй всем законным землепользователям, а также сформулировать в своих внутренних законодательных актах определение общественной цели с тем, чтобы обеспечить возможность судебного пересмотра решений о выселении.

Относительно практики недропользования, которое напрямую затрагивает вопросы использования и охраны земельных ресурсов в связи с необходимостью оформления земельных участков в пользование для осуществления геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, Российская Федерация отмечает, что на сегодняшний день земельным законодательством и законодательством о недрах предусмотрен сбалансированный механизм предоставления земельных участков в пользование, основанный на принципе сочетания интересов общества и законных интересов граждан при принятии управленческих решений.

Так, п. 29 Проекта Замечания предусмотрено обязательство государств-участников по защите права доступа к земельным ресурсам законных правообладателей, обеспечивая, чтобы люди не подвергались произвольному выселению, и чтобы их права на доступ к земле не были иным образом аннулированы или нарушены третьими сторонами.

В соответствии с ч. 2 ст. 25.2 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее - Закон РФ «О недрах») законодательство о недрах допускает осуществлять изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, в том числе лесных участков, если такие земельные участки необходимы для ведения работ, связанных с пользованием недрами.

Принятие решений об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях недропользования согласно пп. 3 п. 2 ст. 56.3 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) должно быть обосновано лицензией на пользование недрами (в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с пользованием недрами, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователя).

Указанное означает, что не любой земельный участок может быть изъят для целей недропользования.

Как следует из ч. 3 ст. 25.2 Закона РФ «О недрах», земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности и необходимый для ведения работ, связанных с пользованием недрами, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения указанных работ.

Таким образом, решение об изъятии земельного участка принимается, в том числе, с учётом положений проектной документации, документа,

который содержит все основные сведения о проводимых и планируемых к проведению работ на участке недр, предоставленного в пользование.

Кроме того, при этом при принятии решения об изъятии либо отказе в изъятии конкретного земельного участка для оценки наличия государственной или муниципальной нужды Роснедрами или его территориальным органом учитываются следующие факторы: направление реализации добываемого полезного ископаемого (например, реализация сырья посредством заключения государственного контракта), а также включение недропользователей в документы стратегического планирования или указание на стратегическое развитие определённой сферы промышленности Российской Федерации. Так, например, Стратегией развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.12.2018 № 2914-р, определены приоритеты, цели и задачи геологической отрасли, направленные на устойчивое обеспечение минеральным сырьём потребностей экономики Российской Федерации, включая экспортные обязательства.

Таким образом, государственным органом осуществляется оценка соразмерности изъятия земельных участков у их правообладателей общественно полезной цели, определённой законом, что само по себе является реализацией положений проекта Замечания.

При этом в целях соблюдения баланса частных и публичных интересов, определения суммы справедливой компенсации стоимости изъятого имущества в случае принятия Роснедрами или его территориальным органом решения об изъятии земельного участка, земельным законодательством предусмотрена процедура проведения переговоров и заключения соглашения с правообладателем изымаемой недвижимости (пп.пп. 6, 7 п. 1 ст. 56,7 ЗК РФ), определяющего размер и порядок выплаты возмещения за изымаемые земельные участки и (или)

расположенные на них объекты недвижимости, исходя из их рыночной стоимости.

Кроме того, принудительное изъятие земельного участка возможно только по решению органа судебной власти в рамках открытого судебного разбирательства и в случае если правообладателем изымаемой недвижимости не представлено подписанное соглашение об изъятии недвижимости.

Также Российская Федерация хотела бы обратить внимание, что в целях совершенствования правового регулирования изъятия земельных участков для государственных нужд в целях недропользования Минприроды России разработан законопроект, предусматривающий внесение изменений в ст. 56.3 ЗК РФ в части замены лицензии на пользование недрами - как документа, обосновывающего принятие решения об изъятии земельных участков для государственных нужд в целях осуществления недропользования - утверждённой проектной документацией, содержащей более широкий круг сведений о запланированных недропользователем работах, включая мероприятия, направленные на соблюдение законодательства об охране окружающей среды, и позволяющей оценить потенциал проекта для развития добывающей отрасли и повышения благосостояния Российской Федерации. **С учетом изложенного Российская Федерация считаем необходимым соответствующим образом скорректировать пп.29-33, касающиеся обязательств государств по защите.**

Как следует из п. 24 проекта Замечания, государства-участники должны признать социальную, культурную, духовную, экономическую, экологическую и политическую ценность земли для общин с традиционными системами землевладения, а также уважать существующие формы самоуправления землей.

Российская Федерация отмечает, что согласно ч. 3 ст. 8 Закона РФ «О недрах» пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий.

В соответствии с п. 3 ст. 7 ЗК РФ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и представителей других этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

При этом, исходя из п. 5 ст. 97 ЗК РФ, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и представителей других этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Указанные территории относятся к зонам с особыми условиями использования территорий, виды которых предусмотрены ст. 105 ЗК РФ, при этом в границах таких территорий могут образовываться функциональные зоны с различным предназначением и природоохранным режимом.

Российская Федерация также отмечает, что постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1488 утверждено Положение о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Российская Федерация хотела бы также подчеркнуть, что в связи с отсутствием термина «нетронутые леса» (**intact forest**) в действующем законодательстве Российской Федерации, а также в международном правовом поле указанное словосочетание следует исключить из текста проекта Замечания и изложить п. 7 рассматриваемого документа в следующей редакции: **«Земля также является основным компонентом экосистем. В целях сохранения долгосрочных социальных, экономических и экологических свойств, обеспечиваемых человеку землей, землепользование должно быть устойчивым. Для устойчивого управления общими экосистемными ресурсами, включая леса, водно-болотные угодья и пастбища, жизненно важен и необходим подход, основанный на принципе рационального управления. Соответственно, Комитет также признает и подчеркивает важность экологических проблем, касающихся земельных вопросов, включая разумное сохранение биоразнообразия, а также охрану, сохранение, защиту и восстановление земель для поддержания их агроэкологических свойств».**

Достаточно спорным представляется решение авторов проекта Замечания включить в документ **Часть IV «Отдельные вопросы осуществления изложенных в Пакте прав в контексте права на землю».** Неясными представляются критерии выбора «отдельных вопросов», якобы имеющих важное значение в контексте осуществления права на землю. В предложенный авторами проекта Замечания список «отдельных вопросов» оказались включены различные по статусу и параметрам сюжеты: ситуации (вооруженный конфликт, постконфликтные ситуации), новые вызовы (изменения климата, коррупция), некоторые социальные группы населения (крестьяне, правозащитники) и т.д. Принимая во внимание, что включенные в **Часть IV «Отдельные вопросы осуществления изложенных в Пакте прав в контексте права на землю»** не выделены в Международном Пакте об экономических, социальных и культурных правах в качестве отдельных

категорий/статей, а также тот факт, что список «отдельных вопросов» сформирован по непонятным критериям и имеет явно однобокий и несбалансированный характер, **Российская Федерация считает целесообразным исключить Часть IV из проекта Замечания.**

**Contribution of the Russian Federation
on draft General Comment No. 26 on Land and Economic, Social
and Cultural Rights prepared by the Committee on Economic,
Social and Cultural Rights**

The Russian Federation has considered draft General Comment No. 26 on Land and Economic, Social and Cultural Rights and would like to make the following remarks and suggestions.

Russia believes that the draft Comment is aimed to improve legislation and policy of the States Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights concerning the settlement of issues of land access provision and of ensuring protection of the rights of land owners and disadvantaged populations, whose activity is closely linked to the use of land and land resources. General recommendations on the implementation of the provisions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contained in the draft Comment include a provision on the obligation of States to ensure guarantee of ownership to all legitimate land users and to clearly define the concepts of public purpose in law, in order to allow for judicial review of decisions on eviction.

As for the practice of subsoil use, which is directly related to issues of the use and protection of land resources due to the need to register land use titles for geological survey, exploration for and extraction of minerals, the Russian Federation points out that, today, laws on land and subsoil provide for a balanced mechanism of granting land parcels for use based on the principle of reconciling the interests of society and the legitimate interests of citizens in management decisions.

For example, **para. 29** of the draft Comment sets forth the obligation of States Parties to protect access to land of legitimate tenure rights holders by ensuring that people are not arbitrarily evicted and that their access rights to land are not otherwise extinguished or infringed by third parties.

Under part 2 of article 25.2 of Law of the Russian Federation of 21 February 1992 No. 2395-1 "On Subsoil" (hereinafter – the Russian Law on Subsoil), the subsoil legislation allows for seizure of land parcels for State and municipal needs, including forested land, if such parcels are needed for works involving subsoil use.

Decisions on land seizures for State or municipal needs for the purpose of subsoil use under para. 3.2 of article 56.3 of the Land Code of the Russian Federation (hereinafter – the RLC) should be justified by a license to use the subsoil (in case of seizure of land parcels for works involving subsoil use, including at the expense of a subsoil user).

This means that not any land parcel may be seized for the purposes of subsoil use.

According to part 3 of article 25.2 the Russian Law on Subsoil, a land parcel in State or municipal ownership needed for works involving subsoil use is provided to the subsoil user following the obtaining of a license to use subsoil and a geological and (or) a mining license, and the approval of project documents for the mentioned works.

Therefore, a decision on seizure of a land parcel is subject, inter alia, to provisions of project documents, which contain all major information on ongoing and scheduled works on a subsoil parcel provided for use.

Besides, when deciding on seizure or refusal of seizure of a certain land parcel, the Federal Agency for Subsoil Use (Rosnedra) assesses if there is a State or municipal need, taking into account the following factors: the area of use of a mined mineral (e.g., sale of raw materials through a public contract), and the inclusion of subsoil users in strategic planning documents or a reference to strategic development of a certain industry of the Russian Federation. For example, the Mineral Resource Base Development Strategy until 2035, approved by the order of the Russian Government of 22 December 2018 No. 2914-r, sets out the priorities, goals and objectives of the geological industry aimed to sustainably supply minerals to meet economic needs of the Russian Federation, including export obligations.

Thus, State bodies assess the proportionality of a seizure of land parcels from their owners and a public purpose established by law, which itself is the implementation of the provisions of the draft Comment.

Besides, to maintain the balance between private and public interests in determining the amount of fair compensation of the value of the seized property in case Rosnedra or its territorial body decides to seize a land parcel, the land legislation provides for such procedures as negotiations and conclusion of an agreement with the right-holders of the property to be seized (para. 1.6-1.7 of article 56.7 of the RLC) determining the amount and terms of payment for the land parcels to be seized and (or) property located on them, given the market price.

Moreover, forced seizure of a land parcel is possible only by decision of a judicial body in an open trial and in case the right-holder of the property to be seized has not provided any signed agreement on property seizure.

Also, the Russian Federation would like to point out that with a view to improving the legal regulation of land parcel seizures for State needs for the purpose of subsoil use, the Ministry of Natural Resources and Environment of the Russian Federation drafted a law providing for amendments to article 56.3 of the RLC on replacement of a license to subsoil use – as a document justifying the decision on seizure of land parcels for State needs for the purpose of subsoil use – by approved project documents containing a wider range of information on works scheduled by a subsoil user, including measures to comply with the environment protection legislation, and allowing to assess the potential of the project in terms of the mining industry development and Russia's increased prosperity. **Given the above, Russia deems it necessary to accordingly amend paras. 29-33 on States' obligation to protect.**

According to **para. 24** of the draft Comment, States Parties should also recognize the social, cultural, spiritual, economic, environmental and political value of land for communities with customary tenure systems and should respect existing forms of self-governance of land.

The Russian Federation notes that under part 3 of article 8 of the Russian Law on Subsoil the use of subsoil in specially protected territories is subject to the status of those territories.

According to part 3 of article 7 of the RLC, a special legal regime for the use of land may be introduced in areas of traditional habitat and traditional economic activity of small indigenous peoples of the Russian Federation and representatives of other ethnic communities in circumstances established by federal laws, laws and other legal acts of entities of the Russian Federation, and legal acts of local authorities.

Moreover, under part 5 of article 97 of the RLC, territories of traditional use of natural resources by small indigenous peoples may be organized in areas of traditional habitat and traditional economic activity of small indigenous peoples of the Russian Federation and representatives of other ethnic communities in circumstances established by federal laws on small indigenous peoples.

The mentioned territories belong to zones with special conditions of use, whose types are stipulated by article 105 of the RLC, besides, functional zones of various purpose and environmental protection regime may be formed within the borders of such territories.

The Russian Federation also notes that by its decision of 18 September 2020 No. 1488 the Russian Government approved the Regulations on compensation for damages caused to small indigenous minorities of the Russian Federation, associations of small indigenous minorities of the Russian Federation and persons belonging to small indigenous minorities of the Russian Federation, as a result of damage to the traditional habitat of small indigenous minorities of the Russian Federation due to economic activities of organizations of all forms of ownership and individuals.

Russia would also like to stress that in the absence of the term of **intact forests** in the current legislation of the Russian Federation and in international law, it should be removed from the draft Comment and **para. 7** of the document should read as follows: "**Land is also a fundamental component of ecosystems. Land**

use should be sustainable in order to maintain the long term social, economic and environmental functions that land provides to human beings. A stewardship approach is vital and needed to protect common ecosystem resources, including forests, wetlands and grasslands. Consequently, the Committee also recognises and emphasises the importance of ecological concerns when it comes to land, including the preservation of biodiversity, as well as conservation, preservation, protection and restoration of land to maintain its agro-ecological services."

Rather contentious is the decision of the draft Comment's sponsors to insert **Part IV "Specific topics relevant to the implementation of Covenant rights in land-related contexts"** in the document. Criteria for choosing "specific topics", allegedly important in land-related context, remain unclear. The list of "specific topics" proposed by the authors includes topics of various status and parameters: situations (armed conflicts and post-conflict situations), new challenges (climate change and corruption), and certain social groups (peasants and human rights defenders), etc. Taking into account the fact that **"Specific topics relevant to the implementation of Covenant rights in land-related contexts"** included in Part IV are not highlighted in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights as separate categories/articles, as well as the fact that the list of "specific topics" is formed under unclear criteria and is evidently one-sided and unbalanced, **the Russian Federation believes it is reasonable to remove Part IV from the draft Comment.**