



**Экономический и Социальный  
Совет**

Distr.: General  
15 December 2008  
Russian  
Original: English

---

**Комиссия по устойчивому развитию**

**Семнадцатая сессия**

4–15 мая 2009 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*

**Тематический блок вопросов для цикла**

**осуществления 2008–2009 годов**

**(сессия по принятию программных решений)**

**Стратегические альтернативы и меры по ускорению  
прогресса в осуществлении: земельные ресурсы**

**Доклад Генерального секретаря**

*Резюме*

Устойчивое землепользование приносит значительные выгоды на местном и глобальном уровнях. Оно позволяет укреплять долгосрочный потенциал сельскохозяйственных угодий и обеспечить сохранение экосистем, а также способствовать смягчению изменения климата и адаптации к нему и предупреждению деградации земель. Политика, программы, средства и технологии устойчивого землепользования уже существуют, однако необходимо добиваться их практической реализации таким образом, чтобы это соответствовало принципу устойчивого развития, в том числе с должным учетом культурных и организационных условий.

Важно добиться того, чтобы процессы планирования и управления в сфере землепользования стали подотчетными, транспарентными, гибкими, сбалансированными, представительными, консенсусно ориентированными и эффективными таким образом, чтобы они способствовали созданию благоприятных условий для устойчивого развития земельных ресурсов. Одно из основных условий достижения устойчивого развития и искоренения нищеты заключается в обеспечении справедливого доступа к земельным и иным природным ресурсам, а также в обеспечении безопасного землевладения, включая признание обычных механизмов землевладения. Необходимо расширить возможности маргинализированного населения и обеспечить ему доступ к земельным ресурсам в целях искоренения нищеты и обеспечения продовольственной безопасности.

---

\* E/CN.17/2009/1.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Политика устойчивого землепользования и планирования земельных ресурсов .....	3
A. Устойчивая эксплуатация природных ресурсов и управление ими .....	4
B. Политика в области управления и планирования земельных ресурсов .....	13
C. Доступ к земельным ресурсам, их распределение и надежность землевладения .....	15
III. Укрепление имплементационной основы .....	19
IV. Путь вперед .....	25

## I. Введение

1. На своей шестнадцатой сессии, которая была посвящена обзору третьего цикла осуществления 2008–2009 годов, Комиссия по устойчивому развитию провела оценку прогресса, достигнутого в деле осуществления согласованного блока вопросов по теме «Сельское хозяйство, развитие сельских районов, земельные ресурсы, опустынивание, засуха и Африка», сформулированной в Повестке дня на XXI век, Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век и Йоханнесбургском плане выполнения решений<sup>1</sup>. Комиссия определила трудности и препятствия, а также новые задачи и возможности в деле осуществления по этому тематическому блоку вопросов.

2. На своей семнадцатой сессии, которая посвящена принятию программных решений по ее текущему циклу осуществления, Комиссия примет решения в отношении стратегических альтернатив и практических мер по ускорению прогресса в осуществлении в рамках согласованного тематического блока вопросов. До начала этой сессии Комиссии будет проведено ее межправительственное подготовительное совещание, которое составит проект переговорного документа для рассмотрения Комиссией.

3. Настоящий доклад представляет собой материал для обсуждений в ходе межправительственного подготовительного совещания, посвященного стратегическим альтернативам и практическим мерам по ускорению прогресса в решении вопросов, касающихся земельных ресурсов. Он подготовлен с учетом задач и препятствий, указанных в докладе, подготовленном шестнадцатой сессией Комиссии. В докладе рассматриваются междисциплинарные вопросы, в том числе касающиеся путей осуществления, которые были определены Комиссией в ходе ее одиннадцатой сессии. При подготовке доклада использованы материалы, предоставленные Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Международной организацией труда (МОТ), Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР), Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Экономической комиссией для Африки (ЭКА), Европейской экономической комиссией (ЕЭК) и основными группами. Этот доклад следует рассматривать в совокупности с докладами Генерального секретаря по сельскому хозяйству, развитию сельских районов, опустыниванию, засухе и Африке, которые также будут представлены межправительственному подготовительному совещанию Комиссии. В соответствующих случаях приводятся перекрестные ссылки на эти доклады.

## II. Политика устойчивого землепользования и планирования земельных ресурсов

4. Земля становится все более ценным ресурсом, и оптимизация использования земельных ресурсов наряду с расширением доступа к ним в качестве одной из основ обеспечения устойчивых источников средств к существованию приобретают все большее значение для безопасности человека. Политика и ме-

<sup>1</sup> См. E/2008/29, глава II.

ры по созданию стимулов для устойчивого землепользования и расширения возможностей пользователей земельных ресурсов будут играть важнейшую роль в деле изменения моделей землепользования. Наличие эффективной политики и учреждений по управлению земельными и связанными с ними природными ресурсами, а также защите прав землепользования является предварительным условием для стимулирования инвестиций в повышение производительности сельского хозяйства и устойчивого развития сельских районов.

5. Для обеспечения устойчивого развития необходимо, в частности, обратить вспять тенденции к деградации земель. Сокращение площадей обрабатываемых земель вследствие урбанизации, эрозия и другие процессы влекут за собой сокращение площадей сельскохозяйственных угодий, что будет иметь негативные последствия для источников средств к существованию, производства продуктов питания и экологических услуг, связанных с земельными ресурсами<sup>2</sup>. Устойчивое землепользование позволяет решать существующие проблемы нехватки земельных ресурсов, дефицита воды, изменения климата и конфликтов, которые в настоящее время создают опасность для источников средств к существованию миллионов людей во всем мире. Процессы деградации земель в настоящее время наблюдаются в большинстве стран, однако затрагивают в особенности неимущие слои населения. Необходимо разработать политику, в которой бы учитывалось положение на местах и факторы, прямо и косвенно являющиеся причиной деградации. Один из важных аспектов заключается в создании на всех уровнях потенциала для применения практики устойчивого землепользования.

6. Согласованная земельная политика и межведомственная координация также имеют важнейшее значение для достижения целей и обязательств, согласованных в Конвенции о биологическом разнообразии, Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

## **А. Устойчивая эксплуатация природных ресурсов и управление ими**

7. По общему признанию существует необходимость обеспечения комплексного и устойчивого землепользования с учетом всех видов использования, затрагивающих земельные ресурсы. Устойчивое землепользование способно сохранить экосистемные функции, повысить производительность земель и укрепить системы земледелия. Землепользование также является одним из важнейших факторов, определяющих как количество, так и качество водных ресурсов. Комплексное управление земельными и водными ресурсами в рамках мероприятий, связанных с землепользованием, способно существенно повысить производительность земель, укрепить системы землепользования и повысить доступность водных ресурсов<sup>3</sup>. Комплексное управление земельными ресурсами зависит от благого правления, наличия транспарентной и сбалансированной политики землепользования и эффективного участия всех сторон. Тра-

<sup>2</sup> *Millennium Ecosystem Assessment* (Washington, D.C., Island Press 2005), chap. 22, "Dryland Systems".

<sup>3</sup> См. See *Trends in Sustainable Development, Africa Report, 2008-2009* (United Nations publication, Sales No. E.08.II.A.1).

диционные знания могут учитываться в разработке новых подходов и технологий в сфере устойчивого землепользования. В числе успешных примеров применения таких технологий можно назвать комплексную борьбу с вредителями, почвозащитное земледелие и связанные с ним методы, такие как безотвальная обработка почвы. Необходимо более широко признать тот факт, что земельные ресурсы обеспечивают экосистемные услуги, которые позволяют восстанавливать производительность, сохранять почвенный покров, водные ресурсы и биоразнообразие, сокращать содержание углерода в атмосфере, регулировать климат, а также сохранять природные ландшафты и культурные ценности.

8. Некоторые из последствий нерациональной практики землепользования влекут за собой снижение продуктивности сельского хозяйства, повышение издержек на сохранение объемов производства и повышение уязвимости к экстремальным явлениям, таким как оползни и лесные пожары. В издании *Global Environment Outlook* («Глобальная экологическая перспектива»)⁴ указывается, что «деградация земель в форме эрозии почв, истощение питательных веществ, нехватка воды, засоление и нарушение биологических циклов являются серьезной и злободневной проблемой».

9. Стимулы для укрепления устойчивого землепользования, такие как оплата экологических/экосистемных услуг, способствуют принятию практики устойчивого землепользования. Механизмы оценки и осуществления выплат, таких как выплаты за незагрязнение «зеленых водных ресурсов»⁵ (которые тестировались в Кении), выплаты за поглощение углерода, сохранение лесов и лесовосстановление (предусмотренные в проектах смягчения последствий изменения климата во всем мире), являются лишь несколькими примерами разработанных механизмов оплаты экологических услуг. Была создана международная сеть специалистов по вопросам проведения информационно-разъяснительной работы и укрепления потенциала в областях, касающихся рынков и оплаты экологических/экосистемных услуг⁶.

10. Примеры успешной деятельности показывают, что для налаживания устойчивого землепользования необходимо наличие надлежащих директивных документов, привлечение к деятельности на местах инициаторов и исполнителей процессов управления земельными ресурсами, а также учет культурных аспектов и обычных прав. Тенденцию к деградации земель можно обратить вспять путем согласования краткосрочных экономических и более долгосрочных экологических целей. Кроме того, в основе мер по управлению земельными ресурсами должны лежать местные новаторские инициативы и знания, причем необходимо обеспечить их проверку и оценку на местах, прежде чем они будут применяться в более крупных масштабах или в других местах, даже с аналогичными экосистемами.

11. Рост населения является еще одним важным фактором, который влечет за собой снижение среднего показателя глобальной доступности земельных ресурсов на человека. Предполагается, что в период 2007–2050 годов население мира увеличится на 2,5 миллиарда человек и с 6,7 миллиарда человек вырастет

⁴ United Nations Environment Programme, *Global Environment Outlook: environment for development (GEO) 4* (2007), chap. 3.

⁵ International Soil Reference and Information Centre (ISRIC), Green Water Credits Policy Brief, можно ознакомиться на сайте: <http://www.isric.org/isric/webdocs/docs/PolicyBrief11web.pdf>.

⁶ Katoomba Group (<http://www.katoombagroup.org>).

до 9,2 миллиарда человек. Рост населения в значительной мере придется на развивающиеся страны и будет сосредоточен в городах и поселках городского типа. Предполагается, что произойдет рост городских территорий и городского населения. В этих прогнозах предусматривается, что в 2050 году сельское население уменьшится приблизительно на 0,6 миллиарда человек. Вместе с тем на глобальном уровне неимущее население проживает главным образом в сельских районах и, по оценкам, такое положение сохранится в обозримом будущем (см. E/CN.17/2009/4, пункт 4). В то же время в докладе Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) «Состояние городов мира в 2008/2009 годах» указывается, что 1 миллиард человек проживают в трущобах, и говорится, что если правительства не смогут справиться с кризисом городской нищеты, то это может повлечь за собой беспорядки.

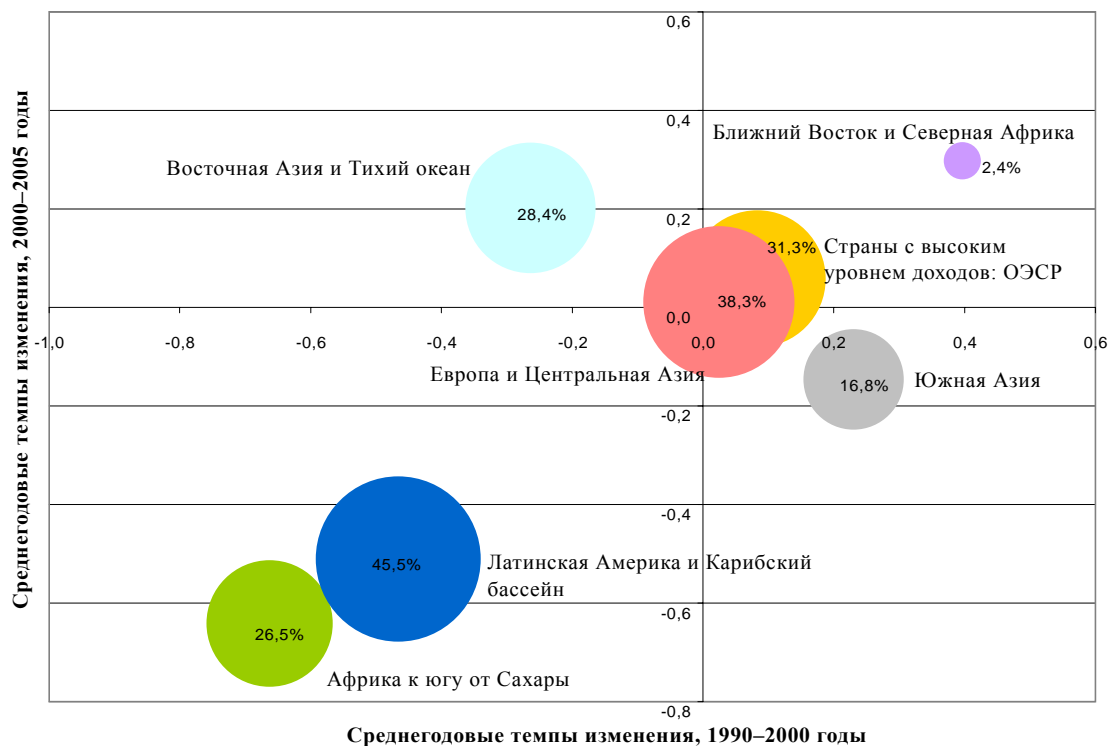
12. Функционирование городов зависит от земельных ресурсов окружающих их сельских районов, которые обеспечивают продовольственное и водоснабжение, удаление отходов, возможности для отдыха и роста населенных пунктов. Для поддержания источников доходов в городах и сельских районах, а также сохранения городских и сельских экосистем необходимо обеспечить устойчивое управление потребностями в ресурсах городских и пригородных территорий. В частности, в малых островных развивающихся государствах дефицит земельных ресурсов создает проблемы, которые отрицательно влияют на экосистемы. Туризм, как указывается в докладе Генерального секретаря о малых островных развивающихся государствах, создает проблемы для этих государств, в связи с которыми требуется принятие безотлагательных мер для разработки и внедрения устойчивых подходов в сфере туризма (см. E/CN.17/2008/9).

13. Утрата ценных лесов, которые обеспечивают защиту неустойчивых почв, влечет за собой сокращение сред обитания диких животных и таким образом сокращение биоразнообразия. Обезлесение также влечет за собой увеличение выбросов парниковых газов, а также повышение опасности оползней и наводнений. Важнейшее значение по-прежнему имеет наличие политической воли в деле совершенствования управления лесами путем пересмотра политики и законодательства в сфере лесного хозяйства и укрепление учреждений, которые занимаются этими вопросами<sup>7</sup>. Обеспечение управления лесными ресурсами для многочисленных пользователей, а также оценка деятельности по сохранению почв, водных ресурсов, биологического разнообразия и экологических функций лесов<sup>8</sup> могут способствовать восстановлению лесных районов, как, например, в отдельных районах Восточно-Азиатского и Тихоокеанского регионов (рисунок I).

<sup>7</sup> См. «Не имеющий обязательной юридической силы документ по всем видам лесов», содержащийся в приложении к резолюции 62/98 Генеральной Ассамблеи.

<sup>8</sup> E/2007/42 и Corr.1.

Рисунок I  
Изменение площади лесного покрова с разбивкой по регионам,  
1990–2000 годы и 2000–2005 годы



*Источник:* Онлайновая база данных глобальных показателей развития, раздел Trends in Sustainable Development 2008-2009, р. 23.

*Примечание:* размер кругов на диаграмме соответствует площади лесных районов по отношению к общей площади земель. Под лесными районами понимают территории с естественными лесами или искусственными лесопосадками.

14. Различные экологические и социально-экономические условия требуют адаптации практики землепользования, поскольку превышение потенциала земельных ресурсов влечет за собой сокращение важных экосистемных функций. Таким образом, необходимо в целом добиться обеспечения «экологической грамотности» в сельскохозяйственном секторе в целях ликвидации существующих тенденций к злоупотреблению экосистемами в стремлении добиться краткосрочных повышений производительности, которые часто приводят к долгосрочным потерям производительности в сельском хозяйстве. Необходимо провести целевые исследования и обеспечить управление знаниями в целях сокращения нагрузки на земельные ресурсы. Такие исследования могут способствовать получению важной информации и разработке инструментов для принятия мер в связи с деградацией земельных ресурсов, засухой, утратой биоразнообразия, нехваткой водных ресурсов, производством биотоплива и процессом урбанизации.

15. Практика управления земельными ресурсами должна предусматривать надлежащий учет экосистем и их функций, чтобы проводимые мероприятия для повышения производительности сельского хозяйства не наносили ущерба окружающей среде. Сюда относятся эффективное использование всех ресурсов, связанных с землей, почвами, водой и воздухом, таким образом, чтобы это не наносило ущерба окружающей среде и одновременно способствовало максимальному повышению доходов от деятельности, связанной с землепользованием. Учет вопросов управления экосистемами в национальных планах сельскохозяйственного и экономического развития имеет важнейшее значение для обеспечения долгосрочной устойчивости систем землепользования в условиях изменения климата.

#### Вставка 1

#### **Экономика экосистем и биоразнообразие**

В подготовленном по заказу Европейского союза исследовании под названием «Экономика экосистем и биоразнообразие» указывается, что ежегодные потери лесного хозяйства составляют от 2 триллионов долл. США до 5 триллионов долл. США, что значительно превышает предполагаемые издержки, связанные с финансовым кризисом в 2008 году. В первой части этого исследования, опубликованной в 2008 году, отмечается, что одно лишь сокращение площадей лесов может составить около 7 процентов глобального валового внутреннего продукта (ВВП). Данные этого исследования получены путем выведения совокупного показателя стоимости различных функций, выполняемых лесами, таких, как снабжение чистой водой и поглощение углекислого газа. Доклад показывает, что нынешние тенденции в области утраты экосистемных функций на суше и на море свидетельствуют о наличии значительной опасности сокращения биоразнообразия для здоровья и благосостояния человека. В докладе предлагаются общие рамки для оценки сокращения биоразнообразия и экосистемных функций, в которых признается, что не все аспекты биоразнообразия поддаются экономическому исчислению. Второй этап исследования, результаты которого будут опубликованы в 2010 году, будет посвящен другим природным системам помимо лесов.

*Источник:* <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/>.

16. Земельные ресурсы не только выполняют функцию поглотителя углерода, но также и являются важным фактором в процесс адаптации к последствиям изменения климата путем, например, планирования систем землепользования так, чтобы обеспечить снижение их уязвимости и подверженности наводнениям. Таким образом, устойчивое управление и планирование земельных ресурсов способно укрепить возможности общин, затрагиваемых изменением климата.

17. Общины, расположенные в низменных прибрежных районах, в частности в малых островных развивающихся государствах, подвергаются опасности в связи с повышением уровня моря. Четкое понимание последствий изменения



климата на местном уровне имеет важнейшее значение для разработки надлежащих ответных мер. В связи с отсутствием понимания точных последствий подходов к изменению климата необходимо продолжить изучение гибких подходов к вопросам управления, а также уроков, полученных в сфере сокращения степени риска, таких, как препятствование созданию поселений в районах, подверженных стихийным бедствиям, и поощрение применения соответствующих методов землепользования. Необходимо обеспечить долгосрочную адаптацию систем землепользования таким образом, чтобы она гарантировала сохранение систем получения источников средств к существованию. С учетом повышения вероятности возникновения экстремальных климатических явлений, таких, как засухи и наводнения, необходимо применять такие методы управления рисками, как страхование сельскохозяйственных культур, которые способны укрепить положение сельскохозяйственных производителей и уязвимо-го населения сельских районов.

18. Поглощение углерода почвой в процессе восстановления содержащихся в ней органических веществ не только способствует смягчению моделей изменения климата, но также и позволяет восстанавливать деградировавшие почвы. Рациональная практика землепользования и управления земельными ресурсами (такая, как почвозащитное земледелие), которая также способствует стабилизации или повышению объемов производства продуктов питания, и оптимизация применения синтетических удобрений также являются эффективным способом поглощения углерода. Политика и стимулы, касающиеся поглощения углерода почвой и уменьшения выбросов парниковых газов из почвы, могут способствовать тому, что мелкие фермеры, скотоводческие хозяйства и коммерческие фермеры перейдут на применение более совершенных методов управления, которые будут способствовать повышению производительности, обращению вспять процесса деградации почв и опустынивания и смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему.

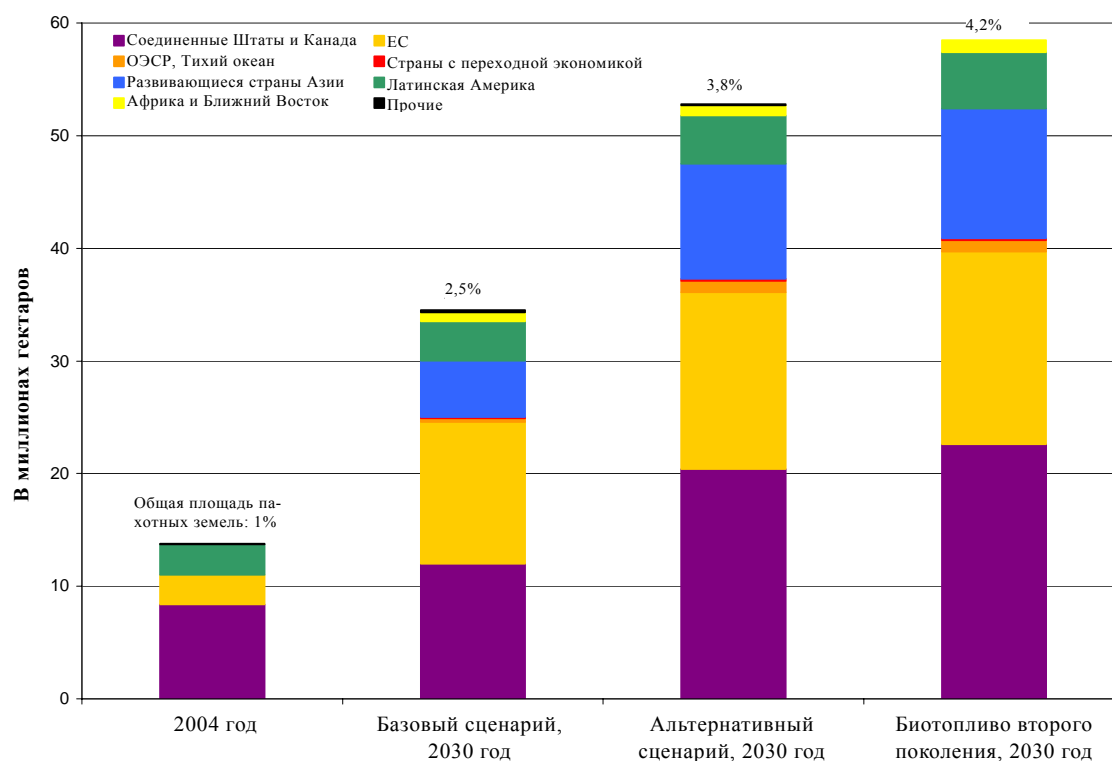
19. Как отмечалось в докладе Генерального секретаря по сельскому хозяйству (E/CN.17/2009/3) и докладе ФАО под названием «Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства, 2008 год»<sup>9</sup>, политика поддержки устойчивого производства и использования биотоплива должна учитывать конкурирующие виды использования продуктивных земель для целей выращивания продовольственных и энергетических культур, а также учитывать местные условия. Наряду с этим необходимо добиваться экологической устойчивости при производстве биотоплива, а также поощрять развитие других возобновляемых источников энергии. Необходимо тщательно взвесить различные возможности в сфере сочетания источников энергии в целях обеспечения наиболее эффективного и результативного использования вводимых ресурсов, избегая при этом создания новых проблем в других секторах. В основе политики в сфере землепользования должно лежать распределение земель для различных видов использования таким образом, чтобы это позволяло избегать конкуренции из-за дефицитных земельных ресурсов между производством биотоплива и производством продуктов питания и интересами сохранения лесов. Проведение независимых исследований по вопросу о влиянии производства биотоплива на продовольственную безопасность позволит внести дополнительную ясность в вопрос о том, каким образом можно на устойчивой основе удовлетворять по-

<sup>9</sup> Можно ознакомиться по адресу <http://www.fao.org/docrep/011/i0100e/i0100e00.htm>.

требности в продовольствии и топливе. Целевая группа высокого уровня по глобальному кризису в области продовольственной безопасности в разработанной ею «Всеобъемлющей платформе для действий» предложила подготовить международный консенсус по вопросам биотоплива в качестве одного из путей решения этого вопроса<sup>10</sup>. Вопросы землевладения в контексте производства биотоплива также необходимо тщательно проанализировать, о чем будет более подробно сказано далее в настоящем докладе.

## Диаграмма II

**Существующие и планируемые потребности в земельных ресурсах для производства биотоплива в основных странах-производителях с разбивкой по трем различным стратегическим альтернативам**



Источник: International Energy Agency (2006), in *Trends in Sustainable Development 2008-2009*, p. 22.

Примечание: альтернативные стратегические сценарии включают рассматриваемую в настоящее время на глобальном уровне политику поощрения производства и использования биотоплива, а сценарий перехода на биотопливо второго поколения предполагает крупномасштабное применение на линго-целлюлозные технологии с повышением использования биотоплива в сфере транспорта на 10 процентов на глобальном уровне к 2030 году.

20. Как отмечалось во «Всеобъемлющей платформе для действий» Целевой группы высокого уровня по глобальному кризису в области продовольственной

<sup>10</sup> High-level Task Force on the Global Food Security Crisis, July 2008, Comprehensive Framework For Action, pp. 2–4; можно ознакомиться по адресу <http://www.un.org/issues/food/taskforce/cfa.shtml>.

безопасности, земельные ресурсы, в числе прочих, являются одним из ключевых компонентов в деле урегулирования продовольственного кризиса. Хотя настоятельно необходимы краткосрочные меры по оказанию продовольственной помощи, во всех подходах нужно предусмотреть меры по совершенствованию систем производства и использования земельных ресурсов. Необходимо предусмотреть меры структурного характера, предусматривающие доступ мелких фермеров к земельным ресурсам, а также стимулы для инвестирования в сохранение земельных ресурсов, что будет обсуждаться в последующих разделах настоящего доклада и в докладах Генерального секретаря по сельскому хозяйству (E/CN.17/2009/3) и о развитии сельских районов (E/CN.17/2009/4).

21. Удалось добиться успехов в разработке новых технологий устойчивого землепользования, в которые необходимо и далее инвестировать средства в целях создания благоприятных условий для их более широкого применения. В 2008 году ФАО и ее партнеры провели технический практикум по теме «Инвестиции в устойчивую интенсификацию сельского хозяйства: необходимость улучшения состояния земельных ресурсов», в ходе которого были приняты основы для действий, а также указано, что существуют широкие доказательства успешного применения почвозащитного земледелия в различных агроэкологических условиях, которые оправдывают в соответствующих случаях крупные инвестиции кадровых и финансовых ресурсов<sup>11</sup>.

22. Почвозащитное земледелие основывается на принципах минимальной обработки почвы, сохранения органических веществ и севооборота и сочетания различных культур. Такой подход позволяет отказаться от ресурсоемких традиционных систем производства, связанных с возделыванием земли. Почвозащитное сельское хозяйство позволяет экономить значительные объемы средств на использовании машин и энергии, а также позволяет увеличить поглощение углерода, восстанавливать органические вещества в почве и биотическую активность, сокращать выбросы углерода и эрозию, а также сокращать использование воды для целей орошения. Таким образом, это способствует повышению сопротивляемости засухе, более полному восполнению запасов водоносных горизонтов и снижению последствий непредсказуемых погодных условий, вызванных изменением климата. Как показала практика, применение систем, основанных на принципе почвозащитного земледелия, позволяет снизить издержки, повышает предсказуемость урожаев и снижает опасность неурожая, в особенности для мелких землевладельцев. В некоторых случаях широкому переходу на такую систему препятствует необходимость первоначальных затрат, нежелание отказываться от традиционных систем производства, а также несбалансированная политика, которая предусматривает стимулы для применения неустойчивой практики производства.

23. Меры по обеспечению того, чтобы землепользование соответствовало целям устойчивого развития, включают учет экосистемных подходов в разработке планов землепользования и развития. Успешная практика предусматривает использование взаимосвязей между агробиоразнообразием, функционированием экосистем и сопротивляемостью экосистем, а также обеспечением сохранения экосистемных функций. В числе примеров можно назвать методы ком-

<sup>11</sup> FAO, "Investing in sustainable agricultural intensification: the role of conservation agriculture, a framework for action" (2008), можно ознакомиться по адресу: [http://www.fao.org/ag/ca/doc/proposed\\_framework.pdf](http://www.fao.org/ag/ca/doc/proposed_framework.pdf).

плексной борьбы с вредителями, агролесоводство и уже упомянутую практику почвозащитного земледелия. Необходимо добиваться более глубокого понимания важной взаимосвязи между природными ресурсами и сельскохозяйственным производством, а также оказывать помощь мелким фермерам. Как указывается в докладе Генерального секретаря о развитии сельских районов (E/CN.17/2009/4), расширение доступа к системе просвещения в сельских районах, в особенности для девочек, является важнейшим элементом обеспечения устойчивого управления земельными ресурсами для грядущих поколений.

24. Расширение доступа к информационным технологиям и системам может способствовать совершенствованию землепользования и планирования земельных ресурсов во многих странах. Обновление информации для оценки масштабов деградации земель и качества почв будет иметь позитивные результаты для планирования землепользования и управления земельными ресурсами, а также деятельности по восстановлению деградировавших земель. Укрепление технического потенциала в том, что касается методов и технологий устойчивого землепользования, будет способствовать устойчивому использованию земельных ресурсов. Таким образом, необходимо уделить более пристальное внимание совершенствованию деятельности по распространению новых и существующих технологий и применению методов устойчивого ведения сельского хозяйства среди фермеров развивающихся стран.

#### **Вставка 2**

#### **Глобальная сеть разработчиков средств землеустройства**

Участники деятельности, включая ряд учреждений Организации Объединенных Наций, при содействии ООН-Хабитат создали Глобальную сеть разработчиков средств землеустройства. Ее цели заключаются в следующем: а) расширение глобальных знаний, понимания и набора средств для поддержки управления земельными ресурсами с учетом интересов неимущих и гендерных аспектов; и б) укрепление потенциала в отдельных странах в деле применения методов, предусматривающих учет интересов неимущих и женщин, в целях повышения надежности систем землевладения неимущих.

Глобальная сеть разработчиков средств землеустройства определила пять тем, в которых необходимо разработать соответствующие механизмы: а) права землевладения, учет и регистрация; б) планирование землепользования; в) управление земельными ресурсами, администрация и информация; г) законодательство о земле и обеспечение его соблюдения; и е) регистрация стоимости земельных участков. Эта Сеть ставит себе целью разработку средств землеустройства с учетом интересов неимущих и женщин; разблокирование существующих инициатив и активизацию деятельности по их осуществлению; проведение исследований, подготовку документации и распространение соответствующей информации; укрепление глобального подхода в соответствии с Парижской декларацией по повышению эффективности внешней помощи Организации экономического сотрудничества и развития; повышение надежности систем землевладения для неимущих путем организации глобальной кампании за надежное землевладение; и содействие достижению

глобально согласованных целей и целевых показателей. С многочисленными средствами, разработанными в этой целью, можно ознакомиться на веб-сайте Сети. Например, в 2008 году Сеть усовершенствовала процесс отборки критериев для проверки учитывающих гендерные аспекты методов землеустройства путем проведения виртуальных дискуссий.

*Источник:* Global Land Tool Network (<http://www.gltn.net/>).

## **В. Политика в области управления и планирования земельных ресурсов**

25. В рамках планирования земельных ресурсов необходимо учитывать трудности в деле достижения подлинно устойчивого управления и планирования земельных ресурсов, причем в этой области нельзя и далее полагаться на разобщенный подход. Конкурирующий спрос на земельные и водные ресурсы, а также проблемы обезлесения и утраты биоразнообразия, которые частично нашли свое отражение в недавнем повышении цен на продовольственные товары, можно смягчить путем перехода на устойчивые методы планирования земельных ресурсов. Отмечается более глубокое понимание необходимости принятия целостного и междисциплинарного подхода к планированию земельных ресурсов и управлению ими.

26. Необходимо в срочном порядке принять национальную политику и планы действий, в которых бы уделялось больше внимания политике в сфере земельных ресурсов и управления ими, которая бы позволяла предупреждать деградацию земель и сокращение площадей сельскохозяйственных угодий вследствие таких процессов, как эрозия, засоление, загрязнение и урбанизация. Эти политика и планы должны быть направлены на смягчение последствий стихийных бедствий, таких как оползни, наводнения и истощение водных ресурсов. В этом контексте политика управления земельными ресурсами играет важнейшую роль в деле адаптации к изменению климата. Например, путем принятия законов о зонировании можно не допускать создания населенных пунктов в районах, уязвимых к последствиям изменения климата. Надлежащее землепользование и планирование земельных ресурсов также имеют большое значение для предупреждения загрязнения питьевой воды и морей. В такой политике необходимо учитывать конкретные условия и адаптировать ее к экологическим, социально-экономическим и культурным особенностям с учетом местных культурных ценностей и систем знаний.

27. В процессе преобразований в области управления земельными ресурсами необходимо уделять внимание положению неимущих таким образом, чтобы их мнения во всех случаях учитывались в процессе принятия решений. Для учета положения неимущих успешно применяется ряд методов. К их числу относятся следующие:

- комплексное управление земельными и водными ресурсами;
- обращение вспять процессов обезлесения и восстановление деградировавших земель путем финансирования программ оказания экологических/экосистемных услуг;

- укрепление потенциала в сфере управления земельными ресурсами и их планирования на региональном, национальном и местном уровнях.

28. Было установлено, что следующие новые методы и технологии способствуют учету и сокращению оперативных издержек:

- усовершенствованные методы решения временных и пространственных вопросов, связанных с системами географического планирования земельных ресурсов и поддержки управления ими;
- усовершенствованные методы оценки альтернативных видов землепользования;
- усовершенствованные механизмы перераспределения благ между различными видами землепользования;
- расширение возможностей общин с помощью знаний и доступа к технологиям, таким как системы раннего оповещения, системы поддержки процесса принятия решений, стимулы для перемещения элементов инфраструктуры и развития инфраструктуры.

29. Конкретные меры в сфере политики укрепления организационного и правового потенциала для планирования земельных ресурсов и управления ими должны предусматривать создание эффективных межведомственных механизмов, а также принятие мер по укреплению потенциала для планирования землепользования на всех уровнях. В частности, необходимо эффективно бороться с коррупцией в процессах управления земельными ресурсами. В процессе планирования и использования земельных ресурсов и управления ими необходимо учитывать положительные и отрицательные стороны сложившейся практики обработки и зонирования земель. Методы оценки экологических последствий на уровне политики, программ и проектов играют большую роль в деле информирования лиц, ответственных за принятие решений, и привлечения всех соответствующих участников, если это делается на строго научной основе в условиях самой широкой поддержки со стороны соответствующих органов власти. В рамках процессов планирования земельных ресурсов необходимо стремиться обеспечивать безопасность землевладения и избегать конфликтов в вопросах доступа к земельным ресурсам и их использования. Вопрос о безопасном землевладении в контексте повышения спроса на земельные ресурсы будет более подробно обсуждаться в следующем разделе настоящего доклада.

30. В последние годы практика обмена квот на выброс углерода, спрос на земельные ресурсы для производства биотоплива или выращивания других монокультур, а также рост крупных прямых иностранных инвестиций в сельское хозяйство привели к повышению дефицитности и экономической ценности земель, а также стали причиной конкуренции за обладание земельными ресурсами и доступ к ним. Эти изменения могут иметь негативные последствия, такие как утрата обычных прав на землю без выплаты какой бы то ни было или справедливой компенсации для обычных пользователей, однако могут также и открывать новые возможности, такие как накопление богатства или получение ресурсов для государственных инвестиций. Планирование использования земельных ресурсов становится необходимым условием для балансирования и определения наилучших возможностей. Эти возможности нужно оценивать в процессе их реализации в различных временных и географических аспектах с

учетом интересов всех участников, а также социальных, экономических и экологических альтернатив и внешних факторов.

31. Привлечение всех соответствующих участников к деятельности по планированию использования земельных ресурсов способствует обеспечению учета мнений и потребностей важных, хотя и менее влиятельных групп землепользователей, таких как женщины, безземельные фермеры и представители коренного населения, в процессе планирования и последующего принятия решений. Особое внимание следует уделять расширению возможностей сельских женщин в качестве движущей силы в сфере поощрения устойчивого развития сельского хозяйства. Сбор и распространение статистических данных по кадровому, социальному и природному капиталу с разбивкой по полам будут способствовать проведению дальнейших исследований и расширению объема полученной к настоящему времени информации, которая пока носит главным образом случайный характер.

32. Необходимо также создать механизмы использования информации, полученной в результате изучения показателей, тенденций и последствий деградации земель и адаптации мер по исправлению положения, для директивных структур в целях направления деятельности по определению приоритетов и выделения инвестиций. Такие действия должны быть направлены на укрепление потенциала землепользователей и организационных структур в сфере устойчивого землепользования.

33. Все более широко применяются системы информационных технологий, которые в промышленно развитых странах вытеснили использование традиционных бумажных носителей информации в системах землевладения. Длительный процесс распределения земель во многих странах показывает, что его можно сократить и упростить в целях снижения высоких оперативных издержек.

### **С. Доступ к земельным ресурсам, их распределение и надежность землевладения**

34. Надежность землевладения и справедливый доступ к земельным и природным ресурсам относятся к числу важнейших аспектов обеспечения устойчивого развития и искоренения нищеты. Важнейшая роль политики, положений и соответствующих процессов планирования в области землевладения будет заключаться в том, чтобы максимально расширить возможности для создания благоприятных условий экономического роста, который бы в особенности отвечал интересам неимущих. Политика и организационные структуры, руководствующиеся принципами благого правления, должны также способствовать урегулированию конфликтов за обладание дефицитными ресурсами и снижению уязвимости по отношению к стихийным бедствиям, изменению климата и отсутствию безопасности в сфере продовольствия. В числе позитивных примеров можно назвать процессы укрепления потенциала на местах и урегулирование конфликтов между пользователями, осуществляемые с привлечением различных участников и на децентрализованной основе.

35. Механизмы землевладения должны основываться на принципах благого правления (транспарентность, справедливость, подотчетность, уважение господства права, применение демократических принципов, консенсусная ориен-

тация, эффективность и результативность) и на существующих формальных и неформальных правах собственности. Они должны быть направлены на: а) поощрение надежного доступа к земельным правам для общин или физических лиц с учетом прав и потребностей маргинализированных групп, таких как коренное население и женщины, а также с учетом культурных и обычных прав; б) создание транспарентной земельной администрации в целях содействия эффективному использованию земель и устойчивому управлению природными ресурсами; и с) сокращение неравенства и коррупции.

36. Необходимо принять такие подходы к земельным ресурсам, которые учитывали бы интересы неимущих. В частности, одной из мер в таком направлении часто является признание обычных прав. Обычные права можно непосредственно регистрировать, минуя новые формы землевладения, как это было сделано в Мозамбике, Объединенной Республике Танзания и Уганде. В целях дальнейшего укрепления усилий в интересах неимущих слоев населения была создана Международная земельная коалиция, которая представляет собой глобальный союз гражданского общества и межправительственных организаций, совместными усилиями выступающий за укрепление надежного и справедливого доступа к земельным ресурсам и контроля над ними в интересах представителей неимущих слоев населения путем проведения информационно-разъяснительной работы, диалога и деятельности по укреплению потенциала. Эта Коалиция ставит себе целью укрепление возможностей сельской нищеты путем расширения ее доступа к производственным активам, а также их непосредственного участия в процессах принятия решений на всех уровнях по вопросам, затрагивающим их источники средств к существованию. Инициатива по представлению информации о земельных ресурсах, с которой выступила эта Коалиция, направлена на поддержку сотрудничества между гражданским обществом, международными организациями и правительствами в целях совершенствования контроля в вопросах земельных прав и оценки земельной политики.

37. Политика, в основе которой лежат прежде всего рыночные механизмы перераспределения земельных ресурсов, применяется с ограниченным успехом в интересах достижения целей повышения производительности и в то же время обеспечения перераспределения земель. В свете таких полученных уроков разрабатывается новый подход к распределению земель, в рамках которого особое внимание уделяется мелким фермерам и использованию производственного потенциала земель с учетом принципов добросовестного распоряжения земельными ресурсами. Деятельность по сохранению земель и биоразнообразия может иметь весьма позитивные последствия для экосистем и экономического развития, если такие усилия направлены прежде всего на обеспечение возможностей для создания устойчивых источников дохода. Для успешного осуществления политики перераспределения земель важнейшее значение имеет участие всех соответствующих сторон.

38. Органы реестрового учета недвижимости и кадастры являются основой функционирования рынка жилья, поскольку они обеспечивают государственным органам и частным лицам необходимую информацию для совершения экономических операций. Эффективная регистрация также является одним из условий обеспечения безопасности владения недвижимостью и способствует развитию ипотечного кредитования. Надежные и транспарентные процедуры регистрации являются важными факторами обеспечения инвестиций по линии



частного сектора. В то же время регистрация земель является основой расчетов налогообложения земельных участков. Такие налоги должны разрабатываться с учетом интересов неимущих, а также предусматривать стимулы для устойчивого землепользования. Поступления от такого налога могут использоваться для финансирования инфраструктуры, что будет отвечать интересам землепользователей.

39. Традиционные формы землепользования, такие, как экстенсивное скотоводство и общинные системы землепользования, могут вступать в противоречие с индивидуальными правами на частную собственность. Часто такие системы землепользования столетиями адаптируются к условиям соответствующих экосистем и в настоящее время оказываются под угрозой вследствие роста населения и применения политики, в которой не учитываются социальные, экономические, экологические, институциональные и культурные аспекты. Традиционные виды землепользования необходимо ограничить системой, которая препятствовала бы злоупотреблению путем создания стимулов для устойчивого использования имеющихся земельных ресурсов. Примером мер, предусматривающих создание таких стимулов в целях сохранения экологических функций, является Программа оплаты экологических функций в Коста-Рике, в рамках которой были созданы механизмы взимания с пользователей экологических услуг, в частности водоснабжения, платы за предоставляемые услуги.

40. Земля также является важной частью культурной самобытности населения. Альтернативные подходы к обычным программам формального землевладения должны обеспечивать доступ для неимущих фермеров. Хотя обычные земельные права отличаются от статутных прав в плане их происхождения и форм документального подтверждения, они могут быть в равной мере безопасными. Необходимо более подробно изучить вопрос о том, каким образом обычные земельные права можно признать в законодательном порядке. Усилия в направлении признания и кодификации обычных имущественных прав обеспечивают возможность для устранения негативных аспектов, таких, как отсутствие учета гендерных факторов и передача недвижимости из поколения в поколение. Необходимо разработать сбалансированную консенсусную политику и цельные новые законодательные основы, которые бы учитывали многообразие форм владения, обеспечивающих имущественные права как богатых, так и бедных, и обеспечивали признание вторичных и коллективных прав.

41. Для обеспечения того, чтобы перемещенные лица имели доступ к земельным ресурсам таким образом, чтобы это не наносило ущерба другим землепользователям, необходимы эффективные и действенные организационные структуры. В странах, переживающих постконфликтные ситуации, в особенности необходимо добиться согласования различных земельных интересов и обеспечить справедливое распределение земель во избежание возобновления конфликтов. Распределение земель также является важным фактором в деле предупреждения и урегулирования конфликтов.

42. Необходимо в обязательном порядке расширить охват кадастровых систем и доступных процедур регистрации земель и подготовки соответствующих документов, особенно в районах Африки, Азии и Латинской Америки. Существует глобальная тенденция к объединению картографических, кадастровых и регистрационных систем в одну централизованную структуру. Простота и транспарентность в рамках недорогостоящих процедур регистрации способствуют

снижению издержек для индивидуальных пользователей. В наиболее развитых в экономическом отношении странах системы регистрации претерпевают постоянную модернизацию за счет внедрения цифровых технологий и все более усложняются в процессе постепенного перехода к электронному государственному управлению. Цифровые технологии могут способствовать проведению рыночных операций с недвижимостью и повышению долгосрочной стабильности регистрации земельных участков. Вместе с тем такие проблемы, как высокие первоначальные капиталовложения и необходимость создания возможностей для обслуживания таких систем, создают реальные препятствия на пути их широкого применения, особенно в развивающихся странах.

43. Методы расчета стоимости земельных участков также все более усложняются за счет внедрения географических информационных систем, которые позволяют правительствам применять методы валовой оценки стоимости недвижимости и таким образом совершенствовать структуру налогов в секторе недвижимости. Вместе с тем во многих странах правительство владеет обширными территориями и не использует их наиболее производительным и эффективным образом.

44. Можно добиться сокращения дублирования функций государственных ведомств, укрепить партнерские отношения между государственным и частным сектором, а в некоторых странах можно более широко привлекать частный сектор к участию в административных процессах. Эти меры могут способствовать снижению потребностей в государственных ресурсах и снижению бремени на общественные ресурсы и государственный бюджет. В то же время более эффективная и транспарентная административная система отвечает интересам частного сектора.

45. Во многих странах с переходной экономикой правительства с различной степенью успеха стимулировали приватизацию недвижимости, однако капитальный ремонт жилого фонда часто не успевал за этой деятельностью. Весьма широкие различия в качестве жилого фонда, находящегося в общей собственности, являются результатом а) сложившихся проблем убыточного жилого фонда, находящегося в руках местных органов власти; б) неожиданной приватизации единиц жилого фонда, которые и в прошлом приносили маргинальную прибыль; и с) проблем в сфере управления и законодательства. В Западной Европе, например, этот вопрос решается путем принятия законодательства, которое устанавливает конкретные обязательства различных участников земельного рынка.

46. Рост стихийных поселений создает проблему, которая будет и далее затрагивать все страны в связи с расширением экономической интеграции. Предупреждение создания новых стихийных поселений имеет важнейшее значение, и добиться этого можно, в частности, путем устойчивого городского управления и территориального планирования. Решение проблем социального неравенства в связи с несправедливым распределением богатства также является одним из предварительных условий для изыскания устойчивого решения этой проблемы. В краткосрочном плане решения проблемы существующих населенных пунктов часто связаны с принятием законодательных актов в целях регулирования и модернизации стихийных поселений, однако необходимо также тщательно изучить и проанализировать планы переселения.

### III. Укрепление имплементационной основы

47. Практика рационального управления земельными ресурсами часто требует принятия комплексных подходов к решению связанных с земельным управлением проблем правового, финансового, организационного и технического характера. Необходимо учитывать оценку таких последствий землепользования для пограничных районов, как социальное жилье, энергоэффективность или территориальное планирование. При отсутствии целостных руководящих принципов возникает опасность того, что решение одной проблемы может создать трудности в других сферах. Динамичная оценка экономических, социальных и экологических последствий различных видов мер в области землепользования и развития земельных ресурсов будет способствовать укреплению прогресса, уже наметившегося в сфере политики территориального планирования.

48. С учетом недавнего продовольственного кризиса необходимо, чтобы общественность и представители директивных органов были в курсе экологических условий возможного устойчивого производства продуктов питания. Необходимо обсудить ключевые проблемы в сфере производства продуктов питания в настоящее время и в будущем в контексте устойчивого развития, что будет способствовать выявлению устойчивых путей сохранения производственного потенциала земельных ресурсов при одновременном обеспечении продовольственной безопасности. Такой подход должен учитывать изменения климатических и социально-экономических факторов, включая гуманитарные аспекты и уязвимость представителей неимущих слоев населения.

#### Вставка 3

#### Инициатива по земельной политике

В 2006 году объединение трех panaфриканских организаций, а именно Африканского союза, Африканского банка развития и Экономической комиссии для Африки, выступило с инициативой в области земельной политики. Эта инициатива основывается на том, что источники средств к существованию и доходов 60 процентов населения африканских стран зависят главным образом от фермерства и связанной с ним деятельности. Таким образом, вопросы земельных ресурсов считаются одним из важнейших элементов в разработке политики в области развития в Африке. Рост населения, миграция и урбанизация создают дополнительные проблемы в области доступности земельных ресурсов. В рамках этой инициативы разрабатываются основа и руководящие принципы для земельной политики в целях оказания помощи африканским странам в деле разработки и осуществления реформ земельной политики в интересах сокращения распространенности нищеты, обеспечения мира и безопасности, а также достижения целей в области устойчивого развития.

49. Как отмечалось в докладе Генерального секретаря о борьбе с опустыниванием (E/CN.17/2009/7), в десятилетнем стратегическом плане и концептуальных основах деятельности по активизации осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (2008–2018 годы),

принятых на Конференции сторон в ходе ее восьмой сессии (см. ICCD/COP(8)/16/Add.1, решение 3, приложение), содержатся новые обязательства по осуществлению Конвенции. Уделение первостепенного внимания инвестициям в земельные ресурсы и устойчивое землепользование в целях предупреждения и обращения вспять процесса деградации земель и опустынивания способствуют достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. С учетом большого значения вопросов, связанных с земельными ресурсами, учреждения Организации Объединенных Наций должны как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами совместными усилиями поддерживать эффективные меры по борьбе с деградацией земель и ее более широкими последствиями.

50. Национальные планы действий по борьбе с деградацией земель, сохранению биоразнообразия и климата часто не согласуются с соответствующими стратегиями, такими как национальные стратегии в области устойчивого развития и стратегические документы по борьбе с нищетой. Таким образом, деятельность по их фактическому осуществлению носит ограниченный характер. Непосредственная взаимосвязь деградации земель, сохранения биоразнообразия, изменения климата и обеспечения устойчивого землепользования получила признание в рамках одной из основных оперативных программ Глобального экологического фонда, который выступает за принятие программного подхода путем, в частности, осуществления программы стратегических инвестиций в целях устойчивого землепользования «ТеррАфрика» в странах Африки к югу от Сахары, а также региональной инвестиционной программы для Ближнего Востока и Северной Африки. Цель заключается в том, чтобы преодолеть существующие препятствия и трудности и способствовать более широкому переходу к устойчивому землепользованию.

51. Решение вопросов землепользования также подразумевает четкое понимание законодательных механизмов и регулирующих учреждений, которые играют важную роль в области экономического развития. В ноябре 2008 года члены Группы двадцати приняли решение об укреплении режимов регулирования в целях установления «регулирования или надзора в отношении всех финансовых рынков, продуктов и участников в соответствующих обстоятельствах»<sup>12</sup>. В зависимости от уровня экономического развития страны необходимы различные меры для осуществления соответствующих положений и стимулирования рынков жилья. Важными элементами любого рынка жилья являются надежные законодательные системы, обеспечивающие права собственности и свободу заключения договоров, а также механизмы по борьбе с мошенничеством и коррупцией. В наименее развитых странах прежде всего необходимо обеспечивать такие базовые услуги, как снабжение питьевой водой, санитария и энергоснабжение. Многие развитые регионы создают современные системы контроля за функционированием банковской системы, обеспечивают гарантии для кредиторов и эффективные процедуры принудительной продажи заложенного имущества.

52. Недостаточное развитие организационного потенциала не только отражается на транспарентности в секторе жилья, но также и является препятствием для развития частного сектора, поскольку это мешает диверсификации эконо-

<sup>12</sup> Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, para. 9, можно ознакомиться по адресу: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html>.

мики. Для обеспечения транспарентности необходимы независимая судебная система и надежная гражданская служба. Кроме того, транспарентность является одним из условий для проведения сбалансированной политики и играет важнейшую роль в деле привлечения прямых долгосрочных иностранных инвестиций. Необходимо также принимать меры для содействия проведению организационных реформ в целях улучшения положения в том, что касается финансовых и технических аспектов социального жилья, содействия принятию четких и эффективных методов оценки стоимости земель и создания проектов микрофинансирования для оказания помощи представителям неимущих слоев населения. Текущие события на рынке жилья свидетельствуют о том, что существует четкая взаимосвязь между отсутствием вразумительных положений, регулирующих финансовые рынки, и ростом ценового пузыря на рынке жилья.

53. Планирование и управление земельных ресурсов может быть эффективным лишь в том случае, если в странах существует понимание изменений в области землепользования, а также статуса и тенденций в сфере земельных ресурсов и экосистем. Существуют различные руководящие принципы и средства для оказания странам помощи в оценке стоимости земельных ресурсов и планирования их рационального использования (например, разработанные ФАО руководящие принципы в области агроэкологического зонирования, оценки земельных ресурсов и планирования землепользования). В настоящее время ФАО разрабатывает и осуществляет проверку методов и средств оценки деградации земель на глобальном, национальном и местном уровнях на основе шести экспериментальных стран и организационных партнеров в рамках проекта оценки деградации почв на засушливых землях (ЛИАДА). В рамках этого же проекта будут приниматься меры для создания регионального потенциала по подготовке кадров в целях обеспечения их более широкого задействования странами и партнерами в области развития<sup>13</sup>. Учреждения, фонды, программы и конвенции системы Организации Объединенных Наций также сотрудничают с исследовательскими органами и проектами, которые занимаются разработкой методов и средств контроля и оценки состояния земельных ресурсов с применением дистанционного зондирования. В числе примеров можно назвать проект дистанционного зондирования для оценки состояния почв, осуществляемый Международным центром научных исследований в области агролесоводства<sup>14</sup>, деятельность ДЕЗЕРТЛИНКС по разработке показателей деградации земель<sup>15</sup> и проекты ДЕЗАЙР<sup>16</sup>, а также анализ результатов применения практики устойчивого землепользования в рамках Всемирного обзора подходов и технологий в сфере охраны (ВОКАТ)<sup>17</sup>. Эти проекты обеспечивают получение информации и знаний об экосистемах, землепользовании и земельных ресурсах и имеют основополагающее значение для разработки перспективных исследований и сценариев на региональном и национальном уровнях. Разработанные таким образом модели могут служить отправной точкой для процесса принятия решений в сфере адаптации к изменению климата и смягчения его последствий; освоения земель в целях производства биотоплива; планирования и регулирования развития городов и освоения заболоченных территорий, а также получе-

<sup>13</sup> <http://www.fao.org/nr/lada/>.

<sup>14</sup> <http://www.worldagroforestrycentre.org/sensingsoil/index.html>.

<sup>15</sup> Combating Desertification in Mediterranean Europe: Linking Science with Stakeholders, <http://www.kcl.ac.uk/projects/desertlinks/>.

<sup>16</sup> Desertification Mitigation and Remediation of Land, <http://www.desire-project.eu/>.

<sup>17</sup> <http://www.wocat.org/>.

ния информации для устойчивого управления водосборными бассейнами и поймами рек.

54. На национальном уровне необходимо обеспечить централизацию прогрессивных организационных преобразований в учреждениях, занимающихся вопросами земельных ресурсов, которая должна осуществляться в рамках более широких процессов реформы государственного сектора. В этой связи необходимо укрепить учреждения, занимающиеся управлением землепользования, таким образом, чтобы они обеспечивали гибкость, необходимую для возмещения их собственных административных и технических издержек за счет тех пользователей, которые в состоянии их оплачивать. Необходимо обеспечить децентрализацию деятельности по управлению земельными ресурсами и оказать странам и местным органам власти в регионе надлежащую поддержку в сфере укрепления потенциала и техническую помощь. Необходимо обеспечить четкое распределение ролей и функций сторон, имеющих отношение к земельным ресурсам.

55. Нужно обеспечить финансирование для покрытия первоначальных расходов, часто оказывающихся непомерными для мелкомасштабных фермеров, которым необходимо приобретать технологии устойчивого землепользования и переходить к практике устойчивого землепользования. Техническая помощь должна дополнять финансирование в целях обеспечения создания потенциала наиболее эффективного использования средств и избежания возникновения дефицита, как это было в прошлом. Оказываемая помощь должна способствовать обеспечению доступа к земельным ресурсам и возможностям для осуществления устойчивой деятельности по получению доходов в интересах маргинализированных групп. Она должна способствовать укреплению роли женщин в процессе принятия решений по вопросам управления и планирования землепользования, а также доступа к земельным ресурсам. В целом существует более глубокое понимание того, что значительная часть официальной помощи на цели развития должна быть направлена на сельскохозяйственный сектор и, в частности, осуществляться в интересах мелких фермеров<sup>18</sup>.

56. Как отмечалось ранее, были приняты финансовые стимулы для сохранения земельных ресурсов и учета их функций. Отмечается дальнейшее расширение практики применения новаторских инструментов для решения проблем деградации земель и ее причин, как показано на рисунке III, на котором приводится информация об оплате экологических/экосистемных услуг. Необходимо добиться укрепления этой позитивной тенденции в стремлении признать ценность устойчивого землепользования для водосборных бассейнов, сохранения биоразнообразия и поглощения углерода.

<sup>18</sup> World Bank, *World Development Report 2008: Agriculture for Development* (Washington, D.C., World Bank, 2007), можно ознакомиться по адресу <http://econ.worldbank.org/wdr>.

Рисунок III

**Оплата лесных экосистемных услуг по всему миру с разбивкой по функциям**

Источник: Landell-Mills and Porras (2002) in *Trends in Sustainable Development 2008–2009*, р. 24.

Примечание: разбивка приходится по в общей сложности 287 случаям.

57. Приоритетное значение по-прежнему имеет активизация усилий по укреплению потенциала в следующих сферах управления земельными ресурсами: а) землевладение и управление земельными ресурсами; б) планирование землепользования; и с) устойчивое землепользование с уделением особого внимания комплексным подходам к экосистемам. Укрепление потенциала местных и национальных учреждений способствует повышению взаимодополняемости и результативности их деятельности.

58. Просвещение имеет важное значение для освоения, адаптации и расширения знаний. Знания коренного населения могут сыграть важную роль в деле решения сегодняшних проблем. В то же время выводы новейших исследований могут способствовать адаптации системы знаний коренного населения для целей решения сегодняшних проблем. Применение передовой практики при участии общественности имеет ключевое значение для содействия эффективному решению вопросов устойчивого земле- и водопользования, борьбы с опустыниванием и смягчения последствий засухи.

59. Водохозяйственная безопасность, которая является многосторонней проблемой, касается таких базовых потребностей, как обеспечение продовольст-

венной безопасности, искоренение нищеты и адаптация к изменению климата. В этой связи водохозяйственная политика тесно связана с политикой и стратегиями в области устойчивого ведения сельского хозяйства и землепользования. Необходимо вновь проанализировать сдерживающую и в то же время стимулирующую роль водных ресурсов для жизни человека и источников дохода путем рассмотрения вопросов «водохозяйственной безопасности». В основе этих соображений должен лежать анализ водохозяйственной политики и концепции безопасности человека. Политика управления водными ресурсами должна предусматривать устранение и смягчение связанных с водными ресурсами препятствий и опасностей, таких, как ограниченный доступ, не позволяющий обеспечивать условия для жизни человека, доступ к водным ресурсам низкого качества, дефицит водных ресурсов для основополагающей производственной деятельности и потрясения, вызванные засухами и наводнениями. Водохозяйственная политика должна быть направлена на максимальное укрепление потенциала водных ресурсов по содействию деятельности человека и дальнейшему расширению возможностей человека за счет производства продуктов питания и энергоресурсов.

60. Необходимость обеспечения продовольственной безопасности для миллионов людей в условиях роста цен на топливо и продовольствие получила широкое признание в качестве одного из сложных вопросов развития сельского хозяйства, включая управление ресурсами, а также целенаправленные меры в области социальной защиты и тщательно продуманной торговой политики. Необходимо разработать надлежащую политику экоэффективного использования природных ресурсов в целях обеспечения всеобъемлющего устойчивого социально-экономического развития. Надежное водоснабжение имеет важнейшее значение для производства продуктов питания, поскольку оно позволяет повышать урожайность, снижать факторы риска в сфере сельского хозяйства и стабилизировать доходы фермеров. Надежность и доступность водных ресурсов отражаются на продовольственной безопасности, однако «уравнение», увязывающее производство продовольствия с водохозяйственной безопасностью, не носит линейного или транспарентного характера. Внешние факторы, такие, как взаимосвязь между водопользователями и их правами, играют важную роль в деле определения взаимосвязи между водными ресурсами и продовольствием. В прошлом десятилетии во многих странах не уделялось достаточного внимания сельскохозяйственному сектору, проводилась сомнительная политика в сфере субсидирования и налогообложения, а в национальных повестках дня не уделялось достаточного внимания устойчивому управлению водными ресурсами. Сейчас как никогда назрела необходимость восстановления надлежащих правовых и организационных систем, которые способствовали бы рациональному водопользованию, повышению производительности земель и таким образом укреплению продовольственной безопасности.

61. Многие регионы приступили к созданию собственных передовых центров по вопросам земельной политики, землевладения и управления земельными ресурсами в целях получения необходимой информации и опыта для осуществления новой земельной политики и создания учреждений по земельным ресурсам в поддержку экономического развития и обновления системы управления в XXI веке. Например, обсуждается идея о создании panaфриканской системы земельной политики и земельных реформ для укрепления потенциала в решении сопутствующих вопросов политики.



#### IV. Путь вперед

62. Конкуренция за обладание земельными ресурсами находится на высоком уровне и продолжает обостряться в связи с ростом населения и экономическим ростом, расширением населенных пунктов и развитием инфраструктуры, развитием туризма, производства биоэнергоресурсов и усилиями по содействию развитию сельского хозяйства. Эта конкуренция требует принятия мер, которые бы позволяли решать вопросы справедливости и эффективности в процессе распределения земельных ресурсов, планирования землепользования и управления земельными ресурсами. Для компенсации снижения доступности земельных ресурсов необходимо принять меры по повышению их производительности, особенно в малых островных развивающихся государствах.

63. Обеспечение безопасного землевладения и справедливого доступа к земельным и природным ресурсам имеет важнейшее значение для обеспечения устойчивого развития и сокращения нищеты. В этой связи политика обеспечения прав на землю и предоставления долгосрочной аренды обеспечивает возможности для содействия принятию устойчивой практики землепользования. Деятельность по созданию новой инфраструктуры в целях перемещения традиционных землевладельцев должна строиться на рациональном анализе выполнимости, в котором бы учитывались социальные и политические соображения наряду с интересами устойчивого развития.

64. Проведение эффективной политики земельной реформы может способствовать сокращению социальных диспропорций в плане доступа к земельным ресурсам, а также в значительной мере способствовать сокращению распространённости нищеты в сельских районах, стимулировать экономический рост сельской экономики и сокращать миграцию из сельских районов в города. Вместе с тем важно, чтобы такая политика реформы не только способствовала достижению установленных целей, но также и обеспечивала защиту природных ресурсов от деградации. Эффективное привлечение к этой деятельности различных участников на всех уровнях разработки, управления и осуществления земельной политики будет способствовать повышению инициативности на местном уровне и обеспечению приверженности делу ее осуществления.

65. Существуют различия между моделями распределения земельных ресурсов или управления ими с точки зрения их социальной и экономической эффективности. Эти различия вызваны прежде всего социально-экономическими условиями, существующими в обществе, культурными традициями и историческими аспектами землепользования и управления земельными ресурсами, в частности. Это свидетельствует о необходимости изучения новых и новаторских подходов к урегулированию земельных вопросов в странах, в которых царит мир, и в странах, переживающих конфликтные и постконфликтные ситуации. Надлежащая координация и постоянное взаимодействие между национальными и местными участниками, а также между секторами имеет важнейшее значение для обеспечения безопасного землевладения в целях содействия устойчивому землепользованию и планированию земельных ресурсов.

66. Необходимо обеспечить укрепление потенциала в сфере управления земельными ресурсами по линии формальных механизмов управления земельными ресурсами и обычных систем землевладения во избежание или в целях смягчения неблагоприятных последствий существования неадекватных систем

управления. Таких улучшений можно добиться по линии обеспечения надлежащей защиты прав на земельные ресурсы, обеспечения стимулов для инвестирования в управление земельными ресурсами, укрепления технического и организационного потенциала общественных систем землеуправления и повышения качества данных и совершенствования систем управления информацией. В ходе проведения политических реформ первостепенное внимание необходимо уделять поощрению принятия подходов, в которых учитываются интересы неимущих слоев населения и предусматривается активное содействие участию и расширению возможностей представителей уязвимых слоев общества, в частности женщин и коренных жителей. Имеющиеся данные свидетельствуют о необходимости расширения возможностей женщин в целях задействования всего потенциала земельных ресурсов.

67. Устойчивое землепользование имеет важнейшее значение для недопущения деградации земель и восстановления деградировавших земель для их производственного использования, а также в целях обеспечения важнейших экосистемных услуг и защиты биоразнообразия. Оно также способствует смягчению изменения климата и адаптации к нему. Адаптация к изменению климата, которая включает неожиданные экстремальные погодные явления, требует принятия надлежащих ответных мер в форме снижения риска и укрепления соответствующего потенциала населения, относящегося к группе риска. Такие меры должны включать долгосрочную адаптацию систем и механизмов землепользования, которые обеспечивали бы сохранение систем получения источников средств к существованию. Необходимо задействовать местные знания, поскольку они позволяют получить представление о надежных методах адаптации и способствовать разработке систем раннего оповещения об экстремальных явлениях. В то же время проведение исследований и принятие новаторских подходов (таких, как меры по укреплению источников средств к существованию и системы заблаговременного оповещения) могут способствовать принятию мер по смягчению опасности и снижению уязвимости приносящих доход видов деятельности к экстремальным явлениям.

68. Существуют методы и технологии эффективного землепользования и управления земельными ресурсами, однако необходимо добиваться их адаптации и более широкого применения. Эти методы и технологии могут использоваться в интересах значительного количества приносящих доход видов деятельности и экосистем, поскольку они приносят многоплановые результаты. Например, поглощение углерода почвой имеет огромный потенциал для повышения содержания углерода в почве, а также отвечает интересам сохранения биоразнообразия почвы, плодородности почв и их способности удерживать воду и таким образом способствует повышению производительности сельского хозяйства. Вместе с тем распространение и расширение подходов, предусматривающих устойчивое землепользование, должно подкрепляться мобилизацией необходимой политической воли и финансовых ресурсов.

69. Такая политика и меры, как оплата экосистемных услуг, должны способствовать принятию сбалансированных экосистемных подходов, которые предусматривают использование экосистемных услуг и способствуют сохранению экосистемных функций. Необходимо проводить аналогичную политику для сохранения общих ресурсов (например, лесов, заболоченных территорий, водных ресурсов, озер, речных бассейнов и морей).

70. Деятельность по укреплению потенциала и передаче технологий должна способствовать тому, чтобы сельское население могло осуществлять соответствующую деятельность в контексте подходов, предусматривающих устойчивое и комплексное землепользование. С этой целью в рамках соответствующей политики и по линии деятельности учреждений необходимо обеспечивать возможности для устойчивого удовлетворения расширяющихся и конкурирующих видов землепользования и водопользования при сохранении жизнеспособных и сбалансированных фермерских и нефермерских секторов в сельских районах.

---