



Экономический и Социальный

Distr.  
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.9  
21 January 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Пятая сессия

7-25 апреля 1997 года

Общий прогресс, достигнутый после Конференции Организации  
Объединенных Наций по окружающей среде и развитию

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Комплексный подход к планированию и рациональному использованию  
земельных ресурсов\*

(Глава 10 Повестки дня на XXI век)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. КЛЮЧЕВЫЕ ЦЕЛИ . . . . .	1	33
II. ДОСТИЖЕНИЯ . . . . .	4 - 17	4
III. ОБНАДЕЖИВАЮЩИЕ ПЕРЕМЕНЫ . . . . .	18 - 19	

\* Доклад был подготовлен Продовольственной и сельскохозяйственной организацией как координатором деятельности по осуществлению главы 10 Повестки дня на XXI век в соответствии с договоренностями, достигнутыми в рамках Межучрежденческого комитета по устойчивому развитию (МУКУР). Он представляет собой результат консультаций и обмена информацией между учреждениями Организации Объединенных Наций и международными и национальными научными организациями, заинтересованными правительственными учреждениями и целым рядом других институтов и частных лиц.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
iv. НЕОПРАВДАВШИЕСЯ ОЖИДАНИЯ . . . . .	20 - 28	
v. НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ . . . . .	23 - 27	9

## I. КЛЮЧЕВЫЕ ЦЕЛИ

1. В настоящем докладе содержится информация о прогрессе в достижении целей, сформулированных в главе 10 Повестки дня на XXI век ("Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов")<sup>1</sup>, с учетом решений, принятых Комиссией по устойчивому развитию по данному вопросу на ее третьей сессии в 1995 году. Главная цель главы 10 Повестки дня на XXI век заключается в содействии внедрению комплексного подхода к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов. Это должно достигаться путем осуществления комплекса мероприятий в области землепользования и поддержки баз данных и информационных систем и на основе международной и региональной координации и сотрудничества. Поскольку рассматриваемая глава посвящена важному межсекторальному аспекту процесса принятия решений в области устойчивого развития, она тесно связана с рядом других глав Повестки дня на XXI век, в частности с различными главами разделов II и IV.

2. Если говорить более конкретно, то в главе 10 сформулированы следующие цели, для достижения которых были определены временные рамки:

а) проведение пересмотра и выработка политики, направленной на поддержку наиболее оптимального землепользования и рационального использования земельных ресурсов, не позднее 1996 года (здесь термины "земля" и "земельные ресурсы" понимаются в широком и всеобъемлющем смысле и охватывают, например, воду, флору, фауну и другие связанные с землей природные ресурсы);

б) совершенствование и укрепление систем планирования, управления и оценки земель не позднее 2000 года;

в) укрепление учреждений и координационных механизмов в области землепользования и земельных ресурсов не позднее 1998 года;

г) создание механизмов содействия активному участию всех заинтересованных субъектов землепользования не позднее 1996 года.

3. Первая из перечисленных выше четырех целей самая важная, поскольку она будет выполнять ключевую интегрирующую функцию, обеспечивая синтез усилий всех участников и всех мероприятий. Сегодня отсутствие комплексного подхода к использованию земельных ресурсов, в плане как производства, так и охраны, является самым серьезным недостатком как в развитых, так и в развивающихся странах. Как представляется, непосредственная причина такого положения почти всегда носит институциональный характер, поскольку формирование и эволюция различных институтов человеческого общества, занимающихся сбором и обработкой информации, ведением переговоров и принятием решений, оказанием услуг и практической деятельностью, серьезно отставали от роста численности населения, развития техники и социальных и экономических потребностей.

## II. ДОСТИЖЕНИЯ

### A. Разработка стратегий и методологии

4. Многие страны разработали национальные стратегии охраны природы или находятся в процессе их разработки. Однако необходимо, чтобы они не оставались всего лишь стратегиями, а воплощались в программы практической их реализации. Продовольственная и сельскохозяйственная

организация Объединенных Наций (ФАО) и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) оказывали помощь в этой области в рамках совместного проекта по разработке целостной структурной основы, в которой интересы различных субъектов землепользования, информационная деятельность и работа учреждений сочетались бы со стимулированием производства и охраны. Отправной точкой является понимание того, что производство будет возрастать по мере устранения препятствий и появления стимулов и что пользователи будут заботиться об охране ресурсов в том случае, если они будут в этом заинтересованы. Во-вторых, использование ресурсов будет наиболее эффективным, если оно будет регулироваться на основе переговоров между субъектами землепользования и если все субъекты будут располагать надлежащей информацией в качестве основы для переговоров и принятия решений. Для того чтобы это произошло, необходимо создать соответствующую организационную базу и информационные системы. В этой связи особое внимание необходимо уделять тем группам субъектов землепользования, которые в настоящее время находятся в неблагоприятном положении с точки зрения ведения переговоров на равных условиях.

5. Общеизвестным является тот факт, что решения и переговоры, касающиеся использования по существу одних и тех же основных ресурсов, принимаются и ведутся на многих социальных и организационных уровнях – от ферм до глобального уровня – и что переговорные и директивные структуры необходимо интегрировать как горизонтально, так и вертикально с точки зрения распределения, потребностей и целей. Термин "планирование землепользования", который в прошлом означал главным образом пространственное планирование физических ресурсов, и только планирование, зачастую по принципу "сверху вниз", во многих отношениях уже не совсем правильно и полно отражает всеохватывающее и целостное понятие, которое объединяет все аспекты процесса землепользования (и использования смежных ресурсов) в интересах максимально устойчивого производства и удовлетворения всех других потребностей человека, таких, как потребность в жилье и сохранение биологического разнообразия.

6. В рамках совместной программы ФАО/ЮНЕП в 1995 году состоялись две консультации экспертов. Упомянутые выше принципы были доработаны и воплощены в практические предложения. Ведется подготовка трех публикаций, посвященных этому подходу. Новый подход уже обсуждается и начал внедряться в ряде стран. Он будет дорабатываться и освещаться на нескольких предстоящих практикумах и конференциях. Хотя пройдет, вероятно, несколько лет, прежде чем упомянутые принципы станут общеизвестными, будут соответствующим образом скорректированы и получат широкое применение, положение в этой области дает достаточные основания для оптимизма.

#### В. Системы планирования, управления и оценки

7. Решения в отношении землепользования связаны с поиском оптимального соответствия между земельными ресурсами и режимом землепользования. До настоящего времени не было действующей согласованной на международном уровне системы, которая позволила бы дать точное определение наземного покрова, землепользования или производственных систем. Это было серьезным препятствием на пути к разработке глобального комплекса подробных статистических показателей, что в свою очередь осложнило наблюдение за изменениями режима землепользования и состояния наземного покрова. Отсутствие теоретической основы для описания и определения землепользования и наземного покрова также было одним из наиболее серьезных препятствий при поиске реальных альтернатив нынешним системам землепользования и производства или их совершенствованию. Три года назад ФАО и ЮНЕП совместно с национальными учреждениями выдвинули инициативу разработки рациональной и практичной системы для определения и классификации. Материалы по итогам этой работы планируются опубликовать в конце 1996 года. До этого уже были выпущены

пакеты программного обеспечения для обработки и хранения информации о наземном покрове и землепользовании, разработанные в рамках той же инициативы.

8. Несмотря на перечисленные трудности с определением и выработкой концептуальной основы, ряд информационных систем по земельным ресурсам, в частности лесным ресурсам, все же был разработан. Системы географической информации, сопряженные с базами данных, содержащими информацию о земельных ресурсах, а также информацию социально-экономического характера, также получают все более широкое распространение как в развитых, так и развивающихся странах, иногда даже на уровне отдельных деревень. В ближайшие несколько лет можно ожидать стремительного прогресса в этой области, хотя в большей степени он затронет те страны, которые имеют более широкий доступ к финансовым и технологическим ресурсам. В настоящее время движущей силой в этом процессе являются два фактора: цифровая обработка тематических карт всех масштабов и привязка различных тематических направлений к конкретным базам данных учреждений. В то же время доступ широкой общественности в ряде случаев ограничивается постановлениями правительств и коммерческими предприятиями, заинтересованными в продаже информации.

9. Что касается информации, то необходимо иметь четкое представление о трех ключевых моментах. Первый заключается в том, что информация, которая позволила бы субъектам землепользования всех классов принимать рациональные решения, включает не только данные о почве, климате и других физических параметрах. Она должна также включать сведения о потенциальных рынках, наборе альтернативных культур, производственных системах, законах и правилах, обеспеченности факторами производства и их стоимости и о ряде других факторов. Во-вторых, все субъекты землепользования, в том числе низового уровня, должны иметь возможность регулярно получать такую информацию. Это требует творческого подхода к разработке соответствующих систем распространения информации. В-третьих, доступ к информации должен сочетаться с соответствующей просветительской работой и обучением методам использования и анализа информации, а также ведения переговоров на равных условиях с другими классами субъектов землепользования, такими, как коммерческие предприятия.

10. Правительства должны отдавать себе отчет в том, что сами они не могут взять на себя всю работу по полному информационному обеспечению на всех уровнях. Весьма существенную роль должны сыграть организации частного сектора, такие, как коммерческие радио- и телевизионные станции, газеты и ассоциации субъектов землепользования. Нынешнее стремительное распространение информационных сетей и связей между ними во всем мире открывает возможности для активного и целенаправленного распространения информации и данных, необходимых для принятия продуманных решений и ведения переговоров, среди всех классов субъектов землепользования, включая тех, которые до настоящего времени такой информацией не пользовались.

11. Следует особо остановиться на необходимости подготовки и обучения в этой общей области. Сюда входит обучение использованию и анализу информации и работе с информационными системами. Появляется все больше пакетов компьютерных программ для мониторинга, составления карт и анализа данных о земельных ресурсах и землепользовании на всех уровнях. Расширяется также доступ к данным дистанционного зондирования, которые служат исходными элементами и базой для составления тематических карт и карт землепользования и мониторинга окружающей среды.

### C. Учреждения и координационные механизмы

12. Разработка теоретических основ и практическое осуществление планирования земельных ресурсов и землепользования представляют собой сложные задачи, выполнение которых требует участия нескольких министерств на национальном уровне, а также региональных и местных органов и частного сектора. Многие из существующих организационных механизмов не обеспечивают тех условий, которые способствовали бы совместной деятельности государственных и частных структур по расширению участия населения в землепользовании и повышении транспарентности в связанных с ним вопросах.

13. Необходим гораздо больший прогресс в этой общей области, особенно в том, что касается структуры государственных учреждений. Первым шагом было бы налаживание дополнительных горизонтальных связей, что способствовало бы обмену информацией и внедрению более комплексного подхода.

#### D. Участие населения

14. С каждым днем необходимость вовлечения всех, кто имеет отношение к землепользованию и хозяйственному использованию земель, особенно общин и местного населения, получает все более широкое признание. Полезный опыт накапливается правительствами, неправительственными организациями и учреждениями, занимающимися вопросами развития, в развивающихся странах, и этот опыт начинает обобщаться и анализироваться на предмет выявления тех типов структур, которые наиболее успешно представляют интересы субъектов землепользования в долгосрочной перспективе, и наиболее оптимальных подходов к их созданию. В ряде развивающихся стран ограничения на государственные ресурсы привели к уменьшению влияния центральных органов с передачей общинам более широких полномочий в плане распоряжения их местными ресурсами. В целом в истекшие несколько лет было создано большое число самых разных местных организаций, занимающихся вопросами землепользования (и использования смежных ресурсов).

15. Наблюдается увеличение числа осуществляемых практических программ, направленных на то, чтобы привлечь местное население к распоряжению ресурсами или фактически возложить на них ответственность за этот процесс (а не просто предоставить им возможность участвовать в "консультациях" в связи с программами, разрабатываемыми и осуществляемыми правительствами). Ряд наиболее успешных оригинальных подходов, внедряемых преимущественно, но не исключительно, в развивающихся странах, в настоящее время дорабатывается и совершенствуется и применяется более широко в самых разных ситуациях. После Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) начался процесс осуществления, консолидации или существенного расширения национальных программ, направленных на стимулирование активности на местном уровне в области планирования землепользования и ресурсопользования, особенно в отношении лесов. К их числу относятся программа "За образцовое содержание лесов" в Канаде, объединенная программа в области лесопользования в Индии, общинная программа в области лесного хозяйства в Непале и программа охраны земельных ресурсов в Австралии.

16. Опыт работы Всемирного банка в Африке подсказывает, что вопросы использования земельных ресурсов должны решаться на самом низком уровне на основе подходов, учитывающих спрос, и привлечения субъектов землепользования, особенно женщин, к процессу принятия решений. Банк также особо подчеркивает, что земля должна рассматриваться одновременно как социальный и экономический ресурс. Многие другие организации как на африканском континенте, так и в других регионах мира пришли к тем же выводам.

17. В ряде стран в последние годы наблюдалась активизация усилий в направлении предоставления людям возможностей для выражения своих мнений о планах, связанных с

использованием общественных земель или регулирования режима использования частных земель. Кроме того, за истекшие пять лет произошло стремительное увеличение численности и усиление влияния неправительственных организаций во всем мире, многие из которых дают возможность отразить местные интересы на национальном и даже на международном уровнях.

### III. ОБНАДЕЖИВАЮЩИЕ ПЕРЕМЕНЫ

18. Включив в Повестку дня на XXI век главу 10, участники ЮНСЕД тем самым признали важность содействия внедрению комплексного подхода ко всем аспектам распоряжения земельными ресурсами; с 1992 года на национальном уровне все более широко признается необходимость практических мер для выполнения этого обязательства. Только за истекшие несколько месяцев правительства более 30 стран обратились к ФАО с просьбой об оказании помощи в этой области. Национальные власти также все более открыто обсуждают и рассматривают более фундаментальные и радикальные варианты землепользования, которые могут предполагать изменение существующих организационных структур, которые во многих случаях могут серьезно затруднить принятие эффективных мер. Расширение диалога с правительствами заинтересованных стран дает идеальную возможность для дальнейшей доработки и проверки упомянутого выше предлагаемого комплексного подхода ко всем аспектам использования земельных ресурсов, выдвинутого ФАО и ЮНЕП, и подключить доноров, учреждения, занимающиеся вопросами развития, и получающие страны к диалогу, основанному на принципах партнерства.

19. В ряде стран был достигнут реальный и существенный прогресс в децентрализации полномочий и передаче функций принятия решений на уровне, способные обеспечить привлечение местного населения. В результате повышается подотчетность правительственных учреждений на этом уровне и закладываются основы такого подхода к оказанию услуг, в котором определяющим фактором является спрос. Налицо также признаки укрепления партнерских отношений между правительствами и неправительственными организациями в процессе развития и использования земельных ресурсов, а также взаимопонимания в том, что касается их соответствующих сильных и слабых сторон.

### IV. НЕОПРАВДАВШИЕСЯ ОЖИДАНИЯ

20. Уже сейчас достаточно широко признается необходимость комплексного подхода к планированию и использованию земельных ресурсов, а тот быстро растущий интерес к предложениям, выдвигаемым совместно ФАО и ЮНЕП на основе имеющихся знаний и опыта прошлого, внушает оптимизм. Вместе с тем следует ожидать, что процесс распространения и внедрения в масштабах всего мира нового подхода к планированию земельных ресурсов займет несколько лет, особенно если учесть, что он может быть сопряжен со значительными изменениями организационного характера. В связи с этим международному сообществу следует реально оценивать необходимые временные рамки для осуществления этой программы. Кроме того, повсеместному внедрению этого подхода будет мешать нехватка ресурсов. Сложившиеся в период после ЮНСЕД сложные экономические условия стали причиной того, что объем доступных людских ресурсов и финансовых средств фактически резко сократился, а не увеличился, в то время как реализация решений, принятых на Конференции, требовала дополнительных усилий. Это также отрицательно сказалось на способности соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций налаживать организационные связи, необходимые для более продуманного общего подхода к данной работе.

21. Как было отмечено выше, если в странах, располагающих достаточными финансовыми и технологическими ресурсами, наблюдалось стремительное развитие информационных систем, связанных с земельными ресурсами, то во многих развивающихся странах создание информационных систем серьезно ограничивалось нехваткой базовых данных и информации о природных ресурсах, отсутствием развитой рыночной инфраструктуры и организационной базы. Кроме того, в последние годы работа по составлению карт основных ресурсов оказалась заброшенной как самими странами, так и донорами. Теперь землепользователи и правительства испытывают потребность в такой информации для принятия решений, однако во многих случаях она отсутствует. В этой области, а также в снабжении техническими средствами и организации обучения сбору информации, включая составление карт и разработку систем, доноры могли бы внести весьма ценный вклад.

22. Кроме того, более полная информация и определения некоторых важных понятий необходимы всем странам для повышения степени точности данных наблюдения за состоянием природных систем или разработки и внедрения систем землепользования и землеустройства, которые были бы устойчивыми и соответствовали бы специфике различных физических, социальных и экономических условий, существующих в странах мира. Двумя областями, в которых пока не был достигнут международный консенсус, являются:

а) экологические зоны мира и их компоненты как база для мониторинга изменений окружающей среды и разработки широких руководящих принципов и стратегий в области природопользования;

б) показатели состояния окружающей среды, которые не совпадают с понятием показателей устойчивости, а относятся к текущему состоянию (или "здоровью") природного объекта с точки зрения его деградации или продуктивности.

#### v. НОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

23. Рост численности населения и нерациональное использование ресурсов привели к возникновению социальных и экологических проблем, которые относятся к числу наиболее серьезных проблем, стоящих перед обществом. Хотя в последние годы темпы роста численности населения мира, как представляется, стабилизировались, острота этих проблем по-прежнему усиливается, особенно во многих районах Африки и Азии – регионах, в которых потребности в продовольствии, по всей вероятности, будут наиболее значительными в предстоящие 50 лет. Все это говорит о необходимости разработки и внедрения более эффективных систем использования ресурсов, что является важнейшей новой приоритетной задачей, стоящей перед человечеством.

24. Учитывая, что начальный этап теоретического обоснования совместной инициативы ФАО/ЮНЕП приближается к завершению, все острее встает вопрос о финансировании мероприятий по распространению информации и обсуждению предлагаемого комплексного подхода на различных конференциях и практикумах и поддержки стремительно расширяющейся программы внедрения на местах. Хотя известно, что доноры сами испытывают финансовые трудности, следует надеяться, что они признают потенциальные преимущества комплексного подхода перед разрозненными мерами и включатся в диалог о разрабатываемой методологии, с тем чтобы получить представление о ее потенциале.

25. Глава 10 имеет особое значение для всех 14 глав раздела II Повестки дня на XXI век, и более чем в половине всех глав Повестки дня на XXI век так или иначе упоминается или подчеркивается необходимость планирования землепользования. Другие главы, например главы 28,



38, 39 и 40, имеют особое значение для главы 10. В главе 40 многое дублируется и отмечается особая необходимость в комплексном подходе, который в настоящее время отсутствует.

26. Продолжающаяся стремительная урбанизация в развивающихся странах вызывает значительные изменения в режимах землепользования в городских, пригородных и даже сельских районах. Неспособность планирующих структур и вспомогательных служб поспевать за ростом городского населения проявляется в возникновении скваттерских поселений и трущоб; проблемах загрязнения, водоснабжения и удаления отходов; и целом ряде социальных и экономических проблем. Все большую актуальность приобретают вопросы комплексного подхода к потребностям городов и районов, примыкающих к городам, или бывших сельских районов; оценке изменений в пригородных районах, происходящих в связи со стремительной урбанизацией; разработке стратегий удовлетворения сконцентрированного в одном месте спроса на продовольствие, энергию и различные материальные товары; придании развитию городов экологичного характера; и вовлечении всех субъектов землепользования в работу над проектами застройки городов.

27. Составление и постоянное обновление планов ликвидации последствий стихийных бедствий также выдвигаются в разряд приоритетных задач. Подобные бедствия зачастую являются последствиями концентрации населения в одном месте, когда такие виды деятельности, как вырубка лесов, вызывают оползни или наводнения. Другие причины могут быть связаны с более долгосрочными последствиями для глобальных систем и окружающей среды.

#### Примечания

<sup>1</sup> Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II.

-----