



**Экономический  
и Социальный Совет**

Distr.: General  
1 February 2000  
Russian  
Original: English

**Комиссия по устойчивому развитию**

Восьмая сессия

24 апреля — 5 мая 2000 года

**Комплексный подход к планированию и рациональному  
использованию земельных ресурсов \***

Доклад Генерального секретаря

**Содержание**

|  | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|--|---------------|-------------|
| I. Введение .....                                    | 1 – 4         | 3           |
| II. Тенденции использования земельных ресурсов ..... | 5 – 15        | 3           |
| III. Информация о земельных ресурсах .....           | 16 – 26       | 6           |
| A. Системы информации .....                          | 16 – 21       | 6           |
| B. Анализ использования земельных ресурсов .....     | 22 – 24       | 7           |
| C. Показатели устойчивого землепользования .....     | 25 – 26       | 8           |

\* Настоящий доклад подготовлен Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) в качестве координатора деятельности по осуществлению главы 10 Повестки дня на XXI век в соответствии с договоренностями, достигнутыми в рамках Межучрежденческого комитета по устойчивому развитию (МУКУР). Он явился результатом обширных консультаций и обмена информацией между учреждениями Организации Объединенных Наций, заинтересованными правительствами и неправительственными организациями и целым рядом других учреждений и частных лиц.

---

|     |   |         |    |
|-----|---|---------|----|
| IV. | Национальная политика .....   | 27 – 46 | 8  |
| A.  | Планирование землепользования .....   | 27 – 31 | 8  |
| B.  | Скоординированное, децентрализованное и основанное на участии населения рациональное использование земель ..... | 32 – 44 | 10 |
| C.  | Реформа системы землепользования .....  | 45 – 46 | 13 |
| V.  | Международные программы .....   | 47 – 53 | 14 |
| VI. | Приоритеты в отношении будущих действий .....   | 54 – 79 | 16 |
| A.  | Национальная политика .....   | 54 – 58 | 16 |
| B.  | Концентрация на «горячих точках» деградации земель .....  | 59 – 67 | 17 |
| C.  | Организация действий .....  | 68 – 71 | 19 |
| D.  | Международное сотрудничество .....  | 72 - 79 | 19 |

## I. Введение

1. В соответствии с многолетней программой работы Комиссии по устойчивому развитию, принятой Генеральной Ассамблеей в 1997 года на ее девятнадцатой специальной сессии, Комиссия на своей восьмой сессии рассмотрит в качестве секторальной темы вопрос о комплексном подходе к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов. В настоящем докладе анализируется прогресс и проблемы, связанные с разработкой и применением комплексного подхода к планированию и рациональному использованию природных ресурсов в соответствии с главой 10 Повестки дня на XXI век<sup>1</sup>. В докладе рассматриваются последние события и тенденции с уделением особого внимания новым вопросам, конкретным подходам, усовершенствованным методам и технологиям, а также нововведениям и мероприятиям на местном, национальном и международном уровнях. В заключительном разделе излагаются приоритетные направления будущей деятельности на национальном и международном уровнях.

2. Приводимый в настоящем докладе обзор прогресса, достигнутого в рамках «касающегося земельных ресурсов блока» Повестки дня на XXI век (главы 10, 11, 12, 13, 14 и 15), подкрепляется четырьмя дополнениями, которые были подготовлены соответствующими специалистами и касались: борьбы с обезлесением; борьбы с опустыниванием и засухой; устойчивого развития горных массивов; и сохранения биологического разнообразия. Настоящий доклад тесно увязан с Докладом Генерального секретаря об устойчивом развитии сельского хозяйства и сельских районов.

3. Важность комплексного подхода к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов обусловлена беспрецедентным демографическим давлением на земельные, водные и биологические ресурсы и спросом общества на них, а также усиливающейся деградацией ресурсов и опасностью снижения уровня стабильности и сопротивляемости экосистем и окружающей среды в целом. Проявляющиеся глобальные тенденции связаны с ростом населенных пунктов и

инфраструктуры, интенсификацией сельского хозяйства и вовлечением в сельскохозяйственный оборот малопродуктивных районов и неустойчивых экосистем. Предпринимавшиеся с целью повышения продуктивности усилия в рамках интенсификации и разработки технологий приводили в некоторых случаях к усилению воздействия на окружающую среду и здоровье человека.

4. Эти тенденции также усугубляют конфликты, связанные с доступом к земельным, водным и биологическим ресурсам и правами на них, и обостряют конкуренцию и между сельским хозяйством и другими секторами за сокращающиеся на душу населения земельные ресурсы. Они влияют на продовольственную безопасность во многих развивающихся странах, глобальное экологическое равновесие и благосостояние нынешнего и будущих поколений. Задача заключается в создании и поощрении устойчивых и продуктивных систем использования земельных ресурсов и защите особо важных ресурсов и экосистем на основе сбалансированного использования земельных, водных и других ресурсов, обеспечения базы для переговоров, выработки решений с участием широких масс и устранения конфликтов между заинтересованными лицами, а также создания благоприятного политического, социального и экологического климата.

## II. Тенденции использования земельных ресурсов

5. Изменение характера использования земельных ресурсов и земельного покрова ускоряется и, вероятно, станет наиболее важным фактором глобального изменения земных экосистем в ближайшие несколько десятилетий. Всемирный институт ресурсов (ВИР, 1998 год) сообщает, что изменение природных экосистем происходит в более широких масштабах, чем когда-либо, охватывая целые ландшафты. Крупномасштабные изменения земной поверхности в результате обезлесения, увеличения сельскохозяйственных угодий, роста городских и пригородных районов и неустойчивого использования ресурсов пресной воды будут в целом определять состояние и

размеры земных экосистем в ближайшие несколько десятилетий. Постепенное дробление оставшихся на планете девственных лесов, городское строительство в прибрежных районах и развитие городов, пригородов, дорог и инфраструктуры в когда-то сельской местности приведут к деградации условий обитания и речных бассейнов в этих районах, а также ухудшению состояния биологического разнообразия.

6. Масштабы этих ландшафтных изменений, а также высокие темпы урбанизации, промышленного и сельскохозяйственного производства вызывают изменения глобальных систем и циклов, которые лежат в основе функционирования экосистем. Эти изменения тают в себе сильную и чреватую серьезными последствиями угрозу для окружающей среды. Хорошо известным примером этого является глобальное потепление в результате накопления «парниковых» газов, что может вызвать широкомасштабное нарушение природных экосистем, сельского хозяйства и людских поселений в результате изменения характера выпадения дождей и температурного режима, а также повышения уровня моря. Нарушение глобального круговорота азота в результате экстенсивного использования синтетических удобрений, сжигание ископаемого топлива и другие виды деятельности также тают в себе опасность изменения структуры и состава земных и водных экосистем. Аналогичным образом, выбросы окиси серы, вызывающие кислотные дожди и, следовательно, создающие угрозу лесам и речным бассейнам, могут обусловить значительные изменения этих двух экосистем.

7. Несколько стран пострадали от чрезмерного или недостаточного выпадения осадков, наводнений или массивных лесных пожаров, связанных с явлением «Эль-Ниньо» в Южном полушарии. Наблюдавшееся в 1997–1998 годах явление «Эль-Ниньо» было одним из наиболее сильных за всю известную историю. Оно серьезно повлияло на погоду и климат во всем мире и имело неблагоприятные социально-экономические последствия, в том числе привело к нанесению огромного ущерба сельскому хозяйству и лесам. Связанные с ним засухи превратили влажные леса в более сухую сферу обитания и распространения растительности, в результате чего увеличилось число пожаров, их интенсивность и

продолжительность. Хотя в засушливых и полувасушливых зонах лесные пожары происходят каждый год, в 1997–1998 годах горели почти все типы лесов, даже в тропических районах. Текущие усилия по планированию в целях устранения последствий этого явления, как правило, носят секторальный и краткосрочный характер.

8. Явление «Эль-Ниньо» в Южном полушарии и связанные с ним атмосферные и океанографические последствия не являются новыми. Однако предполагается, что с середины 70-х годов частотность и острота этих циклов и других катастрофических климатических явлений усилилась. Основную обеспокоенность вызывают изменения климатических условий (необычные засухи, ливни, ураганы и циклоны) и их последствия для жизни человека, его здоровья и населенных пунктов, сельскохозяйственного производства, продовольственной безопасности и биологического разнообразия. Сегодня усовершенствованное моделирование, теоретическое понимание и данные позволяют лучше прогнозировать и контролировать эти явления и их последствия, а также глобальное изменение климата, однако их воздействие на человека и экономику может быть по-прежнему огромным.

9. Глобальные исследования ФАО (1999 год) показывают, что многие развивающиеся страны по-прежнему сталкиваются с серьезными проблемами, связанными с нищетой и отсутствием продовольственной безопасности, недостатком производственных технологий и неустойчивыми условиями жизни. Они могут также становиться еще более уязвимыми перед колебаниями климата и другими стихийными бедствиями. Земельные ресурсы во многих тропических, субтропических и засушливых районах планеты характеризуются сильной деградацией, что имеет серьезные последствия для многих людей из более чем 80 процентов населения мира, проживающего в странах, в которых сельское хозяйство и земельные угодья являются основными источниками жизни. Расширяющиеся масштабы деградации земель, опустынивания и обезлесения обусловлены нищетой, демографическим давлением, несовершенным распределением земельных ресурсов, их использованием и агротехникой, несоответствующими средствами

сельскохозяйственного производства, неадекватными агрономическими приемами, выпасом скота, отсутствием соответствующих технологий или их неправильным использованием, неэффективным рынком и другими организационными и юридическими недостатками, а также несовершенством политики (см. E/CN.17/2000/6/Add.2).

10. По оценкам Международного справочно-информационного центра почвоведения (МСИЦП) и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), деградацией земель охвачены примерно 2 млрд. гектаров, из которых 38 процентов классифицируются как слабо деградированные, 46 процентов — умеренно деградированные, 15 процентов — сильно деградированные и 0,5 процента — чрезмерно деградированные. По регионам в Азии отмечается самый высокий процент деградированных земель в мире (38 процентов), затем идет Африка (25 процентов), Южная Америка (12 процентов), Европа (11 процентов), Северная Америка (8 процентов) и Австралия (5 процентов). В странах Африки к югу от Сахары и в некоторых других регионах усилия по увеличению объема продукции растениеводства и созданию товарных культур также приводили к негативным последствиям. К их числу относятся сокращение периодов парования, уменьшение питательных веществ почвенного происхождения и органического вещества, снижение плодородия и проницаемости почвы. Уменьшение питательных веществ имеет серьезные последствия во всем мире; так, исследование Международного центра по разработке удобрений, проведенное в странах Африки к югу от Сахары, показало, что ежегодное снижение плодородности превышает 20 кг питательных веществ на гектар.

11. Процессы деградации земель связаны с уплотнением почвы, эрозией почвенных и водных ресурсов, снижением плодородия почвы, сокращением биомассы, засолением, потерей биологического разнообразия почвы и другими физическими и химическими изменениями, происходящими в результате несоответствующего дренажа и неправильного использования почв, а также уменьшением биологического разнообразия почв. По оценкам, среднее падение урожайности в Африке составляет 8 процентов, а в некоторых

районах снижение продуктивности достигает 50 процентов. Отмечаемое в результате этого сокращение районов обитания и уменьшение возможностей поддержки жизни животного и растительного мира вызывают генетическую эрозию местных видов и разновидностей растений и животных, что непосредственно сказывается на состоянии продовольственной безопасности и здоровье местного населения, особенно бедных людей, которые полагаются на природное разнообразие при удовлетворении своих многочисленных потребностей (см. E/CN.17/2000/6/Add.4).

12. По оценкам ФАО, в период 1980–1990 годов площади лесов в мире сократились на 180 млн. гектаров, а в период 1990–1995 годов — еще на 56 млн. гектаров. В развивающихся странах ежегодные потери лесных площадей составляли, по оценкам, в период 1980–1990 годов 15,5 млн. гектаров, при этом ежегодное сокращение лесного покрова достигало 0,7 процента в Африке, 0,6 процента в Азии и 0,5 процента в Южной Америке (см. E/CN.17/2000/6/Add.1). Предполагается также, что примерно 30 процентов орошаемых земель в мире, 40 процентов неорошаемых сельскохозяйственных угодий и 70 процентов пастбищных угодий уже в той или иной мере страдают от усилившейся деградации. Из примерно 260 млн. гектаров орошаемых сегодня земель примерно 30 процентов также характеризуется той или иной степенью засоленности. Эти данные носят весьма общий характер из-за неадекватного контроля за деградацией земель в мире (см. E/CN.17/2000/6/Add.2).

13. Деградация земель сказывается на наличии ресурсов пресной воды и их качестве и изменяет гидрологические режимы рек и водотоков, характер пополнения подземных вод и режим затопления. В разных речных системах последствия изменения землепользования и деградации земель отличаются друг от друга. Взаимосвязь между верхним и нижним течением носит очень сложный характер и пока еще до конца не понята, несмотря на подробные исследования в крупных водосборных бассейнах. Вероятные последствия сводятся к заилению водохранилищ и эстуариев, снижению уровня подземных вод, просачиванию соленых вод в водоносные пласты, загрязнению водных

ресурсов взвешенными частицами и засолению. Помимо отрицательного воздействия на потенциальное плодородие земель, деградация может косвенно влиять на аква- экосистемы и их биологическое разнообразие и вести к уменьшению потенциала жизнеобеспечения человека в рамках рыболовства и связанных с ними видов деятельности. В то же время неустойчивые структуры использования ресурсов пресной воды могут вызывать неблагоприятные процессы деградации земель. Например, чрезмерное использование подземных вод, выходящее за их естественный порог пополняемости, может привести к просадке грунта, что является одной из серьезных проблем в некоторых городских районах.

14. Многие внутренние водные экосистемы (речные бассейны, озера, сильно увлажненные земли и водно-болотистые угодья) и их рыбные ресурсы и биологическое разнообразие, на которые полагается огромное число людей, подвергаются серьезной опасности в результате индустриализации, урбанизации, добычи полезных ископаемых, обезлесения, применения агрохимикатов и образования наносов при стоке вод с сельскохозяйственных угодий. По подсчетам, 26 процентов увлажненных в мире земель было безвозвратно утрачено: примерно 60 процентов в Европе и Северной Америке, 27 процентов в Азии, 6 процентов в Южной Америке и 2 процента в Африке. Это обусловлено главным образом их освоением для развития сельского хозяйства, особенно производства риса в Азии, или водоотводом в интересах сельского хозяйства и развития аквакультур. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве мест обитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), содействует международным усилиям по защите водно-болотных угодий совместно с другими соответствующими соглашениями.

15. Одни земли восстанавливались наряду с природными ресурсами на основе согласованных усилий и инвестиций, другие же возвращались к жизни естественным путем во время длительных периодов после их забрасывания. Одни пастбищные угодья, пострадавшие от опустынивания, восстановились от засухи и чрезмерного выпаса. Состояние же других ухудшилось еще сильнее из-за механизированной обработки и их все большего выбивания скотом на водопоях (см. E/CN.17/2000/6/Add.2). Вторая Международная конференция по вопросу деградации земель, организованная правительством Таиланда при поддержке ФАО, Международного совета по исследованию и рациональному использованию почв (МСИРИП) и Международного союза почвоведения (МСП) (Кхонкэн, Таиланд, январь 1999 года), рекомендовала систематический контроль за деградацией земель и восстановлением почв с уделением особого внимания неустойчивым экосистемам и районам, подвергающимся особому давлению в результате использования почв. Конференция рекомендовала также использовать согласованные руководящие принципы и основной набор показателей о деградации почв.

### III. Информация о земельных ресурсах

#### A. Системы информации

16. Технологические новшества сделали возможным достижение значительного прогресса в сфере создания баз данных о земельных ресурсах и землепользовании, обработки и интегрирования информации из различных источников (экологических, социальных и экономических) и разработки более эффективных средств анализа и планирования. Были созданы механизмы и средства для расширения доступа к комплексным системам информации, что содействует привлечению к этому процессу разных заинтересованных лиц на различных уровнях планирования и управления. Следующим шагом на этом пути будет использование «экосистемного подхода» в качестве основы для мероприятий в рамках Конвенции о биологическом разнообразии и стратегий комплексного использования земельных, водных и биологических ресурсов<sup>2</sup>.

17. В сотрудничестве со странами-членами и учреждениями-партнерами ФАО создала специализированные системы информации о сельском хозяйстве, лесоводстве и внутреннем рыболовстве. Эти системы постоянно расширяются и обновляются в целях рассмотрения вопросов глобального, регионального, национального и субнационального характера. В настоящее время в нескольких странах распространяются, апробируются и применяются руководящие принципы сбора и оценки информации и контроля и представления отчетности о состоянии земельных и водных ресурсов в мире. Преобразованная недавно в цифровую форму серия информационных материалов ФАО о земельных и водных ресурсах содержит цифровую всемирную почвенную карту; Всемирную базу цифровых данных о почвах и грунтах (СОТЕР); Всемирный обзор подходов и технологий в сфере охраны (ВОКАТ)<sup>3</sup>; и статистическую систему по вопросам водоснабжения в сельских районах и их развития с уделением особого внимания орошению и дренажу (АКВАСТАТ).

18. Другие учреждения, в том числе ЮНЕП, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирный банк, Организация

Объединенных Наций в области образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Организация экономического и социального развития (ОЭСР), Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Всемирный институт ресурсов (ВИР), Международный союз охраны природы (МСОП), Всемирный центр охраны и рационального использования природы (ВЦОРИП) и МСИЦП также занимаются созданием информационных баз и сбором данных, а также подготовкой цифровых карт по отдельным тематическим районам или регионам. С 1994 года в рамках Программы «Африкавер» ведется подготовка унифицированной геологической базы данных о растительном покрове масштабом 1:1 000 000 в целях укрепления потенциала и обеспечения географической информации и статистических данных, необходимых для заблаговременного оповещения, рационального использования лесов и пастбищных угодий, управления водными и земельными ресурсами водосборного бассейна, обеспечения биологического разнообразия, отслеживания изменений климата и осуществления других мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов. В настоящее время составлены карты Сомали и Кении; через два года будет завершена работа над картами субрегиона Восточной Африки; создаются партнерские и организационные механизмы для других субрегионов. Одна из сфер, в которых по-прежнему ощущается сильная нехватка информации, связана с состоянием биологического разнообразия.

19. Постоянно обновляются и адаптируются методология агроэкологического зонирования ФАО (АЭЗ) и программное обеспечение и средства моделирования в целях учета новых вопросов и складывающихся в странах условий, а также новых концепций, процессов и технических новшеств. Они широко применяются для оценки потенциальной производительности земель и их ограниченных параметров, разработки исследований в области планирования и рационального использования земель на глобальном, региональном, национальном и субнациональном уровнях. При поддержке ФАО Научно-исследовательский совет Бангладеш по проблемам сельского хозяйства создал национальную географическую информационную систему (ГИС) и базу данных АЭЗ, которые

обеспечивают базу данных о природных ресурсах и систему оценки земельных угодий, не имеющей аналогов в развивающемся мире. В настоящее время Совет может заниматься перспективным планированием развития сельского хозяйства и разрабатывать сценарии в сфере политики с учетом сельскохозяйственной, экологической и социально-экономической информации и сведений.

20. Используемый Международным советом по исследованию и рациональному использованию почв (МСИРИП) и несколькими центрами Консультативной группы международных сельскохозяйственных исследований (КГМСИ) экорегиональный подход призван содействовать инвентаризации ресурсов и их рациональному использованию, научным исследованиям и передаче технологии. Этот подход, объединяющий биофизические и социально-экономические факторы, применяется для руководства процессом рационального использования природных ресурсов, выявления приоритетных проблем в области научных исследований и разработки технологий, наилучшим образом адаптируемых к местным условиям. В настоящее время в мире все больше уделяется внимания взаимосвязи абиотических и биотических ресурсов, а также экологическим функциям, которые характеризуют стабильную и сбалансированную экосистему, например, круговорот питательных веществ и углерода и гидрологический цикл.

21. Учреждения Организации Объединенных Наций и международные партнеры оказывают поддержку в разработке средств и создании потенциала в целях применения комплексных подходов к экосистемам и системам использования земельных ресурсов, таким, как речные бассейны, водно-болотные угодья, мангровые заросли и биосферные заповедники. Одним из примеров этого является трансграничная Программа ФАО в бассейне реки Нил и ее компонент, касающийся водных ресурсов озера Виктория, которая посвящена созданию баз оперативной информации и перспективных систем контроля и прогнозирования наличия водных ресурсов с учетом изменяющихся условий в районе водосбора. Другие программы и инициативы в сфере создания потенциала нацелены на решение таких вопросов, как уязвимость земельных ресурсов, оценка состояния, связанного с отсутствием



продовольственной безопасности, смягчение последствий засухи и экологической уязвимости.

## **В. Анализ использования земельных ресурсов**

22. Во многих странах сведения о характере использования природных ресурсов и их потребителях по-прежнему носят ограниченный характер. Условия наследования земли, а также гендерные и другие социально-экономические различия по-прежнему определяют доступ к земельным и водным ресурсам и условия их использования. Домашние хозяйства, не располагающие достаточными ресурсами и зачастую возглавляемые женщинами, часто оттесняются на все более уязвимые земли в результате перемещения и дробления. Отсутствие гарантий наследования не способствует инвестированию в целях улучшения состояния земель (террасирования, осушения, восстановления почв и т.д.), поскольку пользователь не сможет воспользоваться долгосрочными выгодами, а повышение ценности земли сделает ее более привлекательной для других с целью захвата.

23. Национальная статистика и переписи населения обеспечивают ценные и доступные данные и информацию, хотя сведения о природных ресурсах редко дезагрегируются по гендерному фактору и обычно касаются административных сфер, которые не соответствуют естественным земельным выделам. Положение улучшается благодаря увеличению объема данных, получаемых с помощью дистанционного зондирования со спутников и дополняемых воздушной фотосъемкой, географическими информационными системами (ГИС) и глобальными системами определения координат (ГСОК). Это позволяет интегрировать географические данные о земельных и других природных ресурсах с информацией о социально-экономических факторах.

24. Изменение характера землепользования и растительного покрова изучается в качестве одного из важных элементов глобального изменения климата наряду с сопутствующим сокращением биологического разнообразия и изменением состава атмосферы, особенно содержание  $\text{CO}_2$ , и климата. Международная программа изучения геосферы-биосферы (МППБ), учрежденная Международным

советом по науке (МСНС), и Глобальная система наблюдения за сушей (ГСНС) обеспечивают контроль за этими глобальными изменениями.

## **С. Показатели устойчивого землепользования**

25. Международное сообщество разрабатывает критерии и показатели устойчивого развития. Несколько межучрежденческих тематических рабочих групп занимаются определением показателей в рамках работы Комиссии. В 1997 году Научный комитет по проблемам окружающей среды (СКОПЕ) выпустил доклад о показателях устойчивого развития, изложив в нем различные перспективы и подходы, а реализуемый в этой сфере проект ОЭСР обеспечивает рамки учета на национальном уровне. Показатели разрабатываются и в отношении устойчивого лесопользования (Международный научно-исследовательский центр лесоводства — МНИЦЛ, ФАО); биологического разнообразия (секретариат Конвенции о биологическом разнообразии, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ОЭСР, Проект «Диверситас»); опустынивания (Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, Сахаро-сахелианская обсерватория (ССО), ФАО, ОЭСР) и качества земли. Свыше 150 стран участвуют в региональном и экорегиональном процессах в целях разработки и применения на национальном уровне критериев и показателей устойчивого лесоводства.

26. В 1994 году была учреждена международная программа разработки показателей качества земельных ресурсов в целях содействия интеграции производства и рационального использования окружающей среды, а также более устойчивого использования земельных, водных и биологических ресурсов. Эта программа, реализуемая с участием Всемирного банка, ФАО, ПРООН, ЮНЕП и КГМСИ, нацелена на решение вопросов, касающихся дефицита земельных ресурсов в связи с их использованием, деградации земель и охраны почв и водных ресурсов, а также связанных с политикой проблем об устойчивом землепользовании<sup>4</sup>.

## IV. Национальная политика

### А. Планирование землепользования

27. Углубление знаний о земельных ресурсах и лучшее понимание экологических и социальных проблем, связанных с землепользованием, о чем говорилось выше, способствуют все большему осознанию политиками, общинами и отдельными гражданами необходимости более рационального использования земельных ресурсов. Земля уже воспринимается не просто как один из видов ресурсов, который можно осваивать и использовать исключительно в экономических целях, но и как достояние, которое необходимо сохранить и приумножить во имя благосостояния нынешнего и будущих поколений, как важная составляющая политической, социальной и культурной жизни и экологического баланса.

28. Предпринимавшиеся до настоящего времени усилия не способны удовлетворить потребности в охране и восстановлении земель и надлежащим образом противодействовать факторам, представляющим все большую угрозу для экосистем и ресурсов, особенно в развивающихся странах. Отдельные страны подготовили национальные планы действий по борьбе с опустыниванием, а ряд региональных органов, в частности в Африке, подготовили проекты региональных планов действий. Однако во многих случаях для осуществления этих планов не были изысканы необходимые финансовые ресурсы. В ходе состоявшихся недавно обсуждений в рамках Конвенции по борьбе с опустыниванием (Ресифи, ноябрь 1999 года) так и не была достигнута договоренность относительно масштабов и способов мобилизации финансовых ресурсов. В области биологического разнообразия работа по составлению программ проводилась при поддержке Глобального экологического фонда (ГЭФ) и его учреждений-исполнителей, однако лишь немногие из планов действий развивающихся стран реально работают на практике.

29. Макроэкономическая и кредитная политика по-прежнему часто в большей степени ориентированы на осуществление мероприятий в целях развития в городских районах и пригородах и на высокопродуктивных сельскохозяйственных землях. В последние годы международные финансовые институты наибольшее внимание в

своей деятельности в целях развития уделяли таким глобальным проблемам, как изменение климата, обезлесение, загрязнение окружающей среды, биологическое разнообразие, в меньшей степени занимаясь вопросами устойчивого развития сельского хозяйства и борьбы с опустыниванием. Доля ассигнований на цели сельского хозяйства в рамках официальной помощи в целях развития неуклонно снижалась (в частности, с 20 процентов до 11 процентов за пятилетний период — в объеме ассигнований многосторонних банков развития), хотя сельское хозяйство по-прежнему является главным пользователем земельных и водных ресурсов, а также используемого человеком биологического разнообразия и должно удовлетворять все возрастающие потребности в продовольствии и других видах продукции.

30. Во многих странах политика, направленная на обеспечение устойчивого землепользования, по-прежнему отличается фрагментарностью и незавершенностью, главным образом ввиду существования институциональных барьеров, конфликта полномочий и большей приоритетности экономических целей по сравнению с социальными и экологическими целями, а также приоритетности целей краткосрочного развития над целями охраны земель в долгосрочной перспективе. Национальные стратегии и планы действий, импульсом к созданию которых послужили конвенции о биологическом разнообразии, борьбе с опустыниванием и изменении климата, вместе с планами в различных сферах деятельности должны быть сведены во всеобъемлющую национальную стратегию в области земельных ресурсов. Более того, во всех областях требуется упорядочить кодексы, законодательство и процедуры, регулирующие процессы планирования и нормативно-правовую базу в отношении населенных пунктов, сельскохозяйственных земель, лесистой местности и районов, находящихся под охраной.

31. Ряд государств сформулировали стратегии землепользования в рамках собственной национальной Повестки дня на XXI век и планов действий каждой страны в области окружающей среды, часто в сотрудничестве со Всемирным банком и другими международными организациями (например, Мадагаскар). Первоначально в центре внимания некоторых планов находились вопросы выделения областей, подлежащих охране в качестве

природных заповедников, имеющих решающее значение водосборов, и других важных в экологическом отношении областей либо решение проблем, связанных с загрязнением окружающей среды. Постепенно сфера их охвата расширилась, и теперь к их числу относятся планы устойчивого землепользования, рассчитанные на более долгосрочную и масштабную с точки зрения географии перспективу, в том числе предусматривающие оценку будущих потребностей в земельных ресурсах и выявление областей, в которых сложилась критическая ситуация в связи с ухудшением качества земель и наблюдаются проблемы водопользования. Действующие сегодня всеобъемлющие стратегии устойчивого землепользования направлены на решение проблем, связанных с сельскохозяйственными землями, лесистой местностью, городскими районами и пригородами, проблем ухудшения состояния окружающей среды, а также урегулирование споров в отношении земле- и водопользования.

## **В. Скоординированное, децентрализованное и основанное на участии населения рациональное использование земель**

32. На национальном уровне можно различить три тенденции в отношении многосекторальной и многоуровневой интеграции процессов планирования землепользования:

а) разработка более комплексных и долгосрочных национальных стратегий устойчивого землепользования (например, Коста-Рика, Мексика, Китай);

б) растущая децентрализация и передача полномочий в вопросах планирования и регулирования землепользования (например, Мали, Бразилия, Финляндия, Дания);

с) более широкие консультации с населением и его участие в планировании землепользования и принятии соответствующих решений (например, Франция, Буркина-Фасо, Сенегал).

33. Стратегии землепользования и руководящие принципы его планирования обычно являются итогом совместной работы ряда министерств и ведомств, осуществляемой порой через национальный совет землепользования либо через

объединенный совет министерств, занимающийся земельными ресурсами (например, Австралия). В ряде случаев результатом такого сотрудничества стало введение в действие закона о национальной политике в области землепользования. Прогресс в отношении осуществления таких стратегий и руководящих принципов зачастую отслеживается межведомственными и другими многоинституциональными механизмами. Такие механизмы могут способствовать разрешению конфликтов между отдельными секторами, регионами либо группами землепользователей. В некоторых случаях к участию в таких многосекторальных органах привлекаются различные учреждения и неправительственные организации. В Мексике, например, Совет устойчивого сельского развития координирует работу различных ведомственных органов и НПО по вопросам проведения аграрной реформы, проблемам сельского и сельскохозяйственного развития, туризма, государственного образования и управления.

34. Во многих странах идет работа над упорядочением правовых положений, регулирующих порядок землепользования и систему стимулирования рационального использования земельных ресурсов на устойчивой основе, и обеспечением развития на долгосрочную перспективу. В апреле 1998 года в Коста-Рике был принят закон о землепользовании, охране почвы и рациональном использовании почвы. Словакия и Гондурас признали необходимость более тесного сотрудничества с центральными административными органами, поскольку проблемы с обеспечением координации ограничили их потенциал в области комплексного планирования и использования земельных ресурсов на устойчивой основе. В Гондурасе в результате осуществляемого процесса реформ разрабатывается серия систематизированных законодательных актов по вопросам лесных и водных ресурсов и планированию землепользования. В некоторых странах были приняты меры по повышению ответственности в области планирования землепользования, в частности в Литве, где в 1998 году были объединены министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов и министерство по делам строительства и городского развития.

35. Степень делегирования полномочий в области планирования землепользования из центра на уровень регионов, провинций или округов сильно отличается в различных странах в зависимости от общей ситуации и сложившейся системы ведомств в каждой конкретной стране. Растет число стран ОЭСР, делегировавших на сегодняшний день весьма серьезные объемы полномочий в области планирования землепользования региональным, провинциальным, а также муниципальным органам власти (например, Финляндия, Дания). Некоторые региональные органы власти также несут ответственность за разработку заявлений по вопросам политики в области землепользования в регионе (в частности, Новая Зеландия) и подготовку законодательства и нормативно-правовой базы по вопросам землепользования (например, Канада). В таких случаях региональные и местные органы власти создают многосекторальные механизмы для более качественного учета пожеланий заинтересованных сторон (например, скоординированные механизмы рационального использования ресурсов в Соединенных Штатах Америки). В Гондурасе была проведена децентрализация полномочий ведомств, занимающихся проблемами сельского и лесного хозяйства и проблемами маркетинга, и осуществляется обучение местного персонала. Вопросы детального планирования находятся в ведении местных властей, поощряющих участие населения в этой работе, а готовящиеся региональными органами планы сохранения природных ландшафтов и обеспечения экологической стабильности ратифицируются министерством природных ресурсов и по охране окружающей среды.

36. Были получены сообщения о многочисленных случаях, когда участие общественности положительно сказалось на планировании землепользования, в том числе в плане недопущения принятия ошибочных решений, предупреждения конфликтов между землепользователями и предотвращения нанесения непоправимого ущерба природным ресурсам и окружающей среде. Обычно необходимым условием участия общественности в планировании и принятии решений считается ведомственная децентрализация, однако она не во всех случаях способствовала более активному участию населения в этих процессах. Органы власти и

аппарат на региональном и муниципальном уровне не всегда готовы к осуществлению процессов с участием многочисленных заинтересованных сторон. Под влиянием различных групп населения, неправительственных организаций и средств массовой информации ряд местных, региональных и центральных органов власти были вынуждены постепенно изменить свое отношение к участию общественности в этой работе и соответствующие процедуры и взять на себя более активную роль в обеспечении участия в ней населения.

37. Многими странами были введены в действие процедуры оценки влияния на окружающую среду, предполагающие проведение консультаций при разработке проекта и на стадии начального планирования, а также при осуществлении его на более поздних этапах. Как представляется, привлечение неправительственных организаций уже на ранних этапах этого процесса способствует предупреждению конфликтов в области землепользования.

38. В отличие от планирования землепользования, предполагающего комплексный процесс интеграции, по горизонтали и по вертикали, на нескольких уровнях (от общенационального до местного), комплексные мероприятия по рациональному использованию земельных ресурсов осуществляются, главным образом, на уровне общин и округов. Национальные и региональные органы власти занимаются, в первую очередь, крупными экосистемами и природными единицами, такими, как водосборы, поймы долин, заболоченные земли и «горячие точки» в области биологического разнообразия. Центральные органы власти занимаются также вопросами контроля землепользования через систему управления земельными ресурсами и путем осуществления мероприятий в поддержку создания соответствующего потенциала и передачи технологий.

39. В прошлом проблемы земельных ресурсов, землепользования и социально-экономические условия рассматривались по отдельности. С недавнего времени стали применяться комплексные подходы, ориентированные на работу с общинами, которые сначала предусматривали использование методов быстрой сельскохозяйственной оценки, затем — сельскохозяйственной оценки на основе участия, а также осуществление обучения и

конкретных мероприятий на основе участия, а в последнее время — подход, предусматривающий основанную на участии оценку ландшафтов и сферы обитания человека<sup>5</sup>. Последний подход предусматривает изучение природных ландшафтов и акцентирует внимание на взаимосвязи деятельности человека и окружающей биофизической среды. Аналогичный подход, основанный на учете местных особенностей развития и установленного местного порядка землепользования, называемый «gestion des terroirs» (рациональное использование земельных ресурсов), широко используется во франкоязычных странах Африки, в том числе в Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуаре, Мали и Нигере. Помимо сбора информации, эти методы предусматривают процессы коллективной диагностики, определяющие важнейшие связи между людьми и их землей, а также наиболее серьезные ограничения в плане использования природных ресурсов, обеспечения занятости, продовольственной безопасности и развития сельского хозяйства на устойчивой основе.

40. Успешное осуществление типового проекта «Острелиан лэндкер» («Забота о земле в Австралии») является примером широкого вовлечения заинтересованных сторон в работу по повышению эффективности использования природных ресурсов на всех уровнях — от местного до общенационального. Применение этой типовой модели в ряде районов ключевых водосборов в Азии при поддержке Международного центра научных исследований в области агролесоводства является весьма перспективным с точки зрения развития почвозащитного земледелия и агролесоводства в тропиках. Школа обучения фермеров на местах является еще одним примером успешного осуществления подхода, первоначально применявшегося в рамках комплексных мер по борьбе с вредителями риса в Азии, реализация которого способствует развитию рассчитанных на более долгосрочную перспективу практики и технологий, а также внесению важных изменений в политику. Теперь, когда эта практика более широко используется в земледелии, она получает постепенное распространение с учетом местных условий в различных частях Азиатского и Африканского континентов с целью введения в действие рассчитанных на длительную перспективу методов рационального использования земельных и

водных ресурсов (например, Вьетнам, Кения, Замбия).

41. В центре внимания других проектов, осуществлявшихся на местном уровне на основе подходов, предусматривающих участие населения и работу по охране экосистем, находились такие вопросы, как смягчение остроты проблемы бедности, продовольственная безопасность и охрана окружающей среды в районах, которым угрожает ухудшение состояния земель, и в рамках этих проектов создавались рассчитанные на долгосрочную перспективу системы рационального использования земельных и водных ресурсов. В связи с этим можно привести следующие примеры:

a) создание при поддержке местных неправительственных организаций, ФАО и других институтов систем рационального ведения сельского хозяйства с учетом местных условий, которые используются миллионами фермеров на территориях площадью в десятки тысяч гектаров в условиях различных стран (например, в Бразилии, Гондурасе, Кении, Зимбабве, Соединенных Штатах, Австралии, ряде европейских стран);

b) проект экологического развития «План Сьерра» в центральных кордильерах Доминиканской Республики, осуществляемый при поддержке национальных неправительственных организаций, компании «Кооператив фор америкен релеф эривер» и Мировой продовольственной программы (МПП);

c) Программа восстановления окружающей среды и устойчивого развития сельского хозяйства в Эфиопии, осуществляемая в сотрудничестве с Экономической комиссией для Африки (ЭКА) и ЮНДП и посвященная экологическим проблемам засушливых зон, заболоченных земель и других уязвимых в экологическом отношении областей;

d) сохранение биологического разнообразия видов и комплексное планирование рационального использования земельных ресурсов с помощью Всемирной сети биосферных заповедников ЮНЕСКО (насчитывающей в настоящее время 357 таких заповедников в 90 странах) и при поддержке программы «Человек и биосфера».

42. Одним из направлений рационального использования земельных ресурсов, которому уделяется все большее внимание на общинном и

государственном уровне, является управление ликвидацией и переработка отходов. При выборе места и способов ликвидации отходов все более активно принимаются во внимание вид земельных угодий, а также состояние поверхностных и грунтовых вод в конкретной местности. Однако, хотя ряд стран приняли более ограничительные по своему характеру нормы регулирования в этой области и осуществляют районирование земель, во многих других странах ликвидация отходов по-прежнему представляет собой одну из главных причин ухудшения состояния земель. Бесконтрольное удаление отходов является причиной появления в экосистемах и пищевых цепях все большего количества загрязняющих веществ, что отрицательно сказывается на продовольственной безопасности и здоровье населения. Механизмы принятия решений по вопросам управления ликвидацией отходов, существующие во многих городских районах, в том числе действующие на основе партнерских отношений гражданского общества и правительства, обычно отсутствуют в пригородах или сельской местности. Такие партнерские отношения были бы весьма полезны, особенно в тех областях, где наблюдаются отсутствие достаточного количества ресурсов и высока плотность населения, а также в областях, сталкивающихся с проблемами серьезного загрязнения окружающей среды.

43. Хотя процесс принятия решений на основе подхода, предполагающего децентрализацию и участие населения, способствует более эффективному и сбалансированному планированию землепользования, при окончательном оформлении и осуществлении таких планов могут возникать значительные задержки ввиду многоступенчатого процесса их утверждения. Децентрализация планирования землепользования часто является источником конфликтов между различными ведомствами на местном, региональном и национальном уровне, особенно когда речь идет о планах, осуществляемых в рамках совместного финансирования из различных источников. Поэтому, несмотря на те преимущества, которые дает передача полномочий от центральных органов на места, многие страны в значительной степени сохраняют централизованный характер процедуры принятия решений по вопросам землепользования. Лишь немногие страны делегировали на места большой объем полномочий в отношении принятия

решений по вопросам землепользования (например, полномочия были делегированы землям — в Германии, провинциям — в Канаде, штатам — в Соединенных Штатах Америки), сохранив при этом за государством непосредственную ответственность за принятие решений по отдельным, наиболее важным земельным угодьям. Ответственность за осуществление мониторинга и контроля также часто носит централизованный характер (например, Обсерватория по наблюдению за планированием землепользования в Греции). Определенная централизация власти также необходима при решении проблем, связанных с воздействием землепользования, выходящим за пределы конкретной общины. Поскольку объекты рационального использования природных ресурсов, такие, как водосборы, бассейны рек и другие зоны, требующие повышенного внимания и защиты, зачастую не укладываются в рамки административных границ, весьма часто необходимо налаживать диалог и принимать решения на более высоком уровне.

44. В некоторых случаях децентрализация породила конфликты между центральными государственными органами и местными общинами, что затормозило процесс осуществления государственных и частных инвестиций и реализацию проекта. Кроме того, децентрализация не всегда означала равную представленность интересов всех заинтересованных сторон. Передача полномочий по принятию решений в отношении природных ресурсов руководителям общин таит в себе угрозу усиления неравенства на местном уровне и дальнейшей маргинализации групп, находящихся в наиболее неблагоприятных условиях, таких, как домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, группы скотоводов или «новых иммигрантов».

### **С. Реформа системы землепользования**

45. Во многих странах углубляется понимание необходимости совершенствовать институты землепользования, однако на этом пути имеются серьезные проблемы. Бывшие страны государственно-плановой экономики, возглавлявшиеся правительствами социалистов, были вынуждены создать либо полностью пересмотреть земельные и имущественных кадастры. Еще предстоит решить не менее сложную

задачу обеспечения юридических и социальных прав традиционных «собственников» и пользователей земельных угодий, находящихся в различных формах общинного землепользования. То обстоятельство, что земельные площади в рамках системы землепользования, основанной на обычае, часто входят в состав являющихся весьма уязвимыми экосистем засушливых земель, а также альпийской и лесной экосистем, придает особо неотложный характер данной проблеме (см. E/CN.17/2000/6/Add.3). Кроме того, надежный характер землепользования не обеспечивает сам по себе рационального использования земельных ресурсов на устойчивой основе, о чем свидетельствуют неоднозначные результаты осуществления земельных реформ в различных странах. Проблема состоит не только в обеспечении гарантированного землепользования, но и в создании для землепользователей возможности использовать свои права землепользования таким образом, чтобы способствовать при этом большей стабильности и развитию сельских районов. Реформирование и развитие системы землепользования составляют часть процесса эффективной децентрализации.

46. Частичное совпадение режимов неформального, государственного, частного землепользования и землепользования, основанного на обычае, создает значительные сложности в деле регистрации прав землепользования в рамках единой системы, адекватно отражающей права местного и коренного населения. Более того, изменение режима землепользования способно изменить поведение отдельных граждан и целых групп населения на местах, что приведет к ухудшению качества земель, как, например, в случае чрезмерного выпаса скота в результате обоснования в определенной местности кочевников, а также чрезмерной эксплуатации в тех случаях, когда земли, используемые общинами, становятся общественными землями, предполагающими свободный доступ к ним. Создание благоприятных условий, позволяющих заинтересованным сторонам активно участвовать в планировании землепользования и рациональном использовании земельных ресурсов, играет ключевую роль в обеспечении продуктивного и стабильного землепользования всеми пользователями природных ресурсов. Деятельность международной Народной коалиции по борьбе за искоренение

голода и нищеты направлена на расширение прав и возможностей бедного сельского населения за счет создания объединений граждан в поддержку земельной реформы с целью улучшить доступ бедного населения к производственным фондам (земельным, водным ресурсам и ресурсам, находящимся в совместной собственности), а также расширить его участие в принятии решений на всех уровнях<sup>6</sup>.

## V. Международные программы

47. В развитие комплексного подхода к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов, изложенного в главе 10 Повестки дня на XXI век, в последние годы правительства приняли ряд международных соглашений и планов действий для решения вопросов, связанных с различными аспектами использования земельных ресурсов на устойчивой и справедливой основе. Помимо конвенций по борьбе с опустыниванием, о сохранении биоразнообразия и изменении климата, были приняты обязательства и планы в ходе Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, 1994 год), Глобальной конференции по устойчивому развитию малых островных развивающихся государств (Бриджтаун, 1994 год), Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 год), четвертой Всемирной конференции по положению женщин (Пекин, 1995 год), второй Международной конференции по населенным пунктам (Стамбул, 1996 год) и Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия (Рим, 1996 год). Эти международные соглашения послужили стимулом для разработки на международном и национальном уровне политики и программ, способствующих комплексному планированию землепользования и рациональному использованию земельных ресурсов. Политика и программы в этой области способствуют не только обмену информацией и глобальному мониторингу в этой области, но и созданию соответствующих необходимых условий, в частности, за счет:

а) осуществления во многих странах политики, направленной на более активное участие населения, в том числе участие женщин и коренных жителей, и расширение демократических процессов принятия решений;

b) более активного уделения внимания в рамках политики и планов в области окружающей среды вопросам рассчитанного на долгосрочную перспективу рационального использования земельных ресурсов, помимо тех, которые находятся в охраняемых зонах, а также контролю за загрязнением окружающей среды в результате различных способов использования земель;

c) ведомственной децентрализации и мер приватизации, увеличивающих возможности участия в этом процессе заинтересованных сторон;

d) упорядочения кодексов землепользования, кодексов инвестирования и законодательства в области землепользования в целях совершенствования районирования земель, защиты земельных ресурсов, обеспечения большей безопасности и справедливости землепользования при одновременном развитии эффективных и устойчивых земельных рынков, включая разработку земельного законодательства и систем управления, признающих права женщин, а также местных и коренных групп населения<sup>7</sup>.

48. Конвенции об изменении климата, сохранении биоразнообразия, по борьбе с опустыниванием и о водно-болотных угодьях (Рамсарская конвенция) содержат компоненты, направленные на совершенствование землепользования и рационального использования земельных ресурсов. Поскольку сферы применения этих конвенций часто охватывают одни и те же области, их осуществление может дать более значительные результаты, если политика будет ориентирована на выполнение целого комплекса задач, например, таких, как повышение продовольственной безопасности домашних хозяйств и доходов, охрана земельных и водных ресурсов, блокирование углерода, а также защита биологического разнообразия видов. Одним из примеров более значительных результатов может служить повышение рациональности использования земельных ресурсов за счет осуществления противоэрозионной обработки почвы, которая исключительно активно и почти автоматически была внедрена в практику в ряде латиноамериканских стран и в Австралии. Противоэрозионная обработка почвы не только положительно влияет на продуктивность почвы, биологическое разнообразие и блокирование углерода, но и способствует сокращению

материальных вложений и трудозатрат, особенно труда женщин, и увеличивает содержание органического вещества почвы и биоты почвы, что улучшает структуру, проницаемость, водоудерживающую способность и стабильность почвы. Противоэрозионная обработка почвы улучшает также круговорот и сохранность питательных веществ и способствует более постепенному поступлению их в сельскохозяйственные культуры. Использование такого метода в течение ряда лет повышает продуктивность земельных угодий и способствует более стабильному обеспечению населения средствами существования.

49. ФАО и ЮНЕП продолжили разработку комплекса методик и руководящих принципов по вопросам планирования землепользования на основе изучения богатой практики и опыта, накопленного в последнее время на национальном и местном уровне. Вслед за проведением семинаров и консультаций с представителями более 30 стран и международных организаций, включая Европейское сообщество (ЕС) и ряд центров КГМИСХ, в издании «Negotiating a Sustainable Future for Land» («К вопросу о долгосрочном развитии земледелия»)<sup>8</sup> были опубликованы международные рамочные принципы и основные положения в связи с комплексным планированием землепользования. Еще в одной публикации, «The Future of Our Land: Facing the Challenge» («Будущее нашей земли: лицом к лицу с проблемой»)<sup>9</sup>, приводится комплексная методика и подробно расписан порядок всего процесса планирования. ФАО также были разработаны специальные руководящие принципы по вопросам землепользования для таких непростых районов, как прибрежные области, холмистые земли, а также гористая местность в тропиках<sup>10</sup>.

50. Работа над решением экологических и социальных проблем, связанных с землепользованием, была начата и в рамках ряда международных программ рационального использования водных ресурсов, включая Международную гидрологическую программу (МГП) ЮНЕСКО; программу Всемирного банка «Водная окружающая среда»; программу Международного исследовательского центра по проблемам развития (МИЦР) «Люди, земля и вода»; программу по гидрологии и водным ресурсам ВМО;



общесистемную инициативу по рациональному использованию водных ресурсов КГМИСХ; а также экорегиональную программу лугопастбищного животноводства в Западной Азии и Северной Африке Международного центра сельскохозяйственных исследований в засушливых зонах (ИКАРДА). Базирующийся в Китае Международный центр научных исследований и подготовки в области эрозии и седиментации содействует обмену опытом и сотрудничеству в изучении проблем эрозии и седиментации, осуществляя работу совместно с программой ФАО/ПРООН «Рациональное использование сельскохозяйственных ресурсов в интересах фермеров» (ФАРМ), рассчитанной на участие населения в рациональном использовании земельных ресурсов в районах водосборов в Азии.

51. В рамках системы КГМИСХ был разработан ряд совместных экорегиональных программ, в центре внимания которых находятся проблемы ухудшения качества земли и применяется комплексный подход к использованию водосборов. Лучшему пониманию проблем землепользования, определению приоритетов в области исследований, а также отбору, разработке и передаче необходимых технологий в сотрудничестве с местным населением способствует сеть экорегионов. В 1999 году центры КГМИСХ и представители систем национальных исследовательских учреждений в области сельского хозяйства и неправительственных организаций достигли консенсуса относительно подходов к комплексному рациональному использованию природных ресурсов (Бильдеберг, 1999), признав, таким образом, необходимость проведения комплексных целенаправленных исследований в рамках более общего контекста ответственного и основанного на широком участии населения рационального использования земельных, водных, лесных и биологических ресурсов с целью обеспечения продуктивности сельского хозяйства на долгосрочную перспективу и недопущения ее снижения.

52. Выбору наиболее адекватных способов восстановления и сохранения земельных угодий с учетом конкретных особенностей способствует глобальная информационная система WOCAT, содержащая информацию об основных положениях, конкретных исследованиях и оценках по широкому

кругу землеохранных технологий, а также данные о соответствующих организациях во всем мире.

53. Что касается систем управления земельными ресурсами, то Международная федерация геодезистов (МФГ) в сотрудничестве с учреждениями Организации Объединенных Наций и при участии других ведомств и неправительственных организаций провела недавно семинар, посвященный вопросам управления земельными ресурсами в целях обеспечения устойчивого развития (Батерст, Австралия, октябрь 1999 года). Принятые по итогам семинара Батерстская декларация и рекомендации представляют собой важный шаг вперед и обозначили основные направления по широкому кругу вопросов, связанных с использованием земельных ресурсов, таким, как землепользование, оценка и рынки земель, и содержат предложения относительно реорганизации систем землеустройства.

## **VI. Приоритеты в отношении будущих действий**

### **A. Национальная политика**

54. В результате обзора событий в области осуществления главы 10 Повестки дня на XXI век, о котором говорилось выше, был выявлен ряд проблем и приоритетов. О других изменениях сообщается в четырех добавлениях к настоящему докладу, посвященных опустыниванию, обезлесению, развитию горных районов и биологическому разнообразию. Основные рекомендации Повестки дня на XXI век остаются в силе, при этом возникли новые «ноу-хау» и средства обеспечения устойчивого использования земельных ресурсов, однако прогресс в этой области не является равномерным и всеобщим.

55. Препятствия на пути осуществления Повестки дня на XXI век в том, что касается земельных ресурсов, весьма разнообразны и различаются по странам. К числу ограничивающих факторов относятся:

а) отсутствие стимулирующей среды, включая законодательные основы, благоприятствующую политику и социально-экономические условия, и неоднозначные

последствия либерализации торговли и глобализации;

b) неадекватность определения соблюдения прав собственности и негарантированность владения землей;

c) институциональные препятствия и секторальные интересы;

d) отсутствие финансовых и технических средств, людских ресурсов и навыков.

56. На национальном уровне к числу проблем и приоритетов относится преодоление этих основных ограничений и достижение установленных в Повестке дня на XXI век целей, касающихся земельных ресурсов. Перед системой Организации Объединенных Наций и другими международными и двусторонними организациями, занимающимися вопросами развития, стоит задача обеспечить более широкую поддержку этих национальных усилий.

57. Необходимо в первоочередном порядке ликвидировать угрозу в отношении земельных ресурсов, представляющих наибольшую ценность для развития сельского хозяйства, лесного хозяйства, туризма, сохранения биологического разнообразия и охраны окружающей среды, при этом во многих случаях такие усилия являются более важными, чем усилия по восстановлению истощенных земель. Планирование землепользования, зонирование земельных участков и регулирование землепользования должны обеспечить необходимые средства контроля и не допустить потери ценных, а иногда и уникальных ресурсов. Для обеспечения защиты находящихся под угрозой земельных ресурсов для нынешнего и будущих поколений следует бережно относиться к землепользованию и управлению земельными ресурсами.

58. Либерализация торговли оказывает неоднозначное воздействие на устойчивое землепользование, определяемое политикой, социально-экономическими условиями и институциональными структурами. Падение цен на сельскохозяйственное сырье, открытие рынков, кризисы задолженности и динамика обменных курсов оказывают как прямое, так и косвенное воздействие на земельные ресурсы. В некоторых случаях в результате либерализации торговли местные или иностранные инвесторы вкладывают

средства в неустойчивые виды землепользования и неподходящие для данных условий производства без должного учета риска деградации земель и отрицательных социальных последствий. Глобализация торговли и финансовых потоков увеличивает необходимость принятия национального законодательства по вопросам регистрации и использования земель и установления стандартов и методов оценки земель и рисков.

## **В. Концентрация на «горячих точках» деградации земель**

59. При определении приоритетов в отношении планирования и рационального использования земельных ресурсов целесообразно определить и оценить «горячие точки» деградации земель в качестве основного объекта приложения имеющихся ограниченных средств<sup>11</sup>. Концентрация на основных проблемах, на тех районах, в которых перенаселенность вызывает деградацию земель и конфликты, и на «важнейших стыках» или границах участков, используемых для разных целей, необходима для того, чтобы избежать невосполнимого ущерба и серьезных социально-экономических проблем. Из разнообразных вопросов, нашедших отражение в Повестке дня на XXI век и смежных конвенциях, к числу важнейших областей, которые являются проблемными и приоритетными для планирования и рационального использования земельных ресурсов в будущем, можно отнести состояние следующих угодий:

### **1. Сельскохозяйственные земли**

60. Ниже перечислены виды сельскохозяйственных земель, требующие внимания:

a) наиболее ценные сельскохозяйственные земли, особенно в странах, испытывающих нехватку продовольствия, которым угрожают ускоренное разрастание населенных пунктов, промышленной и транспортной инфраструктуры и деградация в результате неадекватного удаления отходов, сточных вод и загрязнения окружающей среды;

b) районы, в которых интенсивные формы ведения сельского хозяйства ведут к загрязнению земель, воздуха и воды и в которых плохие системы

ирригации вызывают заболачивание, засоление, истощение грунтовых вод и проникновение соленой воды;

с) районы, в которых высокие темпы сельскохозяйственного развития и укрупнения земельных участков вызывают потерю сельского ландшафта, биологического разнообразия и среды обитания диких видов флоры и фауны, ведут к ухудшению качества поверхностных и грунтовых вод и вызывают заиление и загрязнение прилегающих сильно увлажненных земель, внутренних водоемов и прибрежных зон;

d) районы, в которых существует конкуренция в отношении ограниченных водных ресурсов среди населенных пунктов, предприятий, занимающихся орошаемым земледелием, и других пользователей;

e) районы, в которых условия землевладения препятствуют развитию устойчивых систем ведения сельского хозяйства и являются серьезной причиной деградации земель;

f) крупные массивы сильно увлажненных земель и бассейны рек, в которых деградация земель ведет к изменениям в гидрологических режимах поверхностных и грунтовых вод, заилению водоемов, затоплениям и нарушениям экологического баланса сильно увлажненных земель.

## 2. Лесные площади

61. Ниже перечислены виды лесных площадей, требующие внимания:

a) лесные районы, подвергающиеся экологически неустойчивой разработке с целью получения древесины и другой продукции, включая использование флоры и фауны и развитие экологически неустойчивых видов туризма и отдыха;

b) естественные леса, расчищаемые для создания лесонасаждений, неустойчивых в экологическом отношении систем ведения сельского хозяйства, произвольно застраиваемых населенных пунктов, добычи полезных ископаемых и развития дорожной сети и инфраструктуры;

с) ограниченные ресурсы в виде лесов и рощ в засушливых и полузасушливых районах,

которые находятся на грани истощения в связи с их использованием для получения древесного топлива и строительных материалов;

d) редкие остатки естественных и старых лесов, отличающихся значительным биологическим разнообразием;

e) лесные районы, страдающие от многократных лесных пожаров, особенно вблизи населенных пунктов;

f) лесные площади городов и пригородов, находящиеся в плохом состоянии в связи с использованием их для отдыха горожан, удалением твердых отходов, загрязнением воздуха и сбором древесного топлива, а также теснимые населенными пунктами.

## 3. Горные районы

62. Ниже перечислены горные районы, требующие внимания:

a) важнейшие водоразделы в горных районах, в которых обезлесение, чрезмерный выпас скота, развитие инфраструктуры, туризма и неадекватное террасирование, а также другие виды сельскохозяйственной деятельности, вызывают разрушительные наводнения, оползни и обвалы;

b) участки уязвимых земель с уклоном, пострадавшие от эрозии почв и обезлесения, на которых условия землепользования и отсутствие вспомогательных услуг и инфраструктуры не позволяют малообеспеченным общинам коренного сельского населения добывать себе достаточные средства для существования.

## 4. Окраины пустынь и засушливые и полузасушливые районы

63. Ниже перечислены районы, с которыми связаны проблемы в области планирования:

a) сельские и полугородские районы, в которых люди не способны добывать себе средства к существованию в связи с ограничениями в отношении землепользования и хищнической эксплуатацией ресурсов, включая чрезмерный выпас, сбор древесного топлива, охоту, разрушение среды обитания и загрязнение почвы в результате добычи нефти;

b) районы, в которых населенным пунктам и транспортной инфраструктуре угрожают наступление дюн и периодические песчаные бури;

с) районы, в которых уязвимые земельные и ограниченные водные ресурсы хищнически эксплуатируются и находятся на грани истощения, особенно там, где чрезмерная численность населения отрицательно сказывается на состоянии внутренних водных экосистем засушливых земель, а также там, где бывшие кочевники перешли к оседлому образу жизни.

### 5. Охраняемые районы

64. Ниже перечислены районы, требующие внимания:

a) границы, разделяющие охраняемые районы и сельскохозяйственные земли или курорты, особенно там, где отсутствие буферных зон, недостаточный контроль со стороны местных властей и ограниченные масштабы участия соседних общин в управлении заповедниками усугубляют конфликты между фермерами, рыбаками, скотоводами и лицами, отвечающими за охраняемые районы;

b) районы, в которых высокая численность диких видов животных ведет к сильной деградации земель на охраняемых площадях, что отрицательно сказывается на окружающих сельскохозяйственных землях;

с) имеющие большое значение сильно увлажненные земли и важнейшие прибрежные районы и земельные ресурсы в малых островных развивающихся государствах.

### 6. Городские и пригородные земли

65. Ниже перечислены земли, состояние которых вызывает озабоченность:

a) районы быстрого бесконтрольного заселения, особенно неорганизованной застройки в пригородных районах, земли, страдающие от наводнений и оползней, районы скопления твердых отходов и сточных вод и районы, не имеющие адекватных систем водоснабжения, санитарии и других служб;

b) районы, в которых пригородное и городское сельское хозяйство, промышленность и

транспорт конкурируют в борьбе за ограниченные ресурсы (земли, воды, энергии) и вызывают деградацию окружающей среды, включая загрязнение воздуха и воды, повышенный уровень шума и другие, представляющие опасность для здоровья явления;

с) земельные и водные ресурсы в сельских районах, практически обреченные на загрязнение в связи с бесконтрольным сбросом городских и промышленных отходов.

66. Странам необходимо обследовать такие «горячие точки», в которых происходит ухудшение состояния земель, дав оценку степени и темпам их деградации, риску дальнейшей деградации и вариантам и издержкам предупреждения дальнейшей деградации и восстановления запущенных земель. На основе таких обследований странам следует определить приоритеты в области защиты и восстановления земель.

67. Многообразие находящихся в критическом состоянии земель и «горячих точек» в рамках того или иного типа земель само по себе является препятствием для определения приоритетов. Это препятствие особенно труднопреодолимо для прибрежных районов и на малых островах, на которых побережье имеет особое значение для многих стран в связи с увеличением числа жителей, многие из которых конкурируют между собой, стремясь получить доступ к земельным и водным ресурсам. Кроме того, такие прибрежные районы и малые острова часто страдают от стихийных бедствий, включая циклоны и цунами, что требует планирования на случай чрезвычайных обстоятельств. К числу возможностей для повышения эффективности использования ресурсов относятся использование сточных вод для производства рыбы и разведение рыбы на затопленных рисовых полях или в рамках других ирригационных систем.

### С. Организация действий

68. Для эффективной защиты земельных ресурсов и рационального управления ими необходимо собрать всеобъемлющие, точные последние данные о нынешнем состоянии земельных ресурсов и наметившихся тенденциях, в том числе об их использовании, владении и деградации, и включить ее в географические информационные системы

(ГИС), которые являются легко доступными и сопоставимы с обычными статистическими данными. Пока не удастся четко обрисовать, оценить и объяснить имеющиеся проблемы, представив ясные доказательства, будет трудно мобилизовать учреждения на конкретные действия и привлечь заинтересованных субъектов к участию в поиске решений.

69. Необходимо четко распределить институциональную ответственность за различные аспекты планирования и рационального использования земельных ресурсов и создать механизмы преодоления институциональных препятствий, существующих между учреждениями на центральном и местном уровнях. Следует назначить государственное учреждение, которое будет нести общую ответственность за определение политики и координацию; другим участвующим учреждениям следует определить конкретные дополнительные функции; следует создать межучрежденческие механизмы координации и процедуры, предусматривающие участие общественности, для обеспечения координации, сотрудничества и участия на всех уровнях.

70. При наличии этих базовых институциональных структур можно будет провести всеобъемлющие реформы политики в области землепользования, согласовать кодексы и положения, регулирующие землепользование, разработать фискальные и другие инструменты политики в поддержку устойчивого землепользования и создать комплексные системы планирования и рационального использования земельных ресурсов. И самое главное, центральные учреждения смогут координировать свои действия в интересах децентрализации и мобилизовать средства для инвестиций и вспомогательного обслуживания. Возможно, что потребуются провести институциональную реформу и организовать межсекторальное сотрудничество для координации двух отдельных, параллельных процессов планирования: обычного социально-экономического планирования, основывающегося на системе административных единиц, и планирования использования земельных и водных ресурсов по земельным единицам, водоразделам и экорегионам.

71. Странам следует изучить системы прав собственности и землеустройства с точки зрения

экологически устойчивого землепользования. При необходимости надлежит осуществить программы в целях укрепления хорошо продуманных и реально осуществимых прав собственности, усовершенствовать системы административного управления землей и рынки земельной недвижимости и облегчить доступ к использованию земли и владению ею, в особенности для уязвимых групп населения, включая женщин, малоимущих и коренное население.

#### **D. Международное сотрудничество**

72. По сравнению с другими проблемами в области охраны природных ресурсов и окружающей среды (например, в том, что касается климата, качества воздуха, управления водными ресурсами, морских ресурсов и биологического разнообразия), международные аспекты комплексного планирования и рационального использования земельных ресурсов являются относительно ограниченными, так как земля относится к основным фондам, находящимся под национальной юрисдикцией. Таким образом, международное сотрудничество необходимо прежде всего для того, чтобы правительства и население обменивались информацией и опытом в области планирования и рационального использования своих земельных ресурсов и оказывали друг другу содействие в решении общих проблем.

73. Возможно, что либерализация торговли и глобализация являются дополнительным стимулом для развития международного сотрудничества по связанным с землей вопросам, хотя они могут также создавать проблемы в связи с повышением доступности национальных рынков земли для иностранных покупателей и инвесторов. Необходимо дополнительно исследовать воздействие либерализации торговли и глобализации на землепользование и обеспечение устойчивости на местном, национальном и глобальном уровнях.

74. Применяемые в различных секторах современные технологии в случае их неправильного использования могут нанести все больший ущерб земельным ресурсам, а также угрожать продовольственной безопасности, состоянию здоровья населения и окружающей среды. Так как эти риски являются общими для многих стран и

могут носить трансграничный характер, необходимо наладить международное сотрудничество для их оценки и определения путей их ограничения.

75. На основе накопленного в прошлом международного опыта в области рационального использования природных ресурсов и окружающей среды можно говорить о ряде примеров основ сотрудничества, способных служить моделью для решения проблемы ухудшения состояния земель. Такими моделями являются хартии (например, Всемирная хартия почв), кодексы поведения (например, в отношении пестицидов), международные действия (например, в области использования генетических ресурсов растений для сельского хозяйства), международные десятилетия (например, по гидрологии) и планы действий (например, Лейпцигский план действий в области растительных генетических ресурсов, Инициатива в интересах повышения плодородия почв и планы действий в Конвенции о борьбе с опустыниванием). К числу механизмов финансирования, которые могли бы выступать в качестве моделей, относятся ГЭФ и глобальные механизмы Конвенции по борьбе с опустыниванием. Путем координации осуществления конвенций по таким вопросам, как изменение климата, опустынивание, биологическое разнообразие и сильно увлажненные земли, могут быть достигнуты значительная экономия ресурсов и повышение эффективности их использования.

76. Важными вопросами с точки зрения осуществления Киотского протокола являются перемены в землепользовании и, в особенности, изменения в лесном покрове. Так как на леса распространяется действие предусмотренного в этом протоколе механизма «чистого развития», необходимо определить их статус. Толкование таких понятий, как облесение, лесовосстановление и обезлесение в этом протоколе, может иметь важные последствия для лесов, биологического разнообразия, окружающих экосистем и людей, которые зависят от этих ресурсов. Межправительственная группа по изменению климата готовит специальный доклад о землепользовании, изменениях в нем и о лесном хозяйстве для содействия обсуждению вопросов о масштабах поглощения углерода и высвобождении других веществ лесами, а также иными угодыями. Важно, чтобы в утвержденных в Киото механизмах

были учтены все виды их воздействия на управление землепользованием, а не только последствия для изменения климата.

77. Осуществление международной программы сотрудничества в области комплексного планирования и рационального использования земельных ресурсов необходимо начать с обобщения имеющихся знаний и местного, национального и международного опыта для представления их в более систематизированном и подробном виде. Все программы такого рода должны основываться на сотрудничестве учреждений Организации Объединенных Наций, правительств, научно-исследовательских учреждений и неправительственных организаций. Всеобъемлющий обзор состояния земельных и водных ресурсов и методов решения вопросов, связанных с деградацией земель, мог бы стать основной для определения приоритетов и осуществления мероприятий в следующих пяти основных областях:

a) общемировой мониторинг и оценка ухудшения состояния земель с использованием методов дистанционного зондирования, ГИС и других технологий;

b) глобальный обмен информацией об опыте стран в деле комплексного планирования и рационального использования земельных ресурсов и в решении проблемы ухудшения состояния земель;

c) совместные международные усилия в интересах укрепления потенциала, передачи технологий, осуществления научных исследований и разработок и инвестиций в целях решения важнейших проблем деградации земель, включая ее предупреждение и восстановление земельных ресурсов;

d) укрепление потенциала в области принятия решений и рационального использования земельных ресурсов, а также привлечение внимания на всех уровнях к причинам и последствиям неадекватного планирования и использования земельных ресурсов;

e) разработка, в надлежащих случаях, международных или экорегиональных принципов устойчивого землепользования, основывающихся на комплексных подходах.

78. Укрепление потенциала в интересах совершенствования сбора информации о земельных и водных ресурсах, мониторинга и оценки их состояния должно проводиться параллельно с разработкой механизмов и методологий анализа информации<sup>12</sup>.

79. Для поддержки совместных национальных и международных мероприятий необходимо укрепить межучрежденческое сотрудничество и взаимодействие Организации Объединенных Наций с научно-исследовательскими учреждениями и неправительственными организациями, действующими в этой области. Особые усилия следует предпринять в целях расширения и упрощения доступа к международным базам данных и информационным системам по вопросам землепользования, изменений в нем и ухудшения состояния земель, с тем чтобы обеспечить контроль за достижением целей Повестки дня на XXI век и определить дополнительные области, нуждающиеся в приоритетном внимании. Для решения вопросов землепользования и смежных межсекторальных вопросов, затрагивающих несколько учреждений, и для планирования и осуществления совместных мероприятий в интересах укрепления потенциала и передачи технологии в целях комплексного планирования и рационального использования земельных ресурсов большое значение имеет сотрудничество между всеми заинтересованными учреждениями.

#### Примечания

- <sup>1</sup> «Земля» — это обозначенная территория, которой присущи все характеристики биосферы непосредственно над поверхностью земли или под ней, включая почву, рельеф, гидрологию поверхностных вод, околосемный климат, отложения и сопутствующие запасы подземных вод, биологические ресурсы, структуру населенных пунктов и инфраструктуру, созданную в результате человеческой деятельности. Этот и другие термины, используемые в настоящем документе, определены в документе ФАО «Терминология комплексного подхода к планированию и рациональному использованию природных ресурсов» (1998 год).
- <sup>2</sup> Экосистемный подход посвящен не только пространственным единицам или масштабу, но и процессам, функциям и взаимосвязи внутри экосистем и между ними, в том числе взаимосвязи с практикой человеческого управления, а также товарами и услугами, которые они предоставляют людям.
- <sup>3</sup> Центр по окружающей среде и развитию, Бернский

университет, Швейцария.

- <sup>4</sup> Концепция показателей качества земельных ресурсов, примеры возможных показателей по конкретным регионам и некоторые рекомендации в отношении их разработки определены в тематическом документе № 315 Всемирного банка (Вашингтон, округ Колумбия).
- <sup>5</sup> Sustainable Agriculture and Natural Resource Management, College of Agricultural and Environmental Sciences, University of Georgia.
- <sup>6</sup> Народная коалиция, которая была создана по итогам проведения международной конференции МФСР (Брюссель, 1995 год), является глобальным консорциумом неправительственных организаций (МФСР, ФАО, МПП, Всемирный банк, ЕЭС), организаций гражданского общества, а также двусторонних организаций.
- <sup>7</sup> В правовом документе ФАО о правовом признании коренных групп населения анализируется порядок признания национальными законодательствами групп населения, владеющих земельными угодьями или использующих их на общинной основе, а также рассматриваются способы сохранения культурной самобытности и местных структур при создании потенциала местных групп.
- <sup>8</sup> Рим, ФАО, 1997 год.
- <sup>9</sup> Рим, ФАО, 1999 год.
- <sup>10</sup> Например, «New concepts and approaches to land management in the tropics, with emphasis on steppes» и «Land and crop management in the hilly terrains of Central America», почвоведческие бюллетени ФАО №№ 75 и 76; «Integrated Coastal Area Management and Agriculture, Fisheries and Forestry: FAO Guidelines» (Рим, ФАО, 1998 год).
- <sup>11</sup> See FAO/UNEP, *Negotiating a Sustainable Future for Land* (Rome and Nairobi, 1997); Sara I. Scherr and Satya Yadav, «Land degradation in the developing world: implications for food, agriculture and environment to 2020». 2020 Vision Discussion Paper 14 (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 1996).
- <sup>12</sup> See «Land and water resources information systems», *Land and Water Bulletin*, No. 7 (1998).

#### Библиография

- FAO (1999). *The State of Food Insecurity in the World, 1999 (Rome)*.
- World Resources Institute (1998). *A Guide to the Global Environment (Washington, D.C., World Resources Institute)*.