

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
11 February 2008
Russian
Original: English

Комиссия по устойчивому развитию**Шестнадцатая сессия**

5–16 мая 2008 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

Тематический блок вопросов для цикла осуществления**2008–2009 годов (сессия по проведению обзора)****Обзор осуществления: земельные ресурсы****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

На состояние земельных ресурсов влияют методы, земле- и водопользования и климатические условия. Деграция земли влечет негативные последствия для производительности сельского хозяйства и развития сельских районов. Для обращения вспять процессов деграции земель заинтересованные стороны должны осуществлять долгосрочные инвестиции в широкий круг отраслей. Комплексные подходы к землеустройству, предусматривающие холистические методы эксплуатации всех связанных с землей ресурсов, уже позволили получить вселяющие надежду результаты. Различные виды землепользования (например, ведущие к обезлесению) могут как способствовать изменению климата, так и смягчать его последствия, например посредством связывания углерода. Несмотря на значительные успехи в развитии информационных систем и инструментов планирования землепользования, их адаптация происходит медленно. Гарантированный доступ к земельным и другим природным ресурсам имеет ключевое значение для маргинализированных лиц и групп и может способствовать сокращению масштабов нищеты. Доступ к земле часто рассматривается как необходимое условие для получения доступа к другим производственным ресурсам. Для обеспечения рационального и эффективного землепользования необходимо предоставлять гарантированные права на землю, укреплять потенциал общин, адаптировать технологии планирования землепользования и совершенствовать методы передачи информации.

* E/CN.17/2008/1.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Обзор хода осуществления	2–62	3
A. Изменения в ресурсной базе	3–21	4
B. Комплексное планирование и регулирование землепользования	22–54	10
C. Доступ к земельным ресурсам и их распределение	55–62	19
III. Остающиеся проблемы	63–69	24

I. Введение

1. В настоящем докладе представлен обзор прогресса, достигнутого в осуществлении положений Повестки дня на XXI век¹, Программы действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век² и Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбургский план)³, относящихся к земельным ресурсам. В докладе учтены решения третьей, пятой и восьмой сессий Комиссии по устойчивому развитию в этой тематической области. При подготовке доклада использованы материалы, предоставленные правительствами, основными группами и учреждениями системы Организации Объединенных Наций, в частности Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

II. Обзор хода осуществления

2. В главе 10 Повестки дня на XXI век, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, содержится призыв к комплексному подходу к планированию и использованию земельных ресурсов. Участники третьей и восьмой сессий Комиссии по устойчивому развитию, прошедших в 1995 и 2000 годах, вновь призвали правительства осуществлять стратегический подход к вопросам землепользования в целях создания благоприятных условий для взаимодействия между городскими и сельскими районами, в том числе в интересах особо маргинализированных групп населения. Кроме того, было решено, что такой подход должен учитывать возможности получения средств к существованию людей, живущих в условиях нищеты, особенно в сельских районах. В Йоханнесбургском плане, принятом на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в 2002 году, эти решения были подтверждены и к ним добавился призыв проводить политику и осуществлять законы, гарантирующие четко определенные и юридически подкрепленные права на пользование земельными и водными ресурсами, и способствовать юридической гарантированности землевладения. Авторы плана также призвали поощрять экологически чистое, эффективное и действенное применение методов повышения плодородия почв и укреплять партнерские отношения и международное сотрудничество для наращивания финансовых ресурсов, необходимых для этой и смежной деятельности⁴.

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция I, приложение II.

² Резолюция S-19/2, приложение.

³ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправление), глава I, резолюция 1, приложение.

⁴ См. Повестка дня на XXI век, глава 10; доклады Комиссии о работе ее третьей и восьмой сессий, в частности решение 8/3; Йоханнесбургский план, пункт 40.

А. Изменения в ресурсной базе

1. Масштабы и последствия деградации земель

3. Все виды деградации земель представляют серьезную угрозу для экономического развития, продовольственной безопасности и средств к существованию населения сельских районов, особенно в беднейших регионах мира⁵. Деградация земель не только снижает продуктивность, угрожает биоразнообразию и другим экосистемным услугам, она еще и ведет к изменению климата. Имеющиеся статистические данные говорят о том, что от деградации страдает около половины сельскохозяйственных угодий, расположенных на умеренно крутых склонах, и 80 процентов угодий на крутых склонах; четверть фермерских хозяйств каждый год сталкивается со значительными потерями почвы⁶. Нерациональные методы землепользования приводят, среди прочего, к снижению урожайности, повышению затрат на поддержание уровня производства и повышенной уязвимости для чрезвычайных явлений, таких, как оползни и пожары. В четвертом Глобальном экологическом прогнозе⁷ говорится, что «деградация земель в виде эрозии почв, истощения питательных веществ, нехватки и солености воды, а также нарушения биологических циклов является основополагающей и хронической проблемой».

4. Попытки вести картографирование процессов опустынивания зачастую не дают удовлетворительных результатов. Картографирование опустынивания должно осуществляться на основе объективных и практических критериев оценки. С помощью установленной на спутниках аппаратуры наблюдения Земли регулярно отслеживаются показатели состояния земной поверхности, изменяющиеся под воздействием процессов опустынивания, такие как альbedo, температура поверхности и растительный покров. Однако есть и другие, не связанные с опустыниванием, факторы, также влияющие на эти показатели, например атмосферные осадки⁸. Есть предположение, что устойчивое снижение чистой первичной продуктивности ниже потенциального уровня, продолжающееся даже в течение периодов повышенной влажности, может служить надежным и практическим критерием оценки опустынивания⁹.

5. Замечены признаки восстановления земель, в основном в виде регенерации природной растительности. Крупномасштабная деградация земель имела место в основном до 1980 года, и наблюдаемые тенденции говорят о том, что в начале 1980-х годов началось общее увеличение площади растительного покрова. Эти тенденции нашли подтверждение в ряде недавних исследований, в большей части основанных на анализе данных дистанционных измерений, в которых делается вывод о том, что благодаря росту атмосферных осадков пло-

⁵ См. World Bank, *Sustainable Land Management: Challenges, Opportunities, and Trade-Offs* (Washington, D.C., World Bank, 2006).

⁶ World Bank, *Soil Fertility Initiative*, 1997.

⁷ United Nations Environment Programme, *Global Environment Outlook (GEO) 4* (2007).

⁸ *Millennium Ecosystem Assessment* (Washington, D.C., Island Press, 2005), chap. 22 (“Dryland Systems”).

⁹ См. S. D. Prince, “Spatial and temporal scales of measurement of desertification”, *Global Desertification: Do Humans Create Deserts?*, M. Stafford-Smith and J. F. Reynolds, eds. (Berlin, Dahlem University Press, 2002), pp. 23–40.

щадь растительного покрова с начала 1980-х годов увеличилась, особенно в Сахеле¹⁰.

2. Взаимодействие земельных и водных ресурсов

6. Существует зависимость между разными видами землепользования и как количеством, так и качеством водных ресурсов. Семьдесят процентов пресной воды на планете можно отнести к так называемым «зеленым» водным ресурсам, которые содержатся в почве и питают растительность, в то время как лишь 11 процентов относятся к «голубым» водным ресурсам — это поверхностные и грунтовые воды. Более рациональное использование почвы и воды может существенно повысить производительность угодий, укрепить системы земледелия и расширить доступ к водным ресурсам.

7. Методы землепользования, вызывающие эрозию почв или основанные на активном использовании агрохимикатов, негативно влияют на качество воды. Насыщение почвы питательными веществами в результате промышленной деятельности, в том числе агропромышленного производства, ведет к токсичному цветению воды вследствие массового развития водорослей, вредит здоровью человека и негативно сказывается на популяции рыб и водных экосистемах, таких, как коралловые рифы.

Вставка I

Выплаты за незагрязнение «зеленых» водных ресурсов

Проект выплат за незагрязнение «зеленых» водных ресурсов представляет собой механизм передачи жителям сельских районов наличных денежных средств в обмен на такую практику земле- и водопользования, которая поддерживает на должном уровне количество и качество всей пресной воды. Сейчас такая деятельность, как правило, никак не поощряется. Считается, что прямые выплаты будут способствовать более рациональному использованию водных и земельных ресурсов. Более совершенные методы обработки почвы и возделывания культур позволят улучшить просачиваемость, сократить объем сточных вод и противодействовать эрозии. В исследовании, проведенном Международным справочным информационным центром почвоведения (ИСРИК), делается вывод о том, что небольшие денежные выплаты, производимые конечными пользователями воды, позволяют фермерам применять рациональные методы земле- и водопользования и в то же время будут содействовать развитию сельских районов вследствие диверсификации дохода. Авторы исследования также сочли этот метод практичным способом оценки водных ресурсов, оптимизации их распределения и подсчета затрат и выгод. Проводимый в настоящее время в Кении проект выплат за незагрязнение «зеленых» водных ресурсов нацелен на содействие ре-

¹⁰ См. S. Herrmann and others, “Recent trends in vegetation dynamics in the African Sahel and their relationship to climate”, *Global Environmental Change*, vol. 15 (2005), pp. 394–404; and A. Anyamba and C. J. Tucker, “Analysis of Sahelian vegetation dynamics using NOAA-AVHRR NDVI data from 1981–2003”, *Journal of Arid Environments*, vol. 63, No. 3 (2005), pp. 596–614.

форме водопользования в Кении путем создания рыночных отношений между потребителями и поставщиками услуг водоснабжения и придания водным ресурсам экономической ценности.

Источник: Международный справочно-информационный центр почвоведения (ИСРИК) (<http://www.isric.org/UK/About+ISRIC/Projects/Current+Projects/Green+Water+Credits.htm>).

8. Накопленный опыт и достижения в этой области были рассмотрены на нескольких международных и региональных конференциях¹¹ и отражены в исследовательской работе, в том числе в рамках программы по водным и продовольственным ресурсам Консультативной группы по международным исследованиям в области сельского хозяйства¹². Во вставке I выше приведена информация о механизме выплат за незагрязнение «зеленых» водных ресурсов, который позволяет поощрить интегрированный подход к земле- и водопользованию.

9. Государства пришли к выводу о том, что комплексное использование водных ресурсов позволяет улучшить взаимодействие между земле- и водопользованием. Практическая реализация таких методов, однако, мешают многочисленные проблемы, в том числе нерациональные методы землепользования и нехватка организационных ресурсов. Необходимо создать благоприятные экологические, экономические, социальные, культурные, политические и организационные условия для совершенствования подходов к комплексному использованию земельных и водных ресурсов.

3. Лесные экосистемы

10. Неуклонное сокращение лесного покрова в умеренной зоне было обращено вспять: с 1990 по 2005 год его площадь ежегодно увеличивалась на 30 000 кв. км. В то же время в тропическом поясе начавшееся позднее обезлесение в тот же период продолжалось со скоростью 130 000 кв. км в год. Эксплуатация лесов наносит ущерб биоразнообразию и естественному водному климатическому режиму и лишает поселения средств к существованию и культурных ценностей. Массовая вырубка леса под плантации приводит к таким негативным последствиям, как потеря ценного лесного покрова, защищающего неустойчивые почвы, уничтожение среды обитания диких животных и растений и, как следствие, сокращение биоразнообразия. Кроме того, растет объем выброса парниковых газов и риск оползней и наводнений. Тем не менее многие страны продемонстрировали политическую волю к более рациональному использованию своих лесных ресурсов, пересмотрев политику и законодательство в этом отношении и укрепив соответствующие структуры. Большинство

¹¹ Международная конференция по комплексному освоению речных бассейнов в разных климатических зонах (Гогенгеймский университет, Штутгарт, Германия, 2005 год); Восточноафриканская конференция по вопросам комплексного освоения речных бассейнов (Морогоро, Объединенная Республика Танзания, март 2005 года); семинар высокого уровня по проблемам комплексного освоения речных бассейнов в Латинской Америке (Мехико, апрель 1999 года), среди прочих.

¹² Программа по водным и продовольственным ресурсам Консультативной группы по международным исследованиям в области сельского хозяйства (<http://www.waterandfood.org/>).

стран используют свои лесные ресурсы в самых разнообразных целях, причем все возрастающее внимание уделяется охране почв, воды, биологического разнообразия и связанным с лесами экологическим услугам.

11. Для поддержания и восстановления экосистем требуются новаторские подходы к их использованию. Эффективность этих подходов зависит от применения таких методов управления, в основу которых положены принципы «благотворного правления». В то же время во многих странах наблюдается очевидная нехватка организационных ресурсов для реализации, в частности общинных проектов природопользования. Был принят целый ряд мер технического характера, законодательных актов и не имеющих обязательной силы договоренностей, таких, как не имеющий обязательной юридической силы документ по всем видам лесов¹³, которые направлены на сохранение лесов и создание условий для предоставления экосистемных услуг. Кроме того, для этого был разработан ряд финансовых механизмов. Некоторые страны разработали планы выплат за предоставление экосистемных услуг для поощрения владельцев лесных угодий к производству благ нерыночного характера. Для обеспечения успеха таких планов полученные в результате их реализации средства следует надлежащим образом оценивать, собирать и инвестировать.

12. За период с 1990 по 2005 год африканский континент потерял более 9 процентов своего лесного покрова, причем более половины — в результате пожаров. Особенно страдают от обезлесения и неконтролируемых лесных пожаров страны, находящиеся в условиях военного или гражданского конфликта. Однако проблема лесов получает политическую поддержку и внимание в высших политических кругах Африки. В частности, Конференция министров по проблемам лесов в Центральной Африке стала эффективным механизмом регионального сотрудничества для решения серьезных экологических проблем, связанных с лесами. Увеличив площадь используемых в первую очередь для сохранения биологического разнообразия лесов на 3,5 млн. гектаров, до почти 70 млн. гектаров, большинство стран региона в то же время приняли новую лесную политику и законы, а также активизировали усилия по правоприменению и совершенствованию управления¹⁴.

13. Латинская Америка и Карибы делят с Африкой первенство по скорости исчезновения лесного покрова. Основная причина — сведение лесов под сельскохозяйственные угодья. Тем не менее государства региона предпринимают существенные усилия для сохранения коренных лесов. Площадь лесов, предназначенных преимущественно для сохранения биологического разнообразия, увеличилась более чем на 2 процента. Латиноамериканские страны также создали сетевые структуры для борьбы с лесными пожарами и повышения эффективности использования сохраняемых земель. Ряд стран региона занимают ведущие позиции в разработке новаторских подходов к лесопользованию, таких, как выплаты за экологические услуги.

¹³ Резолюция 2007/40 Экономического и Социального Совета от 17 октября 2007 года, приложение, добавление.

¹⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *State of the World's Forests, 2007* (<http://www.fao.org/docrep/009/a0773e/a0773e00.htm>).

4. Взаимосвязь между изменениями климата и земельными ресурсами

14. Существует очевидная связь между деградацией земель и изменением климата¹⁵. Деградация земель негативно влияет на экосистемные функции, в частности на круговорот питательных веществ, глобальный круговорот углерода и круговорот воды. Землепользование также влияет на степень отражения солнечного излучения от поверхности земли (высокое отражение в покрытых снегом областях) и степень поглощения солнечного излучения (высокое поглощение в лесистой местности). В результате обезлесения степень отражения солнечного света повышается. Крупномасштабные изменения в светоотражающей способности поверхности земли в результате землепользования, в частности обезлесения, способствуют изменению климата¹⁶.

15. Рациональное землепользование зависит от эффективного функционирования соответствующих экосистем, например, в почве и растительности, прежде всего в древесине, содержатся большие легко высвобождаемые запасы углерода. Они подвержены воздействию нерациональных методов землепользования и доминирующих видов деградации земель (например, водная эрозия, обезлесение, уплотнение почвы). Оценки долгосрочного влияния сельского хозяйства на содержание в атмосфере парниковых газов, объема и скорости высвобождения углерода в результате обезлесения и освоения земель для ведения сельского хозяйства, а также других векторов высвобождения углерода по цепочке «почва-растительность-атмосфера», таких как разложение торфа и торфяные пожары, свидетельствуют о том, что различные виды землепользования в значительной мере воздействуют на климат, поднимая концентрацию парниковых газов. В своем четвертом докладе по оценке Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) предполагает, что выбросы парниковых газов в результате землепользования, изменений в землепользовании и лесопользовании с 1970 по 2004 год выросли на 40 процентов.

16. В четвертом докладе по оценке также говорится, что в наступившем столетии многие экосистемы могут оказаться недостаточно устойчивыми к влиянию беспрецедентного сочетания изменений климата, связанных с этим негативных явлений (таких, как наводнения, засухи, пожары, вредители и подкисление Мирового океана) и других движущих сил глобальных изменений (таких, как загрязнение в результате изменения характера землепользования, чрезмерная эксплуатация ресурсов и т.д.). Кроме того, сильные осадки, которые в будущем, по всей видимости, учащаются, приводят в действие механизмы эрозии и заболачивания почвы. В дополнение к этому, по оценкам Группы, к концу нынешнего столетия вызванное изменением климата повышение уровня моря приведет к повышению солености воды, используемой для ирригации. Это в большей степени скажется на состоянии земель и систем землепользования в отдельных регионах и приведет к нехватке воды и снижению урожайности в странах субсахарской Африки, береговой эрозии и затоплению малых островов и затоплению дельт крупных рек в Азии.

17. Изменение климата также, по всей вероятности, нанесет серьезный урон сельскому хозяйству, особенно в развивающихся странах, ведя к ухудшению качества и усугублению дефицита водных ресурсов во многих засушливых ре-

¹⁵ Global Environment Facility, "Land degradation as a global environmental issue" (2007).

¹⁶ Четвертый доклад по оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) (2007 год).

гионах. Кроме того, в условиях отсутствия осадков и роста температуры воздуха возрастает риск возникновения пожаров. Рост населения — еще один фактор, способствующий заселению пожароопасных районов. В результате выросла как частотность, так и площадь природных пожаров во многих регионах мира¹⁷. В некоторых регионах рассматривается возможность формирования сетей групп быстрого реагирования как эффективной меры борьбы с участвовавшими природными пожарами.

18. Традиционно на ликвидацию последствий бедствий выделяется больше ресурсов, чем на их предотвращение. Зачастую для изыскания средств требуется время, их не хватает, а расходоваться они должны в соответствии с приоритетами доноров. В последнее время набирают силу проекты управления рисками, нацеленные на снижение уязвимости и создание адекватных механизмов самообеспечения.

19. Особо уязвимыми в результате изменения климата МГЭИК признала следующие наземные экосистемы: тундра, тайга, горные и прибрежные регионы. По оценкам Группы, могут исчезнуть 20–30 процентов видов животных и растений. Повышение уровня моря и антропогенная деятельность ведут к исчезновению прибрежных водно-болотных угодий и мангровых зарослей и возрастанию ущерба от прибрежных наводнений во многих районах. В других частях мира ожидается сокращение снежного покрова. В большинстве районов вечной мерзлоты прогнозируется увеличение глубины протаивания.

20. В 2002 году Международный институт прикладного системного анализа провел исследование пространственного распределения влияния климатических изменений на урожайность зерновых культур и их последствий для продовольственной безопасности¹⁸. Последние исследования на тему глобального потепления говорят о том, что начальный период потепления окажет благоприятное воздействие на сельское хозяйство в некоторых регионах, например в Северной и Восточной Европе, в то время как развивающимся странам, особенно африканским, будет нанесен серьезный ущерб¹⁹.

21. Механизмы расширения рынка сокращения выбросов в сельском и лесном хозяйстве, а также в связи с другими видами землепользования дают возможность извлечь выгоду из рациональных подходов к землепользованию. Механизм чистого развития и механизм совместного осуществления в рамках Киотского протокола²⁰ к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата²¹ открывают возможности для финансирования лесовозобновления и облесения. В рамках новых инициатив, таких, как Биоуглеродный фонд Всемирного банка, разрабатываются экономичные методы сокращения выбросов, способствующие в то же время сохранению биоразнообразия и смягчению остроты проблемы нищеты.

¹⁷ Всемирный центр мониторинга пожаров (<http://www.fire.uni-freiburg.de/>).

¹⁸ Gunther Fischer, Mahendra Shah and Harrij van Velthuisen, "Climate change and agricultural vulnerability" (International Institute for Applied Systems Analysis, 2002) (<http://www.iiasa.ac.at/Research/LUC/JB-Report.pdf>).

¹⁹ Robert Mendelsohn and Larry Williams, "Comparing forecasts of the global impacts of climate change", *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, vol. 9, No. 4 (October 2004), pp. 315–333; and William R. Cline, *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country* (Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, July 2007).

²⁰ FCCC/CP/1997/7/Add.1, решение 1/CP.3, приложение.

²¹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1771, No. 30822.

В. Комплексное планирование и регулирование землепользования

22. Представляется, что нагрузка на земельные ресурсы будет расти, а угроза неистощительному землепользованию усугубится. Рост численности населения, экономическое развитие и урбанизация обуславливают рост спроса на продукты питания, воду, энергию и сырье. Продолжающийся переход населения планеты с растительных на животные продукты питания, для производства которых требуется больше земельных и водных ресурсов, и недавние инициативы в отношении биотоплива также обостряют спрос на сельскохозяйственную продукцию, что не может не иметь последствий для землепользования. Уже сегодня 700 миллионов человек в 43 странах живут в условиях «водного стресса», поскольку их водообеспеченность составляет менее 1700 кубических метров на человека в год²².

23. Предотвращение деградации земель обычно является более эффективным и менее затратным, чем реабилитация деградированных земель, которая требует восстановления целостности почвы, обогащения питательными веществами и насыщения органическим углеродом.

1. Земельное планирование

24. Модернизация методов земельного планирования и административного учета не всегда приводит к повышению прозрачности; многие развивающиеся страны по-прежнему не располагают современными инструментами для повышения эффективности планирования землепользования, особенно на местном уровне. Развитие городов зачастую в неодинаковой степени отвечает интересам различных слоев населения. Недорогое жилищное строительство, как правило, проигрывает более прибыльным проектам для среднего класса с более высоким доходом. Малоимущие вынуждены селиться на маргинальных землях. Нехватка земли, особенно в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, привела к значительному росту цен на земельные участки в крупных городах.

25. Для трущоб, будь то скваттерские поселения в пригородах, барачные поселки или неблагополучные городские районы, характерны неблагоприятные жилищные условия, перенаселенность и отсутствие оформленных прав владения. В этих неформальных поселениях зачастую также отсутствует канализация, снабжение питьевой водой и электроэнергией. Они особо подвержены опасности неблагоприятного воздействия окружающей среды. Сегодня в мире насчитывается около миллиарда жителей трущоб. Подавляющее большинство, более 930 миллионов человек, живут в развивающихся странах, где на их долю приходится 42 процента городских жителей. В наименее развитых странах обитатели трущоб составляют 78 процентов городского населения. Доля жителей трущоб особенно высока в странах субсахарской Африки (72 процента городского населения) и Южной Азии (59 процентов)²³.

26. Каждый год 19,5 млн. гектаров сельскохозяйственных угодий отдается под городскую или промышленную застройку, в результате чего предприятия

²² United Nations Development Programme, *Human Development Report: Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis* (Basingstoke, United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2006).

²³ United Nations Settlements Programme (UN-Habitat), *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements, 2007* (London, Earthscan, 2007).

сельского хозяйства зачастую вынуждены довольствоваться все меньшими участками и землями худшего качества. Бесконтрольное расширение населенных пунктов мешает рациональному земельному планированию и землепользованию. В частности, концентрация населения и городов в прибрежных районах увеличивает спрос на и без того ограниченные водные ресурсы. Прибрежные районы — одни из самых перенаселенных мест на земле²⁴.

2. Подходы к рациональному землепользованию

27. В течение последних 20 лет постоянный рост площади пахотных угодий приостановился. Земельные ресурсы стали использоваться более интенсивно. За последние 25 лет средняя урожайность гектара пахотных земель выросла почти на 40 процентов²⁵.

28. Оборот биологических питательных веществ полезен как земельным ресурсам, так и их пользователям. Рекомендуются такие методы, как введение в севооборот бобовых культур, восстановление земель под паром и агролесомелиорация. Эти методы, однако, пока не получили широкого распространения, а единственным средством мелиорации крайне истощенной почвы остается внесение питательных веществ.

29. Растет число примеров, доказывающих, что применение более совершенных методов землепользования позволяет повысить урожайность при одновременном благотворном воздействии на окружающую среду. Например, 1,8 миллиона крестьян в странах субсахарской Африки добились повышения урожайности на площади 1,9 млн. гектаров на 250 процентов и оказали положительное влияние на окружающую среду, применяя подходящие к местным условиям методы рационального землепользования. Точно так же имеются документальные свидетельства использования адаптированных к местным условиям передовых методов использования пастбищных и лесных угодий²⁶. Например, применение агролесомелиорации в северо-восточных районах Таиланда позволило обеспечить надежное снабжение продовольствием и дровяной древесиной и повысить плодородие почвы.

30. Почвозащитное земледелие сочетает такие методы, как минимальное повреждение почвы, поддержание постоянного почвенного покрова и чередование посевов различных культур, и позволяет обеспечить неистощительный характер ведения сельского хозяйства и достаточную доходность для повышения уровня жизни фермеров. Этот вид земледелия способствует естественным процессам восстановления почвы посредством оптимизации содержания в почве органических веществ, а также эффективного использования осадков, влажности почвы и питательных веществ растений, а также поддержанию физических свойств почвы благодаря минимальной механической обработке почвы при прямом посеве.

31. Есть прогресс во внедрении и адаптации систем почвозащитного земледелия, разработанных и применяющихся уже более 20 лет как мелкими, так и

²⁴ United Nations Environment Programme, Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities: Physical Alteration and Destruction of Habitats programme (<http://gpa.unep.org/content.html?ln=6&id=199>; <http://padh.gpa.unep.org/>).

²⁵ United Nations Environment Programme, *Global Environment Outlook (GEO) 4* (2007).

²⁶ Andrew Noble and others, "Development of 'bright spots' in Africa: cause for optimism" (2005) (<http://www.iwmi.cgiar.org/brightspots/>).

крупными фермерскими хозяйствами в Латинской Америке, Северной Америке, Австралии и Центральной Азии, а также мелкими фермерскими хозяйствами и крупными агропредприятиями в Африке, Южной и Юго-Восточной Азии и на Дальнем Востоке. Хотя этот вид земледелия еще не получил широкого распространения в странах субсахарской Африки, площадь земель, обрабатываемых таким образом, растет в Замбии, Кении, Мадагаскаре, Объединенной Республике Танзания, Уганде и Южной Африке. Почвозащитное земледелие успешно применяется в Западной Африке (например, в Буркина-Фасо, Нигере и Мали) и Центральной Азии (например, в Казахстане и Пакистане). Более широкому переходу к почвозащитному земледелию мешает высокая стоимость отказа от традиционных методов землепользования. Кроме того, некоторые фермеры не хотят отказываться от привычных методов возделывания земель.

32. Доказано, что почвозащитное земледелие позволяет повысить и поддерживать урожайность и устойчивость почвы к засухе, стоку осадков и эрозии в широком диапазоне масштабов применения и экологических зон. Оно требует значительно меньше трудовых и энергетических затрат на обработку почвы и удаление сорняков. Кроме того, почвозащитное земледелие дает такие преимущества, как снижение риска за счет надежной урожайности, продовольственная безопасность, сокращение расходов и повышение устойчивости сельскохозяйственных систем к изменению климата и нестабильности благодаря оздоровлению почвы и посевам и сохранению влаги.

33. Африканский центр разработки удобрений создал комплексную систему фермерского хозяйства, предназначенную для достижения нескольких целей, включая повышение урожайности, повышение качества питания фермеров, рост их денежных доходов, сохранение почвенных и водных ресурсов, повышение плодородия почвы и сокращение трудовых затрат с учетом нехватки рабочей силы в регионе. Эта система совмещает надлежащее и своевременное внесение в почву органических и минеральных удобрений, известкование, засев, внесение агрохимических средств; почвозащитное земледелие; совмещение культур и агролесомелиорацию. Применение этой системы обеспечивает более 100 процентов годовой прибыли на оборотный капитал и позволяет значительно снизить трудовые затраты, связанные с удалением сорняков.

34. Международный центр разработки удобрений создал комплекс мер для повышения плодородия почвы, основанный на неистощительных методах повышения производительности сельского хозяйства. Этот комплекс мер распространяется среди населения на основе процесса широкого участия. Комбинированное использование мелиорирующих веществ, органических материалов и минеральных удобрений восстанавливает содержание питательных веществ в почве и повышает рентабельность мелиорации. Это позволяет повысить урожайность в два-три раза по сравнению со средним показателем для региона. Отдача от вложенного капитала превышает 100 процентов, а прибыль на семью в два-шесть раз превышает среднюю заработную плату в странах субсахарской Африки. Проект осуществляется в Бенине, Буркина-Фасо, Гане, Мали, Нигере, Нигерии и Того и охватывает более 2000 фермеров в 100 деревнях, которые отбирают, испытывают и адаптируют эти методы на своих полях. Необходимым условием более активного использования удобрений является освоение навыков ответственного и эффективного их применения во избежание загрязнения

водоносных горизонтов и нанесения ущерба экосистемам при одновременном достижении как можно большей эффективности затрат.

35. Защита водосборных бассейнов играет ключевую роль в обеспечении неистощимости земельных и водных ресурсов. На возвышенностях необходимо предпринимать крупномасштабные усилия по резервированию земель, лесовосстановлению и охране почв. В пойменных районах земельное зонирование, предусматривающее выделение пространства для неизбежных наводнений, предпочтительнее, чем дорогостоящие и в конечном счете неэффективные усилия по борьбе с ними²⁷. Леса более эффективно уменьшают сток, чем пахотные и пастбищные угодья, снижая тем самым опасность эрозии почвы²⁸.

36. Муниципалитеты ряда стран, включая Бразилию, Коста-Рику, Эквадор, Мексику и Соединенные Штаты Америки, вкладывают средства в защиту водосборных бассейнов для поддержания на должном уровне или повышения надежности снабжения и качества питьевой воды. В Нью-Йорке, например, выплаты землевладельцам за изменение характера землепользования оказались экономичным средством достижения стоящей перед муниципальными властями задачи повышения качества водных ресурсов. Кроме того, такой подход позволил обеспечить рациональное использование земельных ресурсов в водосборных бассейнах. В бразильском штате Сан-Паулу консорциум с участием муниципалитетов и местных и международных партнеров работает над решением аналогичной проблемы.

37. В Лаосской Народно-Демократической Республике с 2000 года проводится программа, направленная на: а) повышение эффективности охраны и использования природных ресурсов на территории водосборных бассейнов для увеличения экономической отдачи от их эксплуатации; и б) борьбу с нищетой и расширение возможностей для обеспечения устойчивого благосостояния. Реализация программы помогает жителям страны отказаться от нерациональных методов использования ресурсов и повысить благосостояние за счет перехода к устойчивым источникам средств к существованию²⁹.

38. В принятой на состоявшейся 17–19 апреля 2002 года в Атитлане, департамент Солола, Гватемала, Всемирной консультации коренных народов по праву на питание Атитланской декларации подчеркивается важная роль знаний и опыта коренных народов в неистощительных сельскохозяйственных и продовольственных системах и предлагается повысить эффективность распространения знаний коренных народов и информации об агрохимических средствах и генной инженерии. В этой связи Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) совместно с организациями коренных народов подготовила документ, в котором рассматривается научная основа ряда традиционных показателей, используемых коренными народами для при-

²⁷ David Grey and Claudia Sadoff, "Water resources and poverty in Africa: essential economic and political responses", paper presented at the African Ministerial Conference on Water, Abuja, 2002.

²⁸ I.R. Calder, *The Blue Revolution: Land Use and Integrated Water Resource Management* (London, Earthscan, 2005).

²⁹ P. Pravongviengkham and others, "Integrated watershed management for sustainable upland development and poverty alleviation in Lao People's Democratic Republic" (proceedings of the Asian Workshop, Kathmandu, 11–13 September 2003) Watershed Management and Sustainable Mountain Development Working Paper, No. 5 (Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2005).

нения решений, связанных с ведением сельского хозяйства. Эта инициатива призвана поддержать потенциал коренных народов и подчеркнуть, что методы землепользования коренных народов имеют право на существование³⁰. В принятой Генеральной Ассамблеей 13 сентября 2007 года Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (резолюция 61/295 Ассамблеи, приложение) подтверждается право коренных народов на самоопределение и признаются их права на средства к существованию, земли, территории и ресурсы.

39. Местные сельскохозяйственные техникумы получают все более широкое признание как эффективный инструмент развития потенциала фермеров и поставщиков услуг (координация, пропаганда и исследования). Многие техникумы предлагают учебные курсы, посвященные участной диагностике и анализу ограничений; расширению возможностей фермеров; экспериментам и инновациям в фермерской деятельности, а также адаптации к местным условиям. В ряде стран, например в Кении и Сьерра-Леоне, учебные программы местных сельскохозяйственных техникумов были доработаны с учетом местной специфики во многих предметных областях, таких, как растениеводство и животноводство, рациональное земле- и водопользование; вопросы сбыта; обеспечение жизнедеятельности лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом; питание и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций.

3. Механизмы финансирования комплексного землепользования

40. В дополнение к финансированию проектов и программ национальными правительствами (см. вставку II), международными организациями и банками развития в течение последних 10 лет росло число механизмов финансирования, призванных стимулировать комплексные подходы к использованию земельных ресурсов. Эти механизмы предусматривают выплаты за экосистемные услуги, такие как водоснабжение и обеспечение качества воды (вставка I) и связывание углерода (в соответствии с международными соглашениями, например, Механизмом чистого развития), и внесение добровольных взносов в рамках неправительственных инициатив. Механизм чистого развития допускает выплаты за изменение характера землепользования, например лесонасаждение, но не поощряет повышение содержания углерода в почве благодаря переходу от плужного земледелия к таким методам землепользования, как почвозащитное земледелие.

41. Переход к более совершенным методам комплексного землепользования способствует оздоровлению экосистем и открывает перед землепользователями новые экономические возможности. Например, для сертификации кофе, какао, фруктов и цветов Альянсом в защиту тропических лесов³¹ производитель должен продемонстрировать экосистемный подход и охранять дикую природу и водные ресурсы, взамен получая доступ к прибыльному нишевому рынку. Еще один пример — Южноафриканская инициатива по биоразнообразию и виноделию, которая, обращая внимание на неистощительное использование природных ресурсов и усилия по сохранению природного наследия Южной Африки,

³⁰ Food and Agriculture Organization of the United Nations Sustainable Agriculture and Rural Development (SARD) Initiative: SARD and Indigenous Culture (<http://www.fao.org/sard/en/init/964/2687/2453/index.html>).

³¹ Rainforest Alliance (<http://www.rainforest-alliance.org/certification/>).

дает своим участникам существенные преимущества при сбыте продукции. За последние 10 лет участниками Инициативы стали винодельческие хозяйства площадью более 40 000 га, что составляет 40 процентов от общей площади виноградников в Капской провинции. Благодаря этой инициативе были заключены договоры по резервированию земель для сохранения естественной природной среды и осуществлено изменение методов возделывания культур для того, чтобы виноградники становились средой обитания, что повышало биоразнообразие и снижало бы влияние негативных факторов как в самих виноградниках, так и за их пределами.

Вставка II

Осуществляемая в Китае программа «Зерно в обмен на лесопосадки»

Пострадав в 1998 году от нескольких катастрофических наводнений, Китай в 1999 году начал реализацию программы «Зерно в обмен на лесопосадки». Это одна из самых масштабных в мире программ резервирования земель, направленная в первую очередь на увеличение площади лесного покрова на расположенных на склонах пахотных землях в верховьях рек Янцзы и Хуанхэ для предотвращения эрозии почвы. Домохозяйствам было предложено полностью или частично засадить деревьями некоторые виды принадлежащих им земель. Со своей стороны правительство поощряет участников программы зерном, наличными выплатами и бесплатными саженцами. К концу 2002 года программой удалось охватить около 15 миллионов крестьян в более чем 2000 округов 25 провинций и муниципальных образований Китая. Если первоначальные цели программы будут достигнуты, к 2010 году будет зарезервировано почти 15 млн. гектаров пахотных земель, находящихся в распоряжении более 50 миллионов домохозяйств.

Источник: Emi Uchida, Jintao Xu and Scott Rozelle, "Grain for Green: cost-effectiveness and sustainability of China's conservation set-aside program", *Land Economics*, vol. 81, No. 2 (2005), pp. 247–264.

42. Экспорт ценной, высококачественной продукции может дать ресурсы для совершенствования методов землепользования и повышения качества земли и окружающей среды. Например, в высокогорных районах Мадагаскара почти 10 000 мелких фермеров выращивают отборную фасоль и другие овощи для европейских супермаркетов, где они продаются по цене, почти в три раза превышающей цену на фасоль, производимую агропромышленными предприятиями. Был разработан целый ряд норм, в том числе этического характера (например, запрет на использование детского труда). Для обеспечения соответствия этим нормам компания-экспортер не только заключает контракты с фермерами, но и внимательно наблюдает за их хозяйствами и оказывает им помощь. В частности, фермеров научили изготавливать компост и использовать его для поддержания структуры почвы и повышения влагоудерживающей способности почвы.

43. Успех совместного управления зависит от наличия финансовых механизмов, являющихся долгосрочными, гибкими и основанными на совместном несении расходов и других стимулах, поддерживающих частные инициативы по защите водосборных бассейнов³². В некоторых странах для финансирования эксплуатации водосборных бассейнов уже созданы экологические или лесные целевые фонды (вставка III).

44. В рамках Финансово-информационной платформы по проблеме деградации земель Глобального механизма Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке³³, предпринимаются усилия по неуклонному наращиванию финансовых ресурсов, учету потребностей и налаживанию финансовых потоков для борьбы с опустыниванием в интересах всех заинтересованных сторон. Задача Платформы — сбор и распространение информации, причем не только для обеспечения рационального использования существующих ресурсов в интересах осуществления Конвенции, но и для выявления пробелов в финансировании и содействия реализации программ действий.

Вставка III

Природоохранные целевые фонды и управление водосборными бассейнами в Бутане и Вьетнаме

Бутанский природоохранный целевой фонд был создан для финансирования проектов по охране окружающей среды и поддержанию биоразнообразия. Доноры делают взносы в государственный основной фонд, из которого финансируются природоохранные мероприятия в рамках национальной программы. Доходы фонда идут на реализацию проектов, а его неприкосновенный капитал используется только для получения прибыли, из которой будут финансироваться будущие проекты.

Вьетнамский лесной целевой фонд был создан в 1999 году в структуре министерства сельского хозяйства и сельского развития. При поддержке международных доноров фонд финансирует реализацию программы поддержки лесного хозяйства и других государственных программ в этой сфере, включая проект лесовозобновления на территории в 5 млн. гектаров. Перед фондом поставлены следующие задачи: а) приведение донорской поддержки в более полное соответствие с приоритетами программы поддержки лесного хозяйства; б) использование донорской поддержки в области лесного хозяйства для борьбы с нищетой; в) систематизация помощи лесному хозяйству и сокращение операционных издержек; и г) поддержка процесса перехода к общепромышленной концепции.

Источник: Watershed Management and Sustainable Mountain Development Working Paper, No. 5 (Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2005).

³² Food and Agriculture Organization of the United Nations, Forestry Department, *The new Generation of Watershed Management Programmes and Projects*, FAO Forestry Paper 150 (Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006) (<http://www.fao.org/docrep/009/a0644e/a0644e00.htm>).

³³ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1954, No. 33480.

45. Партнерская программа «ТеррАфрика» и ее стратегическая инвестиционная программа для неистощительного землепользования в странах субсахарской Африки призваны способствовать реализации потенциала развития благодаря неистощительному землепользованию³⁴. Программа «ТеррАфрика» исходит из того, что широкое распространение и внедрение неистощительных методов землепользования играют ключевую роль в обеспечении стабильности экосистем и развития в странах субсахарской Африки. Она предоставляет партнерам в странах субсахарской Африки оперативную основу для широкого распространения и внедрения экономичных и эффективных методов неистощительного землепользования на трех стратегических направлениях, к которым относятся региональное партнерство, накопление и распространение знаний; содействие инвестициям и направление их в нужное русло. «ТеррАфрика» является единой платформой, благодаря которой партнеры имеют возможность поддерживать правительства стран Африки и более эффективно направлять и согласовывать капиталовложения на различных уровнях.

4. Как цены на продукцию растениеводства влияют на земельные ресурсы

46. Цены на продукцию растениеводства определяют прибыльность тех или иных вариантов землепользования и, следовательно, влияют на решения относительно отвода земель под различные виды использования. В условиях рыночной неэффективности и целевых диспропорций земельные и иные природные ресурсы могут быть значительно недооценены. Это может привести к избыточному потреблению и деградации ресурсов. Например, низкая стоимость леса на корню, т.е. плата, взимаемая владельцами земли со сторонних компаний или операторов за право заготовки древесины, в сочетании с низкими ценами на удобрения и пестициды и в отсутствие рынка экологических услуг и эффективного регулирования может привести к деградации земли.

47. Поэтому пересмотр политики с учетом рыночной конъюнктуры может привести к радикальным изменениям в устоявшихся системах землепользования. Например, одной из движущих сил роста цен на зерновые культуры в 2007 году стало стремительное расширение спроса на этанол, использующийся как биотопливо. Подогревание спроса на этанол, особенно в Соединенных Штатах Америки, привело к переводу земель, на которых выращивалась пшеница и соя, под кукурузу.

48. Глобальный спрос на биотопливо также послужил стимулом для наращивания объемов сельскохозяйственной продукции и, как следствие, — расчистки лесов и саванны в Латинской Америке и Азии. Спад производства пшеницы и сои способствовал росту цен на эту продукцию, что привело к наращиванию их производства в Бразилии, где экспорт сахарного тростника, гораздо более подходящего для производства биотоплива по сравнению с кукурузой, ограничен тарифами.

49. Новые тенденции в потреблении — еще одна причина изменений цен на продукцию растениеводства, имеющих последствия для землепользования. Например, рост доходов населения ряда стран, особенно Китая и Индии, привел к глобальному росту потребления мяса. Сейчас животноводческие хозяйства потребляют значительно больше зерна, чем 20 лет назад, и в этом кроется

³⁴ TerrAfrica (<http://www.terrafrica.org/>).

еще одна причина роста цен на зерновые культуры. Этот рост делает более прибыльной интенсификацию производства и возделывание маргинальных земель, что увеличивает нагрузку на экосистемы.

5. Информационные системы и инструменты планирования землепользования

50. Решающую роль в принятии взвешенных решений по вопросам комплексного землепользования играет информация о земельных ресурсах и землепользовании, а также соответствующие социально-экономические условия. Важно обеспечить широкий доступ к такой информации всех заинтересованных сторон, которых касаются изменения.

51. Знания и информация о воде, земле, климате, землепользовании и социально-экономических факторах, а также о растительном покрове за последние годы значительно расширились, в первую очередь благодаря техническим достижениям. В частности, более качественные изображения, поступающие со спутников дистанционного зондирования, позволили получить более точное представление об изменениях в растительном покрове планеты.

52. На разных уровнях продолжают усилия по совершенствованию информационных систем, затрагивающих различные аспекты сельскохозяйственного землепользования и землеустройства, а также по наращиванию потенциала в этой области³⁵. Следствием этого стало достижение за последние пять лет существенного прогресса в обобщении и распространении пригодных для стратегического планирования данных в глобальном и региональном масштабе.

53. В последние годы также развиваются сетевые структуры и другие проекты, посвященные вопросам растительного покрова (см., например, вставку IV)³⁶. Идет обобщение данных о наличии, качестве и особенностях использования водных ресурсов, в первую очередь в сельском хозяйстве³⁷; изучаются данные о пригодности земель и ее возможных изменениях в связи с изменением климата³⁸; собирается информация о почвах и рельефе³⁹.

54. Картографирование почв покрова почти полностью прекращено, и большинство стран отказались от проведения почвенной съемки на регулярной основе еще в конце 1980-х годов. Заметное исключение составляют только Соединенные Штаты, где почвенная съемка продолжается. Чтобы преодолеть этот разрыв в уровне знаний, были разработаны и адаптированы к различным условиям экспресс-методы визуальной оценки почв. Эти методы позволяют всем фермерам и местным поставщикам услуг принимать более взвешенные управленческие решения и оценивать последствия применения различных технологий на основе более полной информации о связанных с различными видами почв ограничениях и почвенных различиях. Международный центр научных исследований в области агролесоводства (ИКАРФ) разрабатывает более высо-

³⁵ FAO GeoNetwork (<http://www.fao.org/geonetwork/srv/en/main.home>).

³⁶ FAO Global Land Cover Network (<http://www.glcn.org/news/>); FAO Forest Resources Assessment (<http://www.fao.org/forestry/site/fra/en/>); and FAO/UNEP Land Degradation Assessment in Drylands project (<http://lada.virtualcentre.org/pagedisplay/display.asp>).

³⁷ FAO Aquastat (<http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/index.stm>).

³⁸ Agro-ecological Zones (AEZ) methodology (<http://www.iiasa.ac.at/Research/LUC/SAEZ/index.html>).

³⁹ FAO Global Soil and Terrain Database (SOTER) (<http://www.fao.org/landandwater/lwdms.stm>).

котехнологические инструменты оценки почв и почвенного биоразнообразия на основе использования инфракрасной съемки и других последних научно-технических достижений.

Вставка IV

Развитие участных механизмов землепользования в Боснии и Герцеговине

Результатом реализации совместного проекта в Боснии и Герцеговине стало создание с использованием географической информационной системы земельного кадастра, отражающего текущее состояние земельных ресурсов страны, а также системы оценки земельных угодий, основанной на методике агроэкологического зонирования ФАО. На втором этапе проекта была разработана система оценки земельных угодий на местном уровне на основе концепции экономико-экологического зонирования.

Подход к участному развитию землепользования был внедрен и реализован в 10 муниципальных образованиях на основе концепции согласованного территориального развития. Эти муниципальные образования имеют в своем распоряжении базы данных ГИС и методы экономико-экологического зонирования, которые они могут использовать при планировании. Был организован ряд практикумов для ознакомления с концептуальными основами и методологией сотрудников государственных и муниципальных органов, а также неправительственных организаций.

Министерство сельского хозяйства приняло решение о создании структур для осуществления последующей деятельности и координации усилий, направленных на развитие сельских районов и рациональное использование земельных ресурсов

Источник: Опись послевоенного состояния земельных ресурсов в Боснии и Герцеговине (<http://www.plud.ba/>).

С. Доступ к земельным ресурсам и их распределение

55. Отсутствие четко определенных прав землевладения и доступа к земельным угодьям и другим природным ресурсам создает особенно серьезные проблемы для малоимущих сельских пользователей земли, не позволяя им делать необходимые вложения в неистощительные методы использования природных ресурсов⁴⁰. В тех случаях, когда у малоимущих все-таки есть права на ресур-

⁴⁰ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food and Agriculture 2005* (Rome, FAO, 2005); Leslie Lipper and Dan Osgood, *Dirt Poor: Poverty, Farmers and Soil Resource Investment: Two Essays on Socio-Economic Aspects of Soil Degradation*, FAO Economic and Social Development Paper, No. 149 (Rome, FAO, 2001) (http://www.fao.org/DOCREP/004/Y1796E/y1796e02.htm#P4_0); Klaus Deininger, "Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa", *World Development*, vol. 24, No. 4 (1999), pp. 651–672; and Partha Dasgupta, "The economics of the environment", *Environment and Development Economics*, vol. 1 (1996), pp. 387–421.

сы, такие права, как правило, являются коллективными; особенно это характерно для многих африканских стран. Для решения проблемы прав собственности в развивающихся странах реализуются различные программы, включая аграрную реформу, развитие общинного лесопользования и оформление прав собственности на земельные участки. Во вставках V и VI описаны два примера подобной деятельности.

Вставка V

Аграрная реформа в Бразилии

В Бразилии процесс перераспределения и оформления прав на земельные участки и расселение на них мелких собственников привел к осознанию необходимости неистощительного развития мелких фермерских хозяйств и сельских районов. Предпринимаются усилия по созданию базовой сельской инфраструктуры и расширению доступа к заемным средствам, технической помощи и обучению.

В рамках национальной стратегии неистощительного развития сельских районов была осуществлена передача технологий и методов производства от успешно функционирующих семейных фермерских хозяйств к участникам новой земельной реформы. Были выработаны руководящие принципы неистощительного развития малых семейных фермерских хозяйств. Кроме того, были мобилизованы административные ресурсы для разработки и реализации стратегий с учетом гендерной проблематики, а также программ и проектов, направленных на уменьшение и ликвидацию препятствий законодательного, административного, социально-экономического и поведенческого характера, которые препятствуют доступу сельских женщин к производственным ресурсам в рамках аграрной реформы.

Источник: Instituto nacional de Colonização e Reforma Agrária
(<http://www.incra.gov.br/>).

1. Доступ к производственным ресурсам и смягчение остроты проблемы нищеты

56. На практике право землевладения или иные официально оформленные права долгосрочного использования земли зачастую являются ключевым способом получения ресурсов (например, кредитов под умеренный процент и прав на водопотребление), которые могут способствовать сокращению нищеты. Например, в Никарагуа решение проблемы оформления прав на землю имело ключевое значение для успешного участия малоимущих жителей в программе выплат за экологические услуги, которые требовали долгосрочных инвестиций, в частности в лесопастбищные экосистемы или лесовозобновление. В Коста-Рике для участия в подобной программе поначалу было необходимо официально оформленное право землевладения, но теперь менее обеспеченные землепользователи с неофициальными правами землевладения также могут принять участие в программе.

57. Опыт показывает, что доступ к земельным ресурсам является ключевым фактором создания благоприятных условий для расширения возможностей малообеспеченного населения и маргинализированных групп. Однако в некоторых странах ввиду наследия колониализма и традиционных систем наследования женщины и представители коренных народов не имеют права доступа к земельным ресурсам. Преодоление этого пережитка может стать важным шагом на пути к решению глобальной задачи сокращения масштабов нищеты.

Вставка VI

Права землеустройства и экологические услуги: опыт Непала и Филиппин

Программы лесоводства на концессионных условиях в Непале были разработаны специально для реабилитации деградированных лесных угодий и преследуют двоякую цель сокращения нищеты и восстановления окружающей среды. Лесные угодья передаются в аренду корпорациям, предприятиям или общинам в пользование на концессионных условиях на срок до 40 лет с возможностью продления и выдачей соответствующего свидетельства. Концессионеры могут использовать лесные угодья для заготовки сырья для лесовырабатывающей промышленности, продажи или распространения продукции лесонасаждения, туристической деятельности, агролесоводства или разведения насекомых, бабочек и диких животных и растений.

Общинное лесопользование является краеугольным камнем стратегии развития Филиппин. Этот подход получил официальную поддержку в 1995 году в свете стремительного обезлесения, вызванного чрезмерной вырубкой, подсечно-переложным земледелием и нерациональными методами лесопользования. В рамках этого подхода двумя основными механизмами оформления долгосрочного землеустройства являются соглашения об общинном лесопользовании и свидетельства на право пользования.

Как непальская, так и филиппинская программы оформления права на владение принесли социально-экономические и экологические результаты. Следует отметить, что эти программы применялись на индивидуальной основе в зависимости с учетом физического и экологического контекста, а также удаленности от поселений и возможностей доступа к рынку.

Источники: Rural Poverty Portal (<http://www.ruralpovertyportal.org/english/learn/forestry/leasehold.htm>); and Rodel D. Lasco and Juan M. Pulhin, "Environmental impacts of community-based forest management in the Philippines", *International Journal of Environment and Sustainable Development*, vol. 5, No. 1 (2006), pp. 46–56.

58. Обеспечение более равноправного и надежного доступа к земле малоимущих и безземельных граждан обычно требует внесения изменений в стратегии, законодательные акты и институты. Для этого необходимы действия на

глобальном и национальном уровнях, а также на уровне местных общин. Среди проведенных недавно крупных глобальных мероприятий можно отметить прошедшую в 2006 году в Порту-Алегре, Бразилия, Международную конференцию по аграрной реформе и развитию сельских районов⁴¹, на которой, в частности, была выдвинута Специальная инициатива по аграрной реформе и развитию сельских районов.

2. Регистрация и оформление права собственности на землю

59. Определенный прогресс в области регистрации и оформления права собственности на землю отмечается в Азии и Латинской Америке (см., например, вставки V, VI и VII). В Африке программы регистрации часто реализуются медленно, требуют больших затрат и с трудом поддаются модернизации; участие в них малообеспеченного населения ограничено. Как следствие, зарегистрирована лишь небольшая доля сельских участков, а на долю официально оформленных прав собственности приходится всего от 2 до 10 процентов общей площади земель⁴². Адаптированные к местным условиям инструменты и структуры регистрации земельных участков в ряде случаев оказались полезным элементом более широкой стратегии обеспечения гарантированного землевладения, особенно в ситуациях, где традиционные системы были разрушены, широко распространены земельные споры или заселение земель произошло относительно недавно. Регистрация также могла быть полезна в районах с более высокой стоимостью земельных ресурсов, например в городах и пригородах, а также на орошаемых территориях, где конкуренция особенно высока. Простые, экономичные и доступные методы ведения поземельных книг и регистрации общинных прав собственности на землю вводятся сейчас на экспериментальной основе в ряде стран мира (примером этого могут служить поземельные книги в Нигере и эфиопском штате Тиграй и общинные права собственности на землю в Мозамбике и на Филиппинах).

60. В результате такого изменения подходов проводимая в последнее время земельная политика и соответствующие законы содержат много важных нововведений. Ряд стран целенаправленно работают над документальным оформлением всех прав землевладения, что находит отражение в охране обычных прав на землю и обеспечении их регистрации (например, в Мозамбике, Намибии, Нигере, Объединенной Республике Танзания и Уганде). Права на использование или аренду государственной земли также могут быть зарегистрированы или гарантированы иным образом (Вьетнам, Мозамбик и Эфиопия). Например, в Мозамбике права на традиционное использование защищаются независимо от наличия официальной регистрации. В рамках недавно проведенных программ регистрации право землевладения было предоставлено не только отдельным лицам, но и семьям (например в Бразилии и Никарагуа), а также группам или общинам (например, в Мозамбике, на Филиппинах и в Южной Африке).

61. Общеизвестно, что гарантированное землепользование не обязательно предполагает наличие документов, подтверждающих право собственности, или

⁴¹ International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) (<http://www.icarrd.org/>).

⁴² Klaus Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction* (Washington, D.C., World Bank, 2003).

права собственности на землю. В Китае и Вьетнаме, например, такие гарантии обеспечиваются четко определенными и достаточно долгосрочными правами использования земли, которая в конечном итоге остается в собственности государства. Общинные права на землю также могут дать достаточные гарантии землевладения при условии, что члены общины располагают четко определенными правами на свои участки. Например, в Мозамбике вся земля находится в собственности государства, но общины могут оформить коллективное долгосрочное пользование и распоряжаться правами на землю в соответствии с обычаями или местными традициями. Во многих странах приняты национальные планы действий и создана основа для расширения прав и возможностей женщин. В конституциях большинства стран сегодня запрещена гендерная дискриминация и гарантирована охрана прав женщин. Внесенные в законы о семейном и наследственном праве поправки предусматривают равноправие супругов и полную юридическую дееспособность замужних женщин, а также более равноправное положение мужчин и женщин в вопросах наследования. Кроме того, правовой статус женщин во многих странах был повышен благодаря принятию судебных решений о признании дискриминирующих женщин норм неконституционными.

62. Широко распространено мнение о том, что четко определенные и гарантированные права общин и частных лиц на землю и ее использование во многом способствуют укреплению продовольственной безопасности и устойчивому развитию на уровне как отдельно взятого домохозяйства, так и государства в целом. Решение проблемы доступа к земле и права на землю будет в значительной мере способствовать борьбе с нищетой и созданию условий, обеспечивающих стабильные источники средств к существованию.

Вставка VII

Реформы «доймой» во Вьетнаме

В рамках начатых во Вьетнаме в 1986 году реформ «доймой» кооперативные земли были переданы индивидуальным фермерским хозяйствам, была узаконена частная собственность на средства производства, проведена либерализация рынка сбыта сельскохозяйственной продукции и девальвация национальной валюты. В результате этих реформ выросла отпускная цена на кофе, что подтолкнуло частных фермеров к расширению кофейных плантаций. В то же время многие государственные кофейные хозяйства начали предоставлять крестьянам собственные наделы, превращая их из членов коллективного хозяйства в арендаторов, ответственных за урожай на отдельном участке земли.

В результате проведения новой политики с 1986 по 1996 год среднегодовой прирост площади занятых под кофейные плантации территорий составил почти 21 процент, а объем производимого на них кофе — 6 процентов. В результате объем производства кофе вырос в 12 раз. Доля кофе в общем объеме экспорта стала составлять 6–12 процентов, что поставило Вьетнам на четвертое место в списке крупнейших экспортеров кофе.

Источник: Nicholas Minot, International Food Policy Research Institute, “Competitiveness of food processing in Viet Nam: a study of the rice, coffee, seafood, and fruit and vegetable subsectors” (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 19 April 1998).

III. Остающиеся проблемы

63. Деградация земли представляет собой глобальное явление, имеющее серьезные последствия для устойчивого развития. Отсутствие мер по охране почв и обращению вспять процесса деградации земли приводит к ее усугублению, что затрудняет восстановление почвы. Деградация может быть остановлена и даже обращена вспять, но это требует согласованных и долгосрочных инвестиций на всех уровнях государственного управления и со стороны отдельных землепользователей, которые должны применять более рациональные методы землепользования. Ключевыми инструментами рационального землепользования являются сбор точных данных и адаптация технологий к местным условиям. Важным фактором совершенствования методов землепланирования и землепользования является также эффективное управление. По-прежнему не решена задача укрепления организационного потенциала на всех уровнях государственного управления.

64. Для внедрения более рациональных методов землепользования часто не хватает организационного, финансового, человеческого и технического потенциала. Это мешает успешному применению имеющихся знаний, диверсификации землепользования, в частности применению систем ведения хозяйства, имитирующих природные экосистемы и соответствующих местным условиям, использованию технических достижений, оплате экологических услуг и реализации жизнеспособных инициатив гражданского общества и частного сектора.

65. Почвозащитное земледелие дает много преимуществ для экосистем, населения и общества. Однако его более широкое распространение сдерживается высокими первоначальными затратами и отсутствием стремления к изменению систем ведения сельского хозяйства, особенно в развитых странах.

66. По-прежнему не решена проблема сокращения операционных издержек, связанных с финансированием перехода к рациональным методам землепользования, путем упрощения правил и использования эффекта масштаба, что затрудняет более широкое распространение новаторских финансовых механизмов, таких, как выплаты за связывание углерода. Еще одна проблема связана с разработкой действенных методов мониторинга и оценки водоснабжения землепользователей, особенно в условиях поделенных на небольшие участки сельскохозяйственных угодий.

67. Производителям сложно попасть на прибыльный рынок экологически чистых продуктов питания и другие нишевые рынки. В частности, многие хозяйства не могут обеспечить поставки продукции в достаточном объеме, а для разработки механизмов и структур сертификации требуются существенные капиталовложения. Также сложно обеспечить принятие продукции на сертификацию для реализации, особенно за пределами страны.

68. В Латинской Америке и Южной и Юго-Восточной Азии особенно остро стоит вопрос о правах землевладения коренных народов. Землям коренных народов часто угрожают внешние факторы, такие как интересы сельскохозяйственных, лесозаготовительных и добывающих предприятий, а также крупномасштабные инфраструктурные проекты. За последние десять лет, однако, группы коренного населения во многих странах стали более уверенно и эффективно отстаивать свои интересы. В ряде случаев это привело к активизации политических и правовых процессов, включая рассмотрение дел в государственных и международных судах. Эти дела выигрываются не всегда, но сами по себе они демонстрируют готовность гражданского общества решать проблемы, связанные с землями коренных народов. Противоречия между наступлением прогресса и правами коренных народов по-прежнему представляют собой серьезную проблему.

69. Неистощительное землепользование тесно связано с гарантиями прав на землю, но во многих странах предоставление таких прав осложняется нехваткой человеческих ресурсов и большими расходами на оформление права собственности на земельные участки. Гарантированный доступ к земле не только предотвращает конфликты, но и расширяет возможности местного населения и общин по повышению производительности своих угодий и борьбе с нищетой.