



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/2
2 February 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Третья сессия

11-28 апреля 1995 года

ОБЗОР СЕКТОРАЛЬНЫХ ГРУПП ВОПРОСОВ, ВТОРОЙ ЭТАП: ЗЕМЛЯ, ОПУСТЫНИВАНИЕ, ЛЕСА И БИОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗНООБРАЗИЕ

Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 2	3
I. ОБЩИЙ ОБЗОР	3 - 23	4
А. Цель	3 - 7	4
В. Земля и люди	8 - 15	5
С. Рациональный подход к планированию землепользования и управлению земельными ресурсами	16 - 23	8
II. ОБЗОР ХОДА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЦЕЛЕЙ ГЛАВЫ 10	24 - 100	10
А. Общая оценка	24 - 29	10
В. Основные проблемы и задачи	30 - 33	12
С. Развитые страны	34 - 43	13

95-02419.R 100295 120295

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
D. Развивающиеся страны	44 - 55	15
E. Страны с переходной экономикой	56 - 62	18
F. Основные группы населения и неправительственные организации	63 - 71	19
G. Финансы и технический потенциал	72 - 82	21
H. Организационные структуры	83 - 85	24
I. Последние тенденции и опыт в области международного сотрудничества	86 - 100	24
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	101 - 108	28

/...

ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем документе содержится информация о прогрессе в достижении целей, сформулированных в главе 10 Повестки дня на XXI век 1/ (Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов), за период со времени проведения в июне 1992 года Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию и представлен ряд рекомендаций, касающихся практической деятельности. Доклад был подготовлен Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) как Координатором в отношении главы 10 Повестки дня на XXI век в консультации с Секретариатом Организации Объединенных Наций и в соответствии с договоренностями, достигнутыми Межучрежденческим комитетом по устойчивому развитию на его четвертой сессии. Он является итогом консультаций и обмена информацией между назначенными координаторами в 19 учреждениях системы Организации Объединенных Наций, правительственными должностными лицами и рядом других учреждений и отдельных лиц. Резюме его итогов и выводов было представлено Совету ФАО на его сто седьмой сессии в ноябре 1994 года, который одобрил их. С землей связано такое большое количество вопросов, что в настоящем кратком докладе удалось затронуть лишь некоторые из наиболее актуальных тем.

2. Общая цель главы 10 заключается в "облегчении выделения земли для тех видов использования, которые обеспечивают наиболее устойчивое получение выгод, и содействии переходу к рациональному и комплексному использованию земельных ресурсов". При этом должны учитываться экологические, социальные и экономические аспекты с уделением особого внимания правам отдельных лиц и категорий населения, таких, как коренное население и женщины. Большая часть земли в мире уже заселена и используется в тех или иных целях, и задача заключается в том, чтобы перейти к тем видам использования, которые обеспечивают получение больших выгод, будучи устойчивыми в долгосрочном плане, и сохранить при этом основные естественные экосистемы и ценности биологического разнообразия. Непосредственные цели заключаются в следующем:

"a) проведение пересмотра и выработка политики, направленной на поддержку наиболее оптимального землепользования и рационального использования земельных ресурсов, не позднее 1996 года;

b) совершенствование и укрепление систем планирования, управления и оценки земель и земельных ресурсов не позднее 2000 года;

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

d) создание механизмов содействия активному участию всех заинтересованных сторон, в частности общин и местного населения, в процессе принятия решений в области землепользования и управления земельными ресурсами не позднее 1996 года".

І. ОБЩИЙ ОБЗОР

А. Цель

3. Земля может быть в общем смысле определена как объект со всеми атрибутами биосферы непосредственно над земной поверхностью или под ней, включая атрибуты климата возле поверхности, почву и формы местности, гидрологию поверхности (включая мелкие озера, реки, марши и болота), близкие к поверхности слои и связанные с ними грунтовые воды и гидрогеологические резервы, популяции растений и животных, структуру расселения людей и физические результаты прошлой и нынешней деятельности человека.

4. Земля, особенно наиболее продуктивные классы земель, имеет ограниченный характер с точки зрения площади, а потребности людей в земле являются многочисленными и разнообразными. Следовательно, в рамках подхода к распределению земли, который позволит удовлетворить эти потребности наилучшим и самым справедливым образом, вся земля должна рассматриваться с учетом всех потребностей. Земля необходима для производства продуктов питания, волокон, топлива и лесоматериалов, расселения людей, отдыха, добычи полезных ископаемых, сбора воды и достижения широкого круга экологических целей. Способ использования земли оказывает воздействие на все аспекты жизни, в частности на жизненный уровень и здравоохранение и социально-политическую стабильность. Многие формы ухудшения качества окружающей среды, включая обезлесение, ветровую и водную эрозию, кислотание и засоление почвы, чрезмерный выпас, загрязнение, исчезновение видов растений и животных, опустынивание и даже изменение климата и связанное с этим повышение уровня моря, являются в определенном смысле результатами неспособности человечества обеспечить устойчивое управление землей.

5. Если в других главах Повестки дня на XXI век о потребностях в земле и планировании землепользования говорится с точки зрения отдельных аспектов взаимодействия между земельными ресурсами и деятельностью человека, то термины "распределение земельных ресурсов" и "рациональное использование земельных ресурсов" в главе 10 подразумевают интеграцию всех этих отдельных потребностей и их взаимодействие в общих рамках. В этом смысле задача заключается в том, чтобы содействовать приведению в соответствие земельных ресурсов и видов землепользования на каждом уровне таким образом, чтобы обеспечить максимальное удовлетворение потребностей людей и соблюдение прав человека на устойчивой основе. Должен быть установлен баланс между необходимостью увеличения объема производства и повышением жизненного уровня и необходимостью сохранения окружающей среды. Следует различать следующие основные уровни планирования и управления использованием: глобальный, региональный, национальный, провинциальный или районный, местный, муниципальный или деревенский и уровень домашнего хозяйства или фермы.

6. Важно, чтобы эта деятельность охватывала как сельские, так и городские земли. Существует взаимная связь между городом и сельской местностью. Город поглощает избыточное население из городских районов и обеспечивает рынки и оказание услуг, а сельская местность служит источником снабжения продуктами питания, сырьем и местом отдыха. Города являются также источниками загрязнения и крупными потребителями некоторых природных ресурсов. Пригородные районы нередко испытывают большое давление, обусловленное тем, что они должны производить продукты питания и строительные материалы, служить зонами отдыха и выделять необходимые пространства для всякого рода инфраструктуры и в то же время поглощать дополнительное население и промышленное производство и обеспечивать ликвидацию последствий загрязнения и удаление других бытовых и промышленных отходов. Города и связанная с ними инфраструктура, как правило, вырастают из поселений, расположенных на земельных участках, первоначально

выбранных в связи с их высоким сельскохозяйственным потенциалом, например плодородная равнина или долина, которые в конечном счете застраиваются и утрачиваются.

7. Программа деятельности, описанная в главе 10, предусматривает создание общей концептуальной и организационной основы для деятельности по распределению земельных ресурсов и управлению ими на каждом уровне. Эта основа должна состоять из ряда модулей или процедур, начинающихся с инвентаризации земельных (и водных) ресурсов, классификации земли с точки зрения вариантов использования, определения потребностей, выработки альтернативных планов действий в сотрудничестве с участниками и осуществления. Каждый из этих этапов подлежит дальнейшему дроблению, и важно, чтобы планы действий охватывали все соответствующие социальные, экономические и физические факторы, включая вопросы землевладения, социально-половые и другие проблемы. Глава 10 подразумевает как физическое планирование, обычно осуществляемое государством или местными правительственными организациями для общего блага общины, так и эксплуатацию и рациональное использование земельных ресурсов отдельными землепользователями. В обоих случаях решения должны приниматься в рамках процесса переговоров со всеми теми, кого это касается. В этой связи необходимо определить и согласовать различные совокупности целей землепользователей, общин, правительств, краткосрочные потребности, такие, как производство продуктов питания, и долгосрочные требования, такие, как сохранение производительной способности почвы, биологическое разнообразие и глобальные системы.

В. Земля и люди

8. Когда численность населения была меньше, нехватки земли для производства не испытывалось, а экологические проблемы были минимальными и носили локальный характер. В этих условиях "планирование землепользования" в большинстве случаев не было важным национальным или глобальным вопросом, хотя на уровне общин и племени уровень управления земельными ресурсами нередко был весьма высоким вследствие плотности местного населения. Однако численность населения, которая в настоящее время возрастает ускоряющимися темпами, за последние 50 лет почти удвоилась, достигнув нынешнего показателя, составляющего порядка 5,6 млрд. человек. В то же время производство продуктов питания в среднем росло быстрее, чем численность населения, вследствие применения более продуктивных сортов сельскохозяйственных культур, более широкого использования орошения и минеральных удобрений, повышения интенсивности земледелия и увеличения размера обрабатываемых площадей. Произошло также общее повышение жизненного уровня во всем мире.

9. Эти результаты были достигнуты большой ценой с точки зрения окружающей среды. Представить надежные данные относительно масштабов деградации земельных ресурсов во всем мире очень трудно вследствие сложностей, связанных с оценкой и составлением карт различных видов деградации почвы и обобщением результатов. Однако исследование, проведенное в рамках Глобальной оценки деградации структуры почв (ГЛАСОД) 2/, свидетельствует о том, что 16 процентов всей пахотной земли повреждены в результате недавней деградации почв, вызванной деятельностью человека. Почвы и естественный растительный покров Северной Африки, Ближнего Востока, Центральной Азии и районов в остальной части мира постепенно все больше ухудшаются и теряют свое плодородие. В значительной степени это обусловлено деятельностью человека за несколько тысячелетий. До первой четверти нынешнего столетия традиционные виды землепользования и системы производства, которые включают террасирование и различные виды контроля за выпасом, ограничивали темпы, которыми происходила деградация земли. Однако многие виды самой эффективной традиционной трудоемкой практики сохранения в настоящее время более не используются, а имеющая широко распространенный характер механизация обусловила общий переход к обработке земли вдоль склона. Это, а также значительное увеличение размера орошаемых площадей привели за последние 50 лет к очень существенному повышению темпов

деградации почвы, в результате чего во многих районах она достигла катастрофических масштабов. Эти очень высокие темпы сохраняются во многих местах, где производство полевых культур механизировано, и на недавно расчищенных под возделывание растений участках земли на крутых склонах. Во многих развивающихся странах с высокой плотностью населения деградация почвы происходит на большей части земельных участков наряду с постоянным чрезмерным выпасом и обезлесением. Тропические леса уничтожаются темпами, составляющими порядка 15,4 млн. гектаров в год. Это, в свою очередь, приводит к ускорению процесса уничтожения растений, животных и мест обитания микробов. По оценкам, в течение следующих 25 лет в разряд исчезнувших попадут свыше 1 млн. видов растений и животных. Вода во многих странах и регионах, включая многие развитые страны с умеренным климатом, стала дефицитным ресурсом, а многие водные источники в настоящее время являются постоянно загрязненными.

10. Ухудшение качества окружающей среды, особенно в городах, оказывает серьезное воздействие на здоровье человека, и подлинные масштабы этой проблемы только начинают осознаваться. Давление на продуктивные ресурсы обуславливает также появление нищеты и голода, а во многих районах оно является основной причиной постоянной социально-политической нестабильности и миграции. Эта миграция представляет собой главным образом перемещение из сельской местности в городские районы в пределах развивающихся стран, однако при этом по-прежнему отмечаются высокие уровни миграционного потока между странами и рост межрегиональной миграции, особенно из развивающихся стран с бедным, быстро возрастающим населением в развитые страны. Число беженцев, лиц, ищущих убежище, и перемещенных лиц, которое значительно возросло в последние годы, также является фактором, который необходимо принимать во внимание (число беженцев менее чем за десять лет, с 1985 по 1993 год, возросло в два раза - с 8,5 до 19 млн. человек).

11. За средними показателями увеличения объема производства продуктов питания скрывается тот факт, что население в одних странах растет гораздо быстрее, чем в других. В течение периода 1988-1993 годов объем производства продуктов питания на душу населения фактически уменьшился в 99 странах, из которых одну треть составляют африканские страны к югу от Сахары. Согласно оценкам, в 1988-1990 годах 20 процентов населения развивающихся стран страдало от хронического недоедания. Во многих густонаселенных странах средний размер земельной площади, которая приходится на душу населения, сейчас составляет лишь 0,5-0,1 гектара.

12. Численность населения в настоящее время ежегодно возрастает более чем на 85 млн. человек. Ожидается, что она вновь удвоится к середине следующего века. Предполагается, что доля развивающихся стран в этом увеличении составит свыше 90 процентов. Из исследования ФАО, озаглавленного "Agriculture: Towards 2010", в котором использована вся имеющаяся информация, следует, что, согласно оценкам, показатели площади пахотной земли на душу населения в развивающихся странах в период с конца 80-х годов до 2010 года 3/ уменьшатся почти вдвое - с 0,65 до порядка 0,4 га. Ожидается, что в течение этого же периода доля земельных площадей, отводимых под населенные пункты, возрастет с 2,8 процента до 4 процентов от общей площади земельных участков. По-видимому, значительно возрастет потребность в зонах отдыха. Площади под лесами, по оценкам, в 1990 году составляли 37 процентов от общей площади земельных участков. Предполагается, что потребности в продуктах леса возрастут с 238 млн. тонн в 1990 году до 440 млн. тонн в 2010 году и давление на земли, занятые под леса, будет продолжаться. Некоторые из обезлесенных земельных участков, возможно, должны использоваться под посадку деревьев, тогда как другие станут пригодными для возделывания, но нередко за счет ухудшения качества окружающей среды. С другой стороны, необходимость увеличения размера охраняемых площадей, по-видимому, будет возрастать в результате повышения уровня информированности об экологических проблемах. Численность населения будет увеличиваться главным образом в беднейших странах, которые имеют

меньше всего ресурсов и природные условия которых нередко являются самыми неблагоприятными. Если сейчас не принять гораздо более эффективного подхода к управлению земельными ресурсами, то одним из вероятных вариантов развития событий может быть значительное усиление нищеты, голода, социальной нестабильности, вероятности войн, гораздо более значительный уровень миграции из характеризующихся нехваткой ресурсов условий в более благоприятные условия наряду с почти полным уничтожением сохранившейся естественной среды и, возможно, изменением мирового климата, что повлечет за собой социальный переворот и политические волнения в большом масштабе. И речь идет не о том, что может произойти когда-нибудь в далеком будущем. Это уже стало происходить, и данный процесс, если только не будет принято надлежащих мер, за следующие пять или шесть десятилетий может получить экспоненциальное развитие.

13. Во многих промышленных странах проблемы планирования землепользования носят иной характер. Нередко имеет место перепроизводство при высокой продуктивности на единицу земли, которое часто связано с загрязнением и которое обеспечивается за счет субсидий на уровне фермерского производства и экспорта, или превращение сельскохозяйственных земель в природные охраняемые территории или в зоны отдыха.

14. Страны с переходной экономикой испытывают некоторые из этих трудностей, которые усугубляются организационными проблемами, связанными с переходом от государственной собственности к частной.

15. Долгосрочные связи между людьми и землей отражаются в институтах, которые составляют системы землевладения того или иного общества. Эти системы представляют собой правила и практику, которые определяют, кто имеет доступ к земле, каков размер земельных участков и с какой целью они должны использоваться. Там, где существующая система землевладения имеет своим результатом несправедливые правила, касающиеся доступа, безземелье или несоблюдение обычаев общества, там, как правило, причиняется более серьезный экологический ущерб. Безземельные фермеры, которые, будучи доведенными до крайности, захватывают лесные заповедники, ведущие несанкционированную вырубку леса лица, которые игнорируют правила, и не имеющие гарантированных прав на землю фермеры, которые в самом минимальном объеме осуществляют инвестирование в сохранение земли, - таковы примеры некоторых из самых распространенных явлений.

С. Рациональный подход к планированию землепользования
и управлению земельными ресурсами

16. В прошлом планирование землепользования слишком часто означало применение подхода "сверху-вниз", в рамках которого "плановики" говорили обычным людям, что они должны делать, а программы в области развития заключали в себе цели правительств, а не людей 4/. Следствием того, что в процесс планирования не вовлекались все участники, были три важных момента:

а) программы развития не достигали цели, поскольку в них не учитывались реальные задачи и потребности землепользователей, которые в этой связи не проявляли энтузиазма в том, что касается их участия, и редко обеспечивали сохранение полезного эффекта, достигнутого в результате осуществления программы, которая в этой связи оказывала небольшое постоянное воздействие или не оказывала его вообще;

б) имело место неправильное составление программ вследствие отсутствия информации о реальных ограничениях, социальных и организационных условиях и надлежащих структурах управления;

с) не использовались такие факторы, как энтузиазм, знания, управленческие способности, общинные ценности и ресурсы тех, кто имеет к этому самое непосредственное отношение.

17. На уровне семьи или предприятия земля является ресурсом, используемым для удовлетворения потребностей (например, в продуктах питания, денежных средствах и в области безопасности). Землепользователи быстро реагируют на инициативы, которые позволяют им увеличить объем этих выгод путем расширения производства посредством осуществления более крупных инвестиций в землю и использования более высоких уровней участия и управления. Предварительным условием этого является предоставление землепользователю гарантии владения, с тем чтобы усилия, направленные на повышение производительности, были защищены. Существует большое количество различных видов землевладения и землепользования, многие из которых связаны с развитием сельскохозяйственных обществ на протяжении столетий. Преимущества и недостатки этих различных форм должны приниматься во внимание и сопоставляться с национальными потребностями, законами, приоритетами и соображениями справедливости, что является предварительным условием успешного планирования земельных ресурсов. Продажные цены должны быть такими, чтобы их применение обеспечивало адекватное вознаграждение труда и участия (говоря другими словами, чтобы был стимул к производству). Наряду с обеспечением наличия физической инфраструктуры и рынков должна предоставляться информация о более продуктивных сортах сельскохозяйственных культур, борьбе с болезнями и т.д. Если создать необходимые условия, то произойдет увеличение объема производства и будут осуществляться меры по охране и правильному использованию земель. Создание необходимых условий зависит от многих социальных, юридических и экономических факторов, что в свою очередь затрагивает множество различных дисциплин и институтов.

18. Если упростить, то цель первичного землепользователя заключается в том, чтобы обеспечить непрерывное производство той или иной продукции в оптимальном объеме. Цель общины или страны совпадает с этой целью в той мере, в какой национальные цели обычно предусматривают повышение жизненного уровня, однако национальные цели включают также более широкие задачи, касающиеся сохранения окружающей среды и природных ресурсов, таких, как вода, почва, дикая флора и фауна и леса. В этой связи задача и цель национальных правительств заключаются в создании условий и оказании услуг, которые облегчают и стимулируют производство, обеспечивая при этом посредством выработки политики и правовых документов распределение ресурсов и

контроль за их использованием в интересах общины. И здесь задействованы различные дисциплины и институты, и многие другие секторы национальной экономики затрагивают интересы земельного сектора или отражаются на нем.

19. Назначение комплексной основы устойчивого планирования земельных ресурсов заключается в:

- a) определении и уточнении совокупности условий, которые делают возможным и облегчают непрерывное использование земельных ресурсов землепользователями;
- b) создании и сохранении необходимой физической, информационной, экономической и правовой среды для осуществления этого;
- c) создании на национальном уровне необходимой структуры для определения и поддержки меняющихся форм землепользования, охраны окружающей среды, принятия решений, касающихся землепользования, и направления ресурсов.

20. Необходимый целостный комплексный подход к оптимизации устойчивого землепользования кратко может быть определен как оперативная программа, охватывающая определенную земельную площадь и проживающее на ней население, в рамках которой систематически устанавливаются людские и экологические потребности, определяются возможности и варианты осуществления перемен и усовершенствований, составляются перечни и оцениваются все соответствующие физические, социальные, экономические и политические факторы и разрабатываются в консультации со всеми участниками комплексы необходимых мер, позволяющих осуществить согласованные изменения и способствующих этому.

21. Основные компоненты комплексной основы устойчивого планирования землепользования обуславливают необходимость того, чтобы:

- a) были устранены ограничения и определены стимулы в целях обеспечения того, чтобы желательные формы землепользования поощрялись и чтобы они были выгодными; землепользователи имели правовой титул на свою землю; правовые системы и системы налогообложения не были причиной возникновения факторов, препятствующих расширенному и устойчивому землепользованию; были в наличии адекватные рынки и физическая инфраструктура; принимались меры в целях устранения неблагоприятных условий и неравенства, с которыми сталкиваются прежде всего женщины;
- b) было обеспечено участие и расширение возможностей населения, в том числе путем определения существующих успешных методов, использование которых позволяет обеспечивать участие и расширение возможностей групп населения и общин в планировании земельных ресурсов и управления ими; были определены факторы и институциональные структуры, которые делают возможным успешное управление со стороны групп и общин; пропагандировались и поощрялись системы совместного управления; были установлены соответствующие вертикальные связи между форумами по принятию решений на местном, районном, национальном и международном уровнях;
- c) совершенствовались информационные управленческие системы в целях обеспечения сбора сведений, необходимых для принятия решений и контроля; создавались надлежащие системы хранения и распространения; информация бесплатно или по разумной цене и в надлежащей форме предоставлялась пользователям всех видов; районы, имеющие важное значение в силу их экологических характеристик, природных ресурсов или исторических особенностей, определялись, изучались и надлежащим образом сохранялись для будущего;

d) институты и связи между ними модифицировались, с тем чтобы институциональные обязанности были четкими и не дублировали друг друга; все соответствующие дисциплины надлежащим образом способствовали разработке и осуществлению общей программы; разработка велась совместно с соответствующими общинами; с группами, отвечающими за все виды деятельности, связанные с землей, включая промышленность, переработку, маркетинг, банковскую деятельность, развитие инфраструктуры и т.д., устанавливались необходимое взаимодействие и связи в целях обеспечения необходимого участия и поддержки сектора земельных ресурсов, а также выделения надлежащих ассигнований на абсорбцию отходов производства.

22. Устойчивое развитие невозможно без интеграции земли и воды. Наличие воды является необходимым условием деятельности человека и функционирования всех экосистем. Вода нужна для потребления людьми, создания биомассы и промышленного производства. Она проходит через ландшафт и между ландшафтом и атмосферой, подвергаясь использованию и повторному использованию для многих целей. Важное значение имеют количество и качество воды. Деятельность человека затрагивает оба этих фактора, а также обуславливает масштабы, в которых вода причиняет ущерб и влечет за собой деградацию в результате эрозии, наводнений, заболачивания и засоления. Любой план землепользования должен включать такой компонент, как использование воды.

23. Вследствие различий с точки зрения климата и почвенных ресурсов в сочетании с эффективными системами производства потенциал развитых стран в плане производства продуктов питания нередко превышает потребительские потребности их населения. Другие страны, имеющие высокие темпы экономического роста, могут увеличить потребление продуктов питания на душу населения частично путем увеличения объема их импорта продуктов питания. В наихудшем положении в этом отношении находятся те страны, которые страдают от войн, политических беспорядков и застоя в экономике. В этой связи на макроуровне дополнительной целью должно быть создание условий мира и стабильности, благоприятствующих экономическому росту.

II. ОБЗОР ХОДА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЦЕЛЕЙ ГЛАВЫ 10

A. Общая оценка

24. Общее осуществление шло по-разному в зависимости от целевых дат, установленных в главе 10. Росло осознание той важности, которую имеют согласованное распределение земельных ресурсов и согласованное управление ими, и той центральной роли, которую это играет в процессе развития. Определенный прогресс достигнут в увязке правительственной политики с практическими решениями, принимаемыми землепользователями; в разработке комплексного подхода; в выявлении основных трудностей; в предоставлении всем заинтересованным актуальной информации; в нахождении путей, позволяющих им участвовать в процессе развития. Для вовлечения населения в процесс принятия решений ряд стран сделал шаги к расширению доступа к правительственной информации и принял законодательство, которое обязывает центральные и местные органы власти консультироваться с общественностью при принятии важнейших решений, затрагивающих земельные ресурсы и окружающую среду (например, Заявление Новой Зеландии о политике в отношении прибрежных зон) и при составлении планов районного развития. После ЮНСЕД многие страны стали применять комплексный подход при рассмотрении вопросов земельной тематики, учреждая новые министерства по охране окружающей среды или ведомства по планированию землепользования, а также вводя установочные директивы, призванные стать рамками для оперативных программ. Вот некоторые примеры этих инициатив: Национальная система устойчивого развития (Коста-Рика), Национальная программа территориального хозяйствования (Буркина-Фасо) и "Зеленый план" (Намибия).

25. На международном уровне правительствами была принята Международная конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке. Кроме того, учреждения прилагали усилия по разработке рамок стратегического планирования, которые позволят повысить отдачу международной деятельности в условиях сокращения выделяемых средств.

26. Учреждения, ведомства, частные лица и ряд учебно-научных заведений, некоторые из которых действовали под эгидой междепартаментских рабочих групп ФАО по окружающей среде и устойчивому развитию и по планированию землепользования, занимались изучением взаимосвязей между осуществляемой политикой, социально-экономической обстановкой и землепользованием. Кроме того, ФАО выпустила ряд публикаций: "The State of Food and Agriculture, 1993" 5/, "Agriculture Towards 2010" 4/ и "Guidelines for Land Use Planning" 6/, - а совместно с другими специализированными учреждениями и институтами издала много других публикаций и исследований по тем или иным аспектам данной тематики.

27. Что касается планирования, управления и процедур оценки, то за последние два года достигнут технический прогресс в области разработки концепций, создания баз данных и других систем на базе ЭВМ, а также получения информационных материалов, требуемых для принятия решений. Примеры таковы: базы почвенных данных, создаваемые ФАО и Международным центром справочной информации о почвах (МЦСИП); концептуальные начала анализа землепользования и соответствующая база данных, разработанные ФАО и Международным институтом аэрокосмической съемки и землеведения (МИАЗ); совместная инициатива Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), ФАО, Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦНПООН) (Хабитат) и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) по разработке международных классификаций землепользования и земельного покрова; дальнейшая разработка силами ФАО более точных систем, помогающих в принятии решений, и расширенное применение дистанционного зондирования в деле картирования и мониторинга различных элементов ландшафта, включая осуществляемый ФАО проект "Африкавер" и всемирную карту земельного покрова, которую составляет, планируя завершить в 1997 году, Отдел систем данных и информации (ДИС) Международной программы изучения геосферы-биосферы (МПГБ). По мере расширения контактов между специалистами в этой группе областей значительную роль начинают играть такие системы, как электронная почта. Методология разрабатывается, однако на практическом уровне, особенно в развивающихся странах, ее внедрение только начинается.

28. Если вести речь о создании механизмов вовлечения и задействования местных коллективов и отдельных лиц, то следует упомянуть деятельность многих неправительственных организаций и групп, отстаивающих интересы тех или иных кругов населения. Они получают все большее признание, с ними все больше консультируются и все активнее привлекают к процессу принятия решений. В нескольких развивающихся странах неправительственные организации оказывают поддержку группам самопомощи. Однако необходимо проводить разграничение между такой деятельностью и обязательными процедурами, призванными обеспечивать, чтобы каждый человек, интересы которого могут быть так или иначе затронуты экологическими факторами или изменениями, имел возможность участвовать в процессе обсуждения и принятия решений. Вот некоторые примеры: программа "Микробасиас" в Бразилии; программа "Лэндкэр" в Австралии; программа "Первичная охрана окружающей среды", пропагандируемая Комитетом содействия развитию (КСР) при Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); "Комплексное управление водосборными бассейнами" как подход, применяемый Национальным речным управлением в Соединенном Королевстве; Программа управления сельскохозяйственными ресурсами с ориентацией на конкретного фермера, реализуемая в Азии (ФАО, ПРООН и ЮНИДО); методика управления земельными ресурсами в отдельных деревнях, осуществляемая сейчас в ряде районов Западной Африки, где ведется борьба с онхоцеркозом 7/; районы общественной организации природопользования в Буркина-Фасо 8/. Можно упомянуть и систему визуального планирования, разработанную ЦНПООН (Хабитат) как для городского, так и для сельского применения.

29. На уровне местных коллективов наиболее эффективным методом охраны природных ресурсов может служить организация их распределения по взаимному согласованию. Нередко ресурсы лучше всего охраняются тогда, когда само местное население решает, каким образом распределить землю на нужды земледелия, животноводства и лесного хозяйства. Нередко наличие местной договоренности гораздо больше, чем национальная политика, способно сократить обезлесение, поскольку сохранение лесов - в интересах местных коллективов и они заинтересованы в их защите. Аналогичным образом, резервирование определенных участков по местному договору для выпаса скота (в Исламской Республике Иран, например, кочевым племенам выделяются пастбища) способно предотвратить подъем земель, непригодных для устойчивого растениеводства, и сохранить пространство для скота. Столь же эффективной может быть местная организация управления дефицитными водными ресурсами и их распределения, примером чему является проект освоения долины реки Кейта в Нигере.

В. Основные проблемы и задачи

30. Мировая торговля и ее влияние на цены на сельскохозяйственную продукцию существенно воздействует на стимулы к рациональному освоению земель и на темпы эксплуатации сырьевых материалов и деградацию окружающей среды - как в развивающихся, так и в промышленно развитых странах. Сокращение загрязнения и экологической деградации - эти проблемы имеются во всех странах, особенно вблизи населенных пунктов и промышленных районов. Во всех странах существует также необходимость в определении и сохранении районов, имеющих ключевое значение с точки зрения охраны окружающей среды и биологического разнообразия. Многие экологические проблемы затрагивают сразу несколько стран; например, освоение верховьев больших рек, сохранение прибрежных зон, маршруты миграции птиц и наземных животных, обезлесение - эти проблемы затрагивают глобальные системы.

31. Достаточно подробной информации о земельных ресурсах по-прежнему не хватает, будь то на национальном, региональном или глобальном уровне. Институтам Консультативной группы по международным исследованиям в области сельского хозяйства (КГМИСХ) нужна информация в цифровой форме о климате, почвах и землепользовании, что помогло бы им внедрять в соответствующих районах культуры улучшенной сортности и выводить такие сорта, которые можно было бы выращивать в районах рискованного земледелия. Всемирная почвенная карта, опубликованная в 1987 году в масштабе 1:5 000 000, слишком мелка для хозяйственной работы на уровне округов или деревень, если только ее не дополняет подробная информация, собираемая национальными институтами. То же относится и к социально-экономической информации: методика оперативной сельскохозяйственной экспертизы дает возможность сбора по крайней мере некоторых видов социально-экономической информации для устойчивого освоения земельных ресурсов, однако систематически эта методика не применялась.

32. На несистематической основе имело место определенное укрепление институтов развивающихся стран благодаря программам технической помощи и силами самих национальных институтов - как в развивающихся, так и в промышленно развитых странах. Основная проблема - недостаток координации или сотрудничества между отраслями, секторами и институтами - решалась разве что в неофициальном порядке, путем налаживания личных контактов. Во многих странах острый характер имеет проблема дублирования обязанностей.

33. Участие сельского населения, особенно женщин, в планировании, разработке и осуществлении сельскохозяйственной политики и программ остается незначительным.

С. Развитые страны

34. В отдельных районах многих развитых стран плотность населения является одной из самых высоких в мире, а уровень жизни и количество домохозяйств быстро возрастают. Это привело к колоссальному расширению городских районов и связанной с ними инфраструктуры, увеличив спрос на земельные, водные, энергетические и другие природные ресурсы. Многогранным было воздействие на окружающую среду сельского хозяйства: обильное использование удобрений, гербицидов и пестицидов на возделываемых землях; чрезмерная эвтрофикация некоторых вод, особенно азотом и фосфатами, в результате интенсивного скотоводства; осушение водно-болотных угодий; почвенная эрозия в холмистых районах из-за расширения производства зерновых. Кроме того, следствием прошлого и нынешнего использования земельных площадей в промышленных целях является загрязнение, которое во многих случаях является высокотоксичным. Все эти факторы привели к сокращению числа биологических видов, ущербу нагульным ареалам или их уничтожению и нарушению миграционных структур, изменению природных сред обитания. Как следствие этого сейчас быстро растет необходимость в выявлении и охране районов, имеющих ключевое экологическое значение с точки зрения поддержания естественных популяций флоры и фауны или уникальных экосистем.

35. После ЮНСЕД среди развитых стран растет желание проводить в жизнь политику устойчивого развития, и это побудило некоторые из них к созданию многоплановых информационных систем, куда закладываются накапливаемые знания, а также к обновлению и переводу в цифровую форму материалов земельных съемок, которые проводились в 60-х и 70-х годах, с целью создания компьютеризированных баз данных и географических информационных систем (ГИС). Для составления цифровой информации о земельном покрове с построением из этой информации баз данных и карт землепользования во многих развитых странах в настоящее время используется также дистанционное зондирование. Достигнут определенный прогресс в области сокращения субсидий на нерациональные методы ведения сельского хозяйства, а также с предоставлением технической и финансовой помощи тем землепользователям, которые практикуют рациональные методы. Например, введенный в Венгрии в 1992 году закон разрешает

сократить земельный налог на 50 процентов, если крестьянин берет на вооружение рациональную технологию. Ликвидированы ценовые субсидии, а также минеральные удобрения и пестициды.

36. Методика оценки земельных ресурсов все еще находится в довольно зачаточном состоянии и носит количественный характер, что можно сказать и о разрешении конфликтов и принятии решений. Наиболее распространенный подход состоит в зонировании "сверху-вниз", которое сопровождается введением правил и субсидий, позволяющих контролировать землепользование в каждой зоне или влиять на него. Эти правила и субсидии могут ограничивать хозяйственные права землевладельца или землепользователя, сужать его (или ее) интерес к земле, а значит, и стимул к долгосрочному хозяйствованию. Режимы налогообложения, действующие в некоторых развитых странах, тоже могут приводить к незаинтересованности в усовершенствованиях долгосрочного характера. Функциональная взаимозависимость между правительственной политикой и землепользованием понимается все еще слабо, а существующие, плотно укоренившиеся организационные структуры плохо приспособлены для применения целостного подхода к планированию природноресурсных и природоохранных мероприятий. Многие развитые страны заинтересованы сейчас в получении инструментов планирования землеустройства, которые разрабатываются небольшим числом институтов и учреждений, однако программы внедрения этих инструментов на всех уровнях пока отсутствуют 9/.

37. Некоторые страны разработали системы экологического зонирования, которые они используют как основу для определения находящихся под угрозой экосистем и разработки экологических моделей на различных уровнях - от регионального и национального до уровня отдельных природных сред обитания. В других странах созданы системы экологического мониторинга, однако процедуры и организационные структуры, которые позволяли бы действовать на комплексной и логической основе, отталкиваясь от результатов, развиты еще слабо.

38. В некоторых развитых странах появились успешные модели консультативного руководства и группы реализации на местных уровнях, иногда на уровне водосборного бассейна, иногда на уровне экологической системы или биома.

39. В ряде стран разработаны национальная политика или планы землепользования - например, Японский всеобъемлющий национальный план развития, включающий в себя Национальный план землепользования, который, в свою очередь, предусматривает генеральные планы землепользования конкретно для префектур. Если вести речь об отдельных программах, то можно упомянуть программу резервирования, разработанную Европейским сообществом; "Содбастер", "Суомпбастер" и законы о фермерских хозяйствах в Соединенных Штатах; программу "Лэндкэр" в Австралии; систему планирования экологической инфраструктуры в Нидерландах.

1. Ключевые вопросы

40. Важным вопросом в развитых странах является необходимость охраны окружающей среды, в частности охраны ключевых сред обитания и центров биологического разнообразия, которую сопровождали бы борьба с загрязнением и оздоровление участков, на которых ранее находились промышленные объекты. Важными вопросами являются широко распространенное подкисление почв в результате промышленного загрязнения, а также снижение горизонта грунтовых вод и сокращение водоносности рек из-за высоких объемов изъятия воды.

41. Необходимо обратить внимание и на вопрос о перераспределении населения. Это касается оттока населения из сельских районов, а также абсорбции возрастающего притока мигрантов, который является следствием трудностей, испытываемых развивающимися странами, пытающимися поднять объем производства продовольствия и уровень жизни, опережая при этом рост населения,

в условиях, когда значительная доля этого населения до сих пор непосредственно зависит от сельского хозяйства.

42. В этих странах все более серьезными проблемами являются нерациональные модели потребления и удаления разнообразных отходов, некоторые из которых токсичны.

43. Из-за роста плотности населения, а равно и в силу более глубокого понимания природы и окружающей среды, долга перед потомками и опасностей для здоровья, которыми грозят некоторые виды землепользования, возникает необходимость повсеместного внедрения концепции "кодексов землепользователя", которые предусматривают ответственность перед обществом и заботу пользователя о земле в интересах будущих поколений (см. предложение 7 в разделе III ниже).

D. Развивающиеся страны

44. Различные развивающиеся страны находятся в самом разном положении в том, что касается наличия и применения информации, разработки процедур, предусматривающих привлечение местных коллективов к принятию решений, и организационного строительства. Лишь немногие страны добились прогресса в деле сбора информации о землепользовании и ее хранения в цифровой форме либо в разработке необходимых процедур или организационных рамок для комплексного и устойчивого управления земельными ресурсами.

45. В ряде стран Азии и некоторых странах Латинской Америки проведены национальные съемки земельных ресурсов и землепользования, охватившие климатические условия, почвы, формы рельефа, пастбища, лесные массивы и лесохозяйственные ресурсы, и разработаны системы оценки земельных ресурсов. В этих странах также предприняты шаги к разработке организационных структур, способных формулировать комплексные планы и политику и осуществлять их в сотрудничестве с землепользователями. В Колумбии, например, муниципалитеты играют одну из решающих ролей в развитии сельских районов, действуя через муниципальные группы технической помощи; в Чили муниципалитеты заключают с национальными учреждениями развития сельских районов и лесного хозяйства соглашения, предусматривающие осуществление образовательных, пропагандистско-просветительских и инвестиционных программ. Кроме того, эти и другие страны Латинской Америки передали важные функции землепользовательским ассоциациям, кооперативам и другим неправительственным организациям. В некоторых странах подготовлены также национальные программы в рамках Повестки дня на XXI век, в которых приоритетное место отводится планированию землепользования.

46. Некоторые из этих стран располагают достаточными кадрами квалифицированных технических специалистов, хотя при разработке систем планирования землепользования они сталкиваются с бюджетными ограничениями. Наиболее насущной необходимостью являются обмен информацией со странами, находящимися в сходной ситуации, технические практикумы и наличие региональных учреждений, которые содействовали бы международным контактам среди специалистов, занимающихся всеми аспектами этих программ. Примером совместных действий группы стран является программа эколого-экономического зонирования, развернутая в 1994 году Специальной комиссией по окружающей среде, которая действует в рамках Договора о сотрудничестве в бассейне реки Амазонки (он насчитывает восемь стран-участниц); лидирующую роль в этой программе играет Бразилия, а в ее осуществлении помогает ФАО. Боливия завершила недавно опытно-показательное типовое зонирование своего участка амазонского региона при полном участии всех заинтересованных кругов. Сейчас этот подход распространяется и на другие экологические зоны страны.

47. Ряд других стран Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока и других регионов проводили в прошлом различного рода земельные съемки и располагают бумажными картами,

/...

которые могут использоваться для базовых нужд землеустройства. Во многих из этих стран началось внедрение методов сбора и записи данных первоначальных съемок в цифровой форме.

48. С другой стороны, есть страны, у которых мало предметной информации о своих природных ресурсах и чье население живет за счет натурального сельского хозяйства плюс денежные переводы от родственников, выехавших на заработки в другие места. В условиях, когда население растет, а техника землепользования не меняется, в этих странах происходит серьезная деградация ландшафта. Почти повсеместны обезлесение, выбивание пастбищ, ветровая и водная эрозия; для большой доли населения нормой является нищета; периодически не хватает продовольствия; частыми бывают периоды социальной нестабильности и вооруженного противоборства. Эти государства острее всего испытывают необходимость в технической и финансовой помощи.

49. Многие развивающиеся страны продолжали получать из многосторонних и двусторонних источников техническую помощь в области оценки и освоения природных ресурсов. Сначала эта помощь была ориентирована на картографический учет ресурсов, в последнее же время - на оценку земель и планирование землепользования. Программы технической помощи были, как правило, непродолжительными, а по масштабу своему - обычно узкими, охватывая одну или в лучшем случае небольшое число дисциплин. Их шансы на успех сдерживались факторами, не зависящими от самого проекта: неповоротливости, несправедливости или не предусматривающими каких-либо гарантий системами землевладения, экономическими факторами либо бюрократическими структурами. С годами был достигнут определенный прогресс, например переход от отдельных проектов к программам и более целостная проработанность природоохранных программ. Основной причиной малочисленности успехов была неразработанность "развития" как дисциплины самой по себе, сопровождаемой целостным и комплексным подходом, который позволял бы сочетать физические, социальные, экономические и политические аспекты природопользования. Это слабое место сейчас необходимо преодолеть.

50. Незначительный прогресс был достигнут в деле увязки правительственной политики с практическими решениями землепользователей. Лишь в немногих странах имеется эффективная организационная структура для освоения и сохранения земельных ресурсов, а в некоторых развивающихся странах отсутствует эффективная организационная база, обеспечивающая законное землевладение. В этой связи отличная инициатива была выдвинута недавно в провинции Додома (Объединенная Республика Танзания), где благодаря процессу взаимодействия между местным деревенским населением и правительственными землемерами были согласованы границы между деревнями и даже наделами. Отрадными признаками являются также организация землеустройства в Мачакосском районе Кении и землеустройство на базе отдельных деревень в Западной Африке.

51. Реформа земельной собственности может иметь весьма позитивный эффект в деле достижения целей Повестки дня на XXI век. В Китае, например, тем, кто готов заниматься посадкой деревьев, склоны холмов сдаются в долгосрочную гарантированную аренду. В нынешнем аграрном Китае весьма оживленным промыслом является сбыт деревянных кольев, и те, кто способен их производить, нередко зарабатывают из расчета на гектар больше, чем возделыватели зерновых. Благодаря этому впервые за тысячелетие насаждается больше деревьев, чем вырубается. Кроме того, переход от социалистической собственности и сопутствующего ей централизованного планирования к частнособственническим моделям привел к значительному снижению чрезмерной зависимости от химических удобрений и пестицидов и загрязнения воды из-за неудачных сельскохозяйственных методов. Хорошо продуманные реформы земельной собственности могут служить мощным инструментом стимулирования землепользователей к тому, чтобы выбирать устойчивые методы, укрепляющие надежность их землевладения при одновременном повышении их доходов.

1. Основные вопросы

/...

52. Во многих развивающихся странах - как в сельской местности, так и в городах - наиболее остро стоит вопрос о выдаче владельцам и пользователям участков земли документа, удостоверяющего их право на эту землю. Вместе с тем, несмотря на важность предоставления гарантий землевладения и землепользования, некоторые ограничения на формы использования земли всегда будут необходимы в прямых интересах общества, а также в более широких интересах охраны окружающей среды.

53. Во многих развивающихся странах системы и процедуры планирования землепользования детально не разработаны и сравнительно неэффективны. Нередко ощущается острая нехватка квалифицированных и опытных кадров в этой области и резкая ограниченность бюджетных средств, выделяемых на закупку оборудования. Зачастую этим занимается целый ряд учреждений с частично совпадающими сферами компетенции. Иногда разработке эффективных процедур и принятию решений мешают серьезные бюрократические препоны. В прошлом во многих из этих стран существовали эффективные традиционные системы управления земельными ресурсами. Большинство из них перестали применяться после введения новых форм управления и из-за того, что в некоторых случаях они оказались несовместимы с современным уровнем жизни и перспективами на будущее. В некоторых странах сохранилась традиция совместного обсуждения вопросов и принятия решений на местном уровне, которую можно было бы использовать в будущем.

54. Нередко возникают трудности с изысканием средств для сбора информации, необходимой для освоения сельских или городских земельных ресурсов, или для финансирования разработки необходимого технического инструментария и совершенствования организационной структуры, отчасти потому, что эти меры, по сложившемуся мнению, не дают немедленного эффекта. До настоящего времени планирование землепользования не применялось в качестве инструмента принятия решений на уровне деревень и отдельных домохозяйств, вследствие чего информационно-пропагандистские услуги нередко во многом оказываются неэффективными. Такие современные средства, как системы географической информации, могли бы в принципе ускорить процесс обработки данных и сделать его менее дорогостоящим и более транспарентным и объективным. Если такое понимание придет, то финансовые ресурсы, возможно, будет легче изыскать. За прошедшие два года были достигнуты некоторые успехи в преобразовании в цифровую форму информации, уже содержащейся на картах и в отчетах, и ее последующей обработке для нужд планирования. Некоторые страны испытывают потребность во внешней помощи для финансирования так называемых "спасательных операций", направленных на сохранение ценных данных, которые были собраны в прошлом, но сейчас утрачиваются или уничтожаются.

55. Необходимо повышать осведомленность общественности и стимулировать публичные дискуссии по вопросу о важном значении естественных экосистем и ареалов распространения животных и растений, которым угрожает непрерывное расширение хозяйственной деятельности человека, влекущие за собой видоизменение ландшафтов, истощение водных ресурсов и все формы деградации и загрязнения среды.

Е. Страны с переходной экономикой

56. В настоящее время эти страны передают крупные государственные предприятия в частную собственность в различных формах, включая товарищества, кооперативы и частные предприятия. При решении столь масштабной задачи встают вопросы обеспечения справедливости и, в некоторых случаях, выплаты компенсации, межевания земельных участков и законотворческой деятельности. В большинстве случаев ход работы в двух последних областях значительно отстает от развития событий, что может порождать серьезные проблемы.

57. Многие из этих стран сталкиваются с серьезными проблемами деградации и загрязнения окружающей среды, в ряде случаев неблагоприятно сказывающимися на состоянии глобальных систем. Для изменения нынешней практики учета издержек в работе предприятий, при которой не принимаются в расчет все издержки, потребуется немало времени и финансовых средств. Самые основные данные о ресурсах, а также необходимые кадры в наличии, как правило, имеются. Они, однако, разобщены, и в настоящее время дисциплина и согласованность в работе отдельных специалистов и целых учреждений нередко оставляют желать лучшего. Базовые организационные структуры существуют, за исключением тех, которые необходимо создать для взаимодействия с новыми землепользователями, составляющими большинство.

58. Проблема экологической деградации осознается все шире, и значительная часть необходимой информации для планирования более рационального использования земельных и водных ресурсов вместе с необходимыми специалистами в наличии имеется. Одним из примеров является новая Система информации и мониторинга состояния почв в Венгрии. Она объединяет 1400 станций наблюдения: 1000 - на сельскохозяйственных угодьях, 200 - в лесах и 200 - в зонах, которым угрожает экологическая деградация.

1. Основные вопросы

59. Некоторым из этих стран приходится решать насущные проблемы производства продовольствия и повышения уровня жизни, и у них не хватает средств на проведение в жизнь проектов, направленных на сохранение и улучшение состояния ресурсов. Существуют также бюрократические сложности, проблемы частичного совпадения сфер компетенции и проблемы, обусловленные ориентацией на первоочередное развитие отдельных секторов.

60. Необходимо в срочном порядке привести кадастровые карты и системы регистрации земель в соответствие с современными требованиями и заняться вопросами обеспечения справедливости, проведения земельной реформы и предоставления гарантий землевладения. Нынешний переходный период открывает возможности для научно обоснованного планирования землепользования, с тем чтобы найти земельным ресурсам наиболее подходящее применение.

61. В качестве особой проблемы следует указать на необходимость обеззараживания и реабилитации промышленных объектов и земель, ранее принадлежавших военным и оказавшихся испорченными или загрязненными токсичными веществами.

62. Необходима помощь двух видов: финансирование программ и закупок оборудования и создание структуры для консультаций и обмена информацией между этими странами, а также с другими странами и международными учреждениями. Нередко компетентные специалисты знают, что должно быть сделано и чему необходимо уделить внимание в первую очередь, но им в их работе препятствуют бюрократы и чиновники низшего звена, которые часто боятся брать на себя ответственность. Если удастся доказать, что предложения были одобрены на международном уровне, проблема часто решается.

F. Основные группы населения и неправительственные организации

63. Оценка успехов по основным группам населения, как они определены в Повестке дня на XXI век, представляет определенные трудности. Это, возможно, объясняется тем, что лишь считанные программы освоения земель и использования природных ресурсов специально ориентированы на женщин, детей или молодежь, коренное население или рабочих, за исключением групп коренного населения, затронутых деятельностью по эколого-экономическому районированию, которая осуществляется в соответствии с Договором о сотрудничестве в бассейне Амазонки.

64. Коренные народы и племена наделяются все более широкими полномочиями в области планирования и использования природных ресурсов. Это помогает правительствам осуществлять программы развития и быстрее достигать успехов на пути к децентрализации и выполнению рекомендаций ЮНСЕД, особенно в связи с главой 10.

65. Неправительственные организации могут быть подразделены на организации, представляющие интересы групп, таких, как фермеры и работники сферы планирования (примером такой организации служит Международная сеть специалистов по экологически обоснованному планированию), и организации, оказывающие техническую помощь, главным образом на уровне общин и преимущественно в развивающихся странах. Неправительственные организации оказывают ценную помощь землепользователям в масштабе отдельных деревень, водосборных бассейнов и округов. Они, как правило, представляют интересы отдельной общины или местного населения, и не всегда осознается тот факт, что эти интересы нередко отличаются - что вполне закономерно - от интересов страны в целом и, следовательно, от интересов правительства.

66. Международные научные круги ведут активную работу над отдельными аспектами разработки методологий и экологического мониторинга, и землепользователи, деловые круги и местные власти должны извлекать пользу из тех успехов, которые достигаются в этой области.

1. Основные вопросы

67. Во многих странах сельские общины испытывают на себе неблагоприятные последствия тенденции к оттоку населения из сельских районов. Это часто приводит к обеднению культуры и снижению качества услуг и инфраструктуры и делают невозможным поддержание продуктивности земли на неизменном уровне. Примерами последнего являются запущенность террас и дренажных систем, необходимых для поддержания промышленной ценности возделывания земель, и развал хозяйственных систем, например, систем эксплуатации водно-болотистых угодий и лесов. МОТ заострила внимание на социальных последствиях методов управления землепользованием, включая концепцию "стабильного заработка".

68. Во многих странах ответственность за управление экологическими ресурсами традиционно лежала на женщинах. Нередко эта ответственность возрастает вследствие того, что мужчины отправляются на заработки в другие сферы и во все больших количествах мигрируют из сельской местности в города. В некоторых регионах большинство продовольственных культур выращивается женщинами. На женщинах нередко лежит забота о продовольствии, топливе и другой продукции и ответственность за их производство. Все опасности, угрожающие природно-ресурсной базе, - деградация сельскохозяйственных и пастбищных угодий, обезлесение, растущий дефицит топливной древесины и прогрессирующее опустынивание - способствуют дальнейшему обнищанию женщин, и без того живущих в условиях бедности. К этому прибавляются негативные последствия структурной перестройки, которые нередко ложатся непропорционально тяжким бременем на бедные слои населения, игнорирование проблем женщин органами, занимающимися планированием развития, и многие формы дискриминации женщин в обществе. Некоторые проекты в области развития, в которых не разграничиваются специфические для каждого пола роли мужчин и женщин, еще больше усугубляют положение женщин. Женщин необходимо обучать рациональным методам и приемам ведения сельского хозяйства. Особенно важно отметить, что женщины нередко бывают ущемлены в праве на владение землей, ее наследование или получение на основе этого кредитов.

69. В Повестке дня на XXI век говорится о необходимости учитывать экономическую роль женщин; предоставлять и мужчинам, и женщинам необходимую информацию для принятия решений по планированию и осуществлению землепользования; а также расширять возможности для местного управления, особенно у женщин. Со времени ЮНСЕД в плане предоставления таких прав и услуг было сделано до обидного мало. Примером того, что может быть сделано, является неофициальное совещание "за круглым столом" экспертов по проблемам сельских женщин, народонаселения и окружающей среды в Юго-Восточной Азии, организованное в феврале 1994 года региональным отделением ФАО для Азии и Тихого океана.

70. Необходимо продолжать развитие партнерских взаимоотношений между правительствами и неправительственными организациями, которые должны дополнять друг друга с точки зрения сильных и слабых сторон. Со времени ЮНСЕД возник ряд сетей неправительственных организаций, которые ведут активную деятельность. Они могут выполнять роль посредников между сектором неправительственных организаций и международными организациями. У некоторых учреждений Организации Объединенных Наций сложилась давняя традиция сотрудничества с неправительственными организациями. ФАО и МФСР разработали программы сотрудничества, являющиеся источником финансовых средств для неправительственных организаций.

71. Более значительные результаты могут быть достигнуты благодаря привлечению учебных заведений всех типов к разработке рациональных методов землепользования на всех уровнях и расширению осведомленности общественности в вопросах, связанных с земельными ресурсами и окружающей средой.

6. Финансы и технический потенциал

1. Финансы

72. Конкретные финансовые меры и меры политики, доказавшие свою эффективность в плане стимулирования более устойчивого производства, предполагают следующее:

а) оказание поддержки в разработке программ планирования и осуществления землепользования на уровне общин;

б) использование огромного потенциала, скрытого в умении местных групп планировать свои собственные ресурсы и распоряжаться ими, если им дать для этого возможности и стимулы. Издержки правительств на такие программы сравнительно невелики, поскольку они связаны только с оказанием поддержки, предоставлением информации и разработкой процедур, обеспечивающих полную демократичность систем управления. Быстрому внедрению такой методики мешают неготовность правительств поддержать такие программы и имеющиеся у общин трудности с получением кредитов на нужды развития. Успешным примером того, как можно решить эту проблему, является деятельность "Грамин банк" в Бангладеш и групп, выступающих за предоставление сельскохозяйственных кредитов фермерам, в Шри-Ланке и Боливии, причем последние были образованы при поддержке Программы ФАО в области агрохимии. Элементами таких программ являются четкая и широко обнародованная политика правительства, наличие у групп возможности выходить с предложениями, организационная поддержка в предоставлении информации и доступ к кредитам;

с) создание налоговых систем, призванных стимулировать инвестиции в улучшение состояния земельных ресурсов в долгосрочной перспективе и поощрять инвесторов, покупающих пришедшие в негодное состояние земли и берущихся за их мелиорацию. Примером этому служит новая налоговая система в Новой Зеландии, в соответствии с которой расходы на посадку деревьев вычитаются из дохода за весь год, в течение которого были посажены эти деревья, а не за период сбора урожая. Имеется также возможность определения оптимального назначения для земли каждого типа и предоставления налоговых льгот, с тем чтобы стимулировать использование земель по этому назначению. Теперь стало возможным осуществлять мониторинг землепользования со спутника, и в настоящее время такие страны, как Бразилия, Канада и страны ЕС, разрабатывают необходимые для этого системы;

д) создание работающих по принципу самоокупаемости систем, в основе которых лежит спрос на правовые титулы на землю. Как выяснилось, землепользователи готовы уплатить за услуги по составлению кадастров, если они позволяют им получить правовые титулы на землю.

73. Дополнительные варианты мер политики в финансовой области предполагают:

а) использование Глобального экологического фонда для финансирования широкого круга мероприятий, напрямую связанных с внедрением и реализацией на практике рациональных методов землепользования с предупреждением деградации земель и ее последствий для глобального и местного климата;

б) дальнейшее изучение созданных Всемирным банком возможностей для осуществления прямых инвестиций в деятельность по повышению продуктивности земель и плодородия почв. Это дало бы благоприятный эффект с точки зрения производства, извлечения прибыли (а отсюда - уменьшения оттока населения из деревень) и жизнеспособности.

74. Как представляется, залогом успешного планирования и осуществления землепользования на рациональной основе является применение комплексного подхода на основе партнерства с землепользователями. Это требует надлежащей государственной поддержки в целом ряде различных областей, и правительства менее развитых стран будут и впредь нуждаться в технической и финансовой помощи доноров. Это должно делаться не наобум и безо всякой координации, как в прошлом, а на основе плана освоения и использования земельных ресурсов для каждой страны.

2. Технический потенциал

75. Необходимость укрепления технического потенциала подчеркивается в главе 10 Повестки дня на XXI век. Правительствам настоятельно рекомендуется поощрять целенаправленные и согласованные усилия в области образования и подготовки кадров, а также передачи технологий, которые содействуют укреплению различных аспектов процесса устойчивого планирования и управления 10/.

76. Соответствующими аспектами деятельности в технической области являются:

- а) определение земельных ресурсов и экосистем, их картирование и анализ;
- б) выявление альтернативных путей рационального землепользования;
- с) совершенствование систем производства и управления;
- д) картирование и регистрация землевладений;
- е) методы предоставления информации и создания платформ для переговоров (социальная технология);
- ф) мониторинг состояния окружающей среды и землепользования;
- г) распространение информации для целей принятия решений и управления.

77. Если говорить о странах в целом, то в создании механизмов планирования землепользования для определения целей на глобальном и национальном уровнях, на уровне общин и отдельных семей были достигнуты сравнительно скромные успехи. Некоторый прогресс был достигнут в сборе необходимых физических данных, и гораздо меньший - в сборе требующихся социально-экономических данных. В настоящее время становятся доступными практически все процедуры анализа с использованием множественных критериев, применимые на различных уровнях в процессе принятия решений.

78. В общинах существуют определенные модели управления ресурсами, однако несмотря на то, что о необходимости привлекать местные общины говорилось очень много, сравнительно невелико

число случаев практической демонстрации того, как это может быть сделано. В недавней публикации ФАО "Guidelines for Land Use Planning" ("Руководящие принципы планирования землепользования") 6/ содержатся рекомендации на этот счет.

79. Появление компьютеров и систем компьютеризованного хранения данных революционизировало сферу планирования земельных ресурсов. Теперь стало практичным и экономически целесообразным хранить, вызывать, анализировать, оценивать и объединять массивы разнородных данных о почве, топографии, климате, водных ресурсах, землепользовании, населении, расходах, социальных факторах и т.д., которые должны быть приняты во внимание. На протяжении ряда лет было возможно накапливать "пласты" тематической информации для учета экологических требований к выращиванию сельскохозяйственных культур, моделирования того влияния, которое оказывают системы производства, и прогнозирования объемов производства и экологических последствий. Методология агроэкологического районирования ФАО 11/ является примером методики, которая нашла применение на континентальном, национальном и районном уровнях, например, в Китае и Кении. Тесно связанная с ней, но не столь детально разработанная методика, которая базируется на "Основных принципах качественной оценки угодий" 12/ и которая может применяться на всех уровнях, вплоть до отдельных ферм, предусматривает отбор участков земли и выяснение возможных сфер их использования для отбора и количественной оценки возможных вариантов и упрощает определение оптимального круга вариантов с точки зрения производственных издержек, продажных цен, рынков, ресурсов и, что важнее всего, задач и потребностей.

80. Разработаны и уже используются на протяжении некоторого времени организованные по стандартному принципу базы данных о почве и рельефе, климате, водных ресурсах, экологических требованиях к выращиванию сельскохозяйственных культур, землепользовании и других групп данных. Аппаратные средства и программное обеспечение становятся значительно дешевле, а уровень компьютерной грамотности стремительно растет.

81. Методы дистанционного зондирования позволяют теперь осуществлять съемку и мониторинг крупных зон быстро, через небольшие интервалы времени, при сравнительно низких затратах и со все большей степенью детализации. В будущем будут все шире использоваться портативные терминалы глобальных навигационных спутниковых систем (GPS) для определения точного географического положения применительно ко всем типам данных.

82. Однако несмотря на то, что техническая системная методология уже создана, она не увязана достаточно полно с социальными и экономическими аспектами общей картины, и во всех областях ощущается нехватка подробной информации, необходимой для проектов и программ в отдельных районах. Работа по отображению социальных и экономических факторов, меняющихся в зависимости от географического положения, в системе СИИ, в которую изначально была заложена возможность отражать изменения с течением времени, еще только начинается. Меры по систематическому привлечению всех заинтересованных сторон к планированию и использованию земельных ресурсов в данный момент времени или в будущем на национальном, районном и общинном уровнях благодаря созданию "платформ для принятия решений" являются пока еще достаточно редким явлением.

Н. Организационные структуры

83. Во многих случаях человечество имеет представление о том, как технически решить проблемы устойчивого развития и охраны окружающей среды, но оно пока еще не в состоянии создать необходимые для этого социально-экономические средства. Это особенно справедливо по отношению к земле, которая является основой для производства большинства продуктов питания, но используется для многих других целей и одновременно с этим является прямым источником

средств к существованию для значительной части населения планеты и для большого числа ценных экологических систем.

84. Существующие организационные структуры во многом отражают специфику своих секторов. Вопросами, имеющими отношение к формам землепользования, занимаются министерства или департаменты окружающей среды, планирования, земли, местного самоуправления, сельского и лесного хозяйства, здравоохранения, торговли и многие другие отраслевые структуры. Частичное совпадение сфер компетенции является весьма распространенным явлением. Официальные учреждения, как правило, сопротивляются переменам, причем делают это весьма успешно. Несмотря на создание ряда природоохранных агентств и министерств по вопросам окружающей среды, во многих странах по-прежнему не ведется эффективное сотрудничество. Поскольку организационные структуры вряд ли претерпят существенные изменения в обозримом будущем, единственным реальным подходом было бы создание системы связей в виде межотраслевых и межведомственных рабочих групп. Такие формы работы необходимо вести на всех уровнях.

85. В связи с вопросом об учреждениях необходимо упомянуть также о создании потенциала. В учреждениях во всем мире существует необходимость переориентации работы и разработки комплексных стратегий. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой существует необходимость налаживания технической и профессиональной подготовки персонала. Школы и университеты должны отводить в своих программах место вопросам земельных ресурсов.

I. Последние тенденции и опыт в области международного сотрудничества

1. Межправительственные процессы

86. Сейчас все более широко осознается необходимость действий. По инициативе ряда стран были проведены такие мероприятия, как Конференция по сельскому хозяйству и окружающей среде (1991 год) и Всемирная конференция по прибрежным районам (1993 год). Вопросы планирования землепользования занимали также видное место в работе Глобальной конференции по устойчивому развитию малых островных развивающихся государств. Были разработаны руководящие принципы комплексного планирования для прибрежных зон. Правительство Нидерландов планирует принять в своей стране в феврале 1995 года международный семинар по комплексному планированию и рациональному использованию земельных ресурсов. Однако никакой координации этих усилий пока нет, равно как и взаимоподкрепляющего глобального контекста. Существует опасность фрагментации и распыления ресурсов и усилий и даже опасность того, что могут получить развитие противоположные подходы и технические процедуры. Важность предотвращения такой ситуации становится особенно очевидной ввиду необходимости стандартизации сбора, классификации, хранения и обработки информации о земельных ресурсах.

87. В настоящее время не имеется какого-либо международного соглашения или программы, которые конкретно касались бы планирования землепользования. Имеется ряд соглашений, касающихся смежных вопросов, таких, как Международная конвенция по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (в которой подчеркивается необходимость междисциплинарных и основанных на принципе участия подходов к подготовке и осуществлению национальных планов действий по борьбе с опустыниванием), и ряд механизмов, касающихся речных бассейнов, таких, как Договор о сотрудничестве в бассейне реки Амазонка, Соглашение МОВЗР по бассейну Нила и Комитет по Меконгу.

2. Организации системы Организации Объединенных Наций

88. Такие учреждения, как ФАО, ЦНПООН (Хабитат), Всемирный банк и в определенной степени МФСР и ЮНЕП, осуществляют деятельность на всех уровнях, начиная с глобального уровня и заканчивая фермами и муниципалитетами, занимаясь всеми аспектами планирования и рационального использования земельных ресурсов. В настоящем докладе можно осветить лишь очень незначительную часть этой деятельности.

89. ФАО начала сотрудничать с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций в разработке рассчитанных на широкое применение систем классификации почв и земель по характеру их использования; эта деятельность способствует также развитию сотрудничества в смежных областях. Недавно началось осуществление важного проекта по составлению почвенных карт и картированию сельскохозяйственных угодий на африканском континенте (проект АФРИКАВЕР). За последние два года ФАО также значительно расширила масштабы своей Специальной программы действий по охране и восстановлению земель. В рамках Специальной программы действий по водным ресурсам и устойчивому сельскохозяйственному развитию (ВАСАД) все больше внимания уделяется взаимосвязи между земельными и водными ресурсами. В Бангладеш, Китае, Кении, в Карибском бассейне и других районах было проведено агроэкологическое зонирование. Осуществляется переориентация Комплексной программы ФАО по питанию растений на основе комплексного подхода к землепользованию, водопользованию и питанию растений на уровне фермерских хозяйств. В рамках своей регулярной программы и проектов на местах ФАО осуществляет многочисленные инициативы, непосредственно связанные с поддержкой целей главы 10. Она также активно ведет разработку междисциплинарного подхода с помощью своей Междепартаментской рабочей группы по планированию землепользования. Целевая группа ФАО по землеустройству (ЦГЗ) участвовала в осуществлении мероприятий по укрупнению и регистрации земельных угодий во многих странах, в том числе в ряде стран Восточной Европы.

90. Одной из важных задач ЦНПООН (Хабитат) является обеспечение необходимых земельных участков для населенных пунктов. В центре внимания программ Хабитат находятся такие ключевые вопросы, как конкуренция между различными видами землепользования; доступ к земле, обеспечение водоснабжения, санитарии и энергоснабжения; и охрана земельных ресурсов как в самих населенных пунктах, так и вокруг них. Примером межучрежденческого сотрудничества является Программа ПРООН/Хабитат/Всемирного банка по управлению городским хозяйством. Другим примером такого сотрудничества может служить Программа устойчивого развития городов. На местном уровне оказывается содействие разработке программы землеустройства и регистрации земельных угодий; на общинном уровне первоочередное внимание уделяется регулированию землевладения и составлению кадастров и повышению эффективности служб регистрации земельных угодий.

91. Деятельность ЮНКТАД основывается на послышке, что прежде всего необходима политика, которая обеспечивала бы сельским общинам достаточные экономические стимулы для внедрения методов, способствующих устойчивому ведению сельского хозяйства.

92. Разработка и осуществление национальной политики в области землепользования, систем землевладения и процессов планирования землепользования являются основными мероприятиями в рамках национальных планов действий по охране окружающей среды, которые с 1992 года разрабатываются Всемирным банком для развивающихся стран. Завершена разработка таких планов для стран Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока. Всемирный банк подготовил также документы о природоохранных стратегиях для различных стран, в которых определяются основные вопросы охраны окружающей среды и освоения природных ресурсов для различных стран, а также стратегия Банка по решению этих вопросов.

93. Мировая продовольственная программа (МПП) в рамках своей программы "продовольствие в оплату за труд" осуществила множество проектов в поддержку деятельности по лесонасаждению,

орошению и осушению, охране земель и развитию инфраструктуры. МПП осуществляет меры с целью оказания поддержки общинным инициативам, связанным с планированием и рациональным использованием земель. В ряде штатов Индии, например, в рамках проекта МПП средства, мобилизованные через проекты в области лесоводства, используются для оказания содействия племенным общинам в плановом освоении их земельных ресурсов. Местные неправительственные организации оказывают этим общинам помощь в определении их потребностей и оптимальном использовании новых лесных или сельскохозяйственных ресурсов.

94. ВОЗ обратила внимание на взаимосвязь между распространением переносчиков инфекций и землепользованием. Примером этого могут служить онхоцеркоз и освоение речных долин и борьба с малярией и шистосомозом в орошаемых районах. Совместная Группа экспертов ВОЗ/ФАО/ЮНЕП по вопросам природопользования в целях борьбы с переносчиками инфекции (ГЭВП) может служить хорошим примером межучрежденческого сотрудничества в этой области. ВОЗ оказывает сейчас ряду стран помощь в укреплении возможностей их систем здравоохранения в области ГИС на национальном и, где это возможно, на муниципальном уровнях.

95. Деятельность национальных метеорологических и гидрологических служб координируется на международном уровне ВМО, которая обеспечила определенную степень стандартизации процесса сбора и анализа климатологических и гидрологических данных и информации. Программа ВМО по гидрологии и водным ресурсам играет аналогичную роль в отношении информации, касающейся пресноводных ресурсов.

96. Некоторые цели МОТ на 90-е годы, касающиеся коренных и племенных народов, предусматривают создание основы для выработки органами управления различного уровня и другими сторонами совместного подхода к основным проблемам и удовлетворению чаяний коренных и племенных народов и налаживания сотрудничества в процессе анализа соответствующих экологических проблем, в поиске путей их решения, а также в реализации необходимых мер. В их числе следует, в частности, назвать гарантирование права на землевладение и право коренных и племенных народов участвовать в использовании находящихся на их землях природных ресурсов, в управлении этими ресурсами и в их охране. Эта деятельность является частью усилий МОТ по содействию ратификации и осуществлению Конвенции о коренных и племенных народах. В рамках проекта по укреплению предкооперативных сельских организаций в Боливии и Перу МОТ осуществляет руководство компонентом, касающимся правового просвещения. Эта деятельность включает подготовку представителей местных органов коренного населения по вопросам их прав и обязанностей в области планирования землепользования и рационального использования земельных ресурсов в соответствии с системой принятых МОТ норм, а также по вопросам обеспечения выполнения существующих правовых норм.

97. ЮНЕП опубликовала ряд директивных документов по комплексному устойчивому землепользованию. ЮНЕП оказывала содействие в подготовке Глобальной оценки деградации структуры почв (ГЛАСОД). Она оказывала содействие в разработке и применении баз цифровых данных о почвах и грунтах (СОТЕР) и, совместно с ФАО и Международным обществом почвоведов (МОП), осуществила ряд проектов, связанных с разработкой национальных стратегий охраны почв.

98. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана на своей второй сессии в октябре 1994 года рассмотрела подготовленный Секретариатом документ о планировании землепользования в контексте устойчивого развития. В этом документе рассматриваются вопросы и приводятся сведения, касающиеся программ, которые осуществляются в регионе в этой области. Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) в сотрудничестве с ЮНЕП провела исследование, касающееся применения экономических и программных механизмов, предназначенных для обеспечения экологически рационального и

устойчивого развития основных производственных отраслей, таких, как сельское хозяйство и лесоводство. Другой информации о деятельности региональных экономических комиссий, непосредственно связанной с осуществлением главы 10, в распоряжении координатора пока нет.

99. Организации системы Организации Объединенных Наций придают важное значение расширению обмена опытом и информацией. Очевидно, что имеются случаи дублирования в деятельности различных учреждений, связанной с освоением земельных ресурсов и землепользованием, и что рационализация и более тесное сотрудничество могли бы обеспечить существенные выгоды. Достичь этого можно с помощью разработки совместного подхода, разработки совместных программ и более широкого использования совместных рабочих групп, которые должны быть созданы координатором.

3. Организации, не входящие в систему Организации Объединенных Наций

100. В последнее время появилось много неправительственных или полуправительственных организаций в связи с более широким осознанием угрозы, нависшей над глобальными экосистемами; многие из этих организаций осуществляют свою деятельность под эгидой Международного совета научных союзов или Академии наук стран третьего мира. К их числу относится группа программ МПГБ. Одна из них предусматривает наблюдение за изменениями в естественных и управляемых экосистемах с помощью Глобальной системы наблюдения за сушей (ГСНС), которая поддерживается также ФАО, ЮНЕП, ЮНЕСКО и ВМО и которая дополнит ранее созданные аналогичные механизмы для наблюдения за климатом и океанами. Программы МПГБ характеризуются активной деятельностью и хорошей организационной поддержкой, однако они в большей степени ориентированы на потребности науки, чем на нужды людей. Однако было налажено взаимодействие между этими программами и программой, касающейся роли человеческого фактора в глобальных изменениях, которая осуществляется Международным советом социальных наук. Следует также упомянуть о деятельности Международного союза охраны природы, Института мировых ресурсов и Международного института по окружающей среде и развитию.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Основные выводы

101. Основным фактором, препятствующим разработке более продуктивных и устойчивых систем землепользования, вероятно, является нынешний фрагментарный и секторальный подход к проблеме удовлетворения человеческих потребностей в земле. В настоящее время вопросы, касающиеся землепользования, как правило, относятся к компетенции целого ряда различных организаций, ни одна из которых не в состоянии комплексно подойти к этой проблеме или выработать подход, который учитывал бы все соответствующие факторы. Так, например, служба пропаганды сельскохозяйственных знаний может стремиться убедить фермеров в необходимости наращивания производства или оказать им содействие в этом, хотя низкие цены на сельхозпродукцию могут не способствовать этому; службы охраны окружающей среды сетуют на то, что землепользователи упорно не желают признавать преимущества природоохранной практики, но при этом не учитывается, что системы землевладения могут не обеспечивать гарантий для необходимых инвестиций; планы использования пастбищ и лесных угодий не обеспечивают участникам достаточных стимулов, а местное население лишено возможности пользоваться результатами природоохранных программ и поэтому смотрит на диких зверей и птиц как на опасных вредителей, с которыми следует бороться.

102. Необходимо более тщательно проанализировать взаимосвязь между политикой и землепользованием. Взаимосвязь между политикой и экономическими и социальными условиями, с одной стороны, и землепользованием и его последствиями для физической, социальной и экономической среды, с другой, пока еще не осознана в той степени, какая необходима для получения желаемых результатов.

103. Был достигнут определенный прогресс в разработке механизмов и технологий, необходимых для поддержки более эффективного устойчивого землепользования; вместе с тем гораздо меньше было сделано в плане создания потенциала, необходимого для регулярного применения этих механизмов во всех странах; и по-прежнему существует необходимость в разработке методов получения информации, необходимой для планирования землепользования и контроля за ним.

104. Необходимость участия землевладельцев в принятии решений, касающихся землепользования, признается всеми, но необходимо более широко использовать имеющиеся примеры такой практики.

105. Следует уделять особое внимание преодолению разрыва между целями и действиями землепользователей в процессе использования имеющихся в их распоряжении земельных ресурсов для обеспечения производства и получения дохода и долгосрочными целями общества в области охраны природных ресурсов и окружающей среды. Необходимо создавать экономические и правовые условия, которые поощряли бы устойчивое землепользование и вознаграждали за него. Нерациональные системы землевладения относятся к числу наиболее распространенных факторов, препятствующих этому. Странам необходимо проанализировать свои системы землевладения, соответствующее законодательство и административные механизмы на предмет того, не являются ли они факторами, препятствующими применению методов устойчивого землепользования. В тех случаях, когда существующая система землевладения является одной из причин нерационального землепользования, необходимо проводить реформы, которые стимулировали бы долгосрочные инвестиции, направленные на повышение производительности, и в то же время обеспечивали более надежные гарантии землевладения тем, кто осуществляет такие инвестиции. Позитивные реформы системы землевладения могут стать важным стратегическим инструментом устойчивого развития. Они могут также способствовать расширению участия местного населения в обеспечении устойчивой базы ресурсов на местном уровне и осознанию ответственности за ее сохранение.

106. Необходимо уделять внимание развитию взаимосвязи между традиционными знаниями и системами землепользования, с одной стороны, и применением достижений науки и технологии - с другой.

2. Предложения относительно дальнейших действий

107. В главе 10 Повестки дня на XXI век содержится комплексный план действий по разработке и осуществлению комплексного подхода к землепользованию. На межучрежденческом совещании по главе 10, которое состоялось в Риме 10 и 11 октября 1994 года, подчеркивалась необходимость разработки при содействии всех учреждений и заинтересованных сторон всеобъемлющих нормативных рамок, которые позволили бы удовлетворять растущий и конкурентный спрос на земельные ресурсы (для лесоводства, сельского хозяйства, населенных пунктов, природоохранной деятельности, сохранения биологического разнообразия и т.д.), не приводя к деградации земельных ресурсов.

108. На рассмотрение и одобрение Комиссии по устойчивому развитию представляются следующие основные предложения:

/...

Предложение 1. На международном уровне приоритетное внимание следует уделять разработке всеобъемлющего и комплексного подхода, который позволил бы создать социальные и экономические условия, способствующие оптимальному удовлетворению потребностей в земельных ресурсах с точки зрения производства, устойчивости и охраны биологического разнообразия, наряду с необходимой технической и инфраструктурной поддержкой, который мог бы, с определенными коррективами и с учетом местных потребностей и условий, применяться в любой стране.

Предложение 2. Во всех странах необходимо разработать национальную программу планирования землепользования, которая включала бы изложение целей и рассчитанный на несколько лет план осуществления, с целью устранения сдерживающих факторов и обеспечения необходимых стимулов, расширения участия населения и наделения его большими правами, создания систем управленческой информации и совершенствования существующих механизмов с обеспечением необходимых взаимосвязей между этими механизмами.

Предложение 3. Национальные правительства, учреждения и организации системы Организации Объединенных Наций должны прежде всего наладить сотрудничество в наиболее важных областях и в ситуациях, где имеются наиболее благоприятные условия для осуществления комплексного подхода. Это сотрудничество должно включать следующие области:

- a) создание устойчивых систем землепользования в районах, в которых важные экосистемы или экорегионы оказались под угрозой в результате человеческой деятельности. Это должно включать определение границ между обрабатываемыми землями и лесными угодьями, между пастбищами и лесными угодьями, а также между неорошаемыми сельскохозяйственными угодьями и естественными пастбищами;
- b) применение комплексных подходов к планированию и развитию в регионах, которые становятся районами интенсивного заселения и сельскохозяйственного производства после устранения различных инвазий, поражающих человека и животных, например в районах, которые ранее были поражены онхоцеркозом или мухой цеце;
- c) урегулирование коллизий, связанных с землепользованием и водопользованием в пригородных районах и крупных городах, например переработка и повторное использование твердых и жидких отходов, производство продовольствия, обеспечение надлежащего жилья, транспортные и другие службы;
- d) комплексный подход к укреплению потенциала с помощью организации совместной подготовки кадров и региональных семинаров и консультативных служб в целях содействия межсекторальному диалогу.

Предложение 4. Национальные правительства, учреждения и учреждения системы Организации Объединенных Наций должны сотрудничать в создании:

- a) основных, существенно важных механизмов, таких, как классификация почв и видов землепользования и картирование эколого-экономических регионов и сред обитания, создание и/или расширение структур и программ, таких, как АФРИКАВЕР, позволяющих следить за землепользованием и показателями экологической устойчивости и проводить их оценку, совместно использовать полученные данные и обмениваться ими и оказывать содействие такому мониторингу, а также подготовке кадров для осуществления этой деятельности;
- b) составление карт и сбор статистических данных, которые позволяли бы судить о том, как используются земельные ресурсы и в каких районах это использование носит неустойчивый характер;

с) создание географических информационных систем по земельным ресурсам и их использованию в качестве инструментов планирования землепользования и принятия решений по вопросам землепользования.

Предложение 5. Необходимо проводить периодические совещания и семинары для обмена знаниями и опытом в области планирования земельных ресурсов и землепользования:

- а) на различных уровнях в различных странах;
- б) на региональном уровне между странами, располагающими аналогичными природными ресурсами и имеющими аналогичные социально-экономические условия;
- с) на глобальном уровне - имеются в виду мероприятия, проводимые соответствующими международными организациями с целью оказания содействия в удовлетворении национальных потребностей.

Предложение 6. Отдельные страны или группы стран должны создавать региональные механизмы действий, в рамках которых страны и учреждения-доноры могли бы проявлять инициативу и сотрудничать в совместной разработке и осуществлении усовершенствованных стратегий и программ землепользования.

Предложение 7. Национальные правительства и международное сообщество на основе консультаций должны подготовить к 1995 году первый проект кодекса правильного землепользования, в котором излагались бы общие права и обязанности всех землепользователей по отношению к их соседям и другим членам общества, по отношению к растительному и животному миру, экологии их земель, а также с учетом интересов будущих поколений. Этот кодекс мог бы в последующем быть принят правительствами в качестве программного документа и в конечном счете стать приложением к документам на право владения землей и договорам об аренде.

Предложение 8. Необходимо изыскать ресурсы для поддержки деятельности рабочей группы, которая должна к середине 1995 года разработать подробную программу действий по осуществлению целей главы 10 (которая затем должна быть принята странами по их усмотрению), а также предложить механизмы для наблюдения за ходом осуществления этой программы и содействия ее осуществлению.

Примечания

1/ Доклад Всемирной конференции для обзора и оценки достижений Десятилетия женщины Организации Объединенных Наций: равенство, развитие и мир, Найроби, 15-26 июля 1985 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.85.IV.10), глава I, раздел А.

2/ См. R.O. Oldeman, R. Hakkeling, and W.G. Sombroek, World Map of the Status of Human-induced Soil Degradation (Nairobi, UNEP, 1990). Funded by UNEP and implemented by the International Soil Reference and Information Centre.

3/ (Рим, ФАО, 1993 год).

4/ A.F. McCalla, "Agriculture and food needs to 2025: why we should be concerned", лекция, посвященная памяти сэра Джона Кроуфорда, прочитанная для Консультативной группы по международным сельскохозяйственным исследованиям, Вашингтон, О.К., октябрь 1994 года.

5/ Рим, 1994 год.

6/ Рим, 1992 год.

7/ "Settlement and development in the river blindness control zone", World Bank Technical Paper No. 192 (Washington, D.C.).

8/ "Development and the environment" in World Development Report, 1992 (Washington, D.C.) World Bank, 1992.

9/ L. Fresco and others, The Future of the Land: Mobilizing and Integrating Knowledge for Land Use Options (Chichester, John Wiley, 1994).

10/ См. также E/CN.16/1995/4.

11/ "Agro-ecological zones project". World Soil Resources Report, No. 48 (Rome, FAO, 1979).

12/ "Framework for land evaluation" Soils Bulletin, No. 32 (1976).
