



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/AC.25/2008/3
7 December 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**РЕГИОНАЛЬНОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ
РЕШЕНИЙ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ**

Третье совещание

Женева, 28-29 января 2008 года

Пункты 5, 6 и 7 предварительной повестки дня

**ИНТЕРАКТИВНОЕ ОБСУЖДЕНИЕ: СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО
И РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ
ИНТЕРАКТИВНОЕ ОБСУЖДЕНИЕ: ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ
ИНТЕРАКТИВНОЕ ОБСУЖДЕНИЕ: ОПУСТЫНИВАНИЕ И ЗАСУХА**

**ВОПРОСЫ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА, РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ,
ЗАСУХИ, ОПУСТЫНИВАНИЯ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ
УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ В РЕГИОНЕ ЕЭК: ДОСТИЖЕНИЯ,
ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ***

Записка секретариата

* Настоящий документ был представлен в указанную выше дату ввиду продолжающихся консультаций с организациями-партнерами.

Резюме

Настоящий доклад посвящен мониторингу осуществления политики в области устойчивого развития в регионе ЕЭК ООН в части, касающейся сельского хозяйства, развития сельских районов, борьбы с засухой и опустыниванием и землепользования. Он представляется на рассмотрение третьего Регионального совещания по осуществлению решений (РСО), которое проводится в соответствии с решением, принятым Европейской экономической комиссией на ее шестьдесят второй сессии (E/ECE/1448, пункт 23 b)).

Результаты этого третьего РСО явятся региональным вкладом ЕЭК ООН в проведение шестнадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию (КУР-16). Упомянутые выше программные области и в дополнение к ним проблемы Африки являются тематическими вопросами, рассматриваемыми в ходе текущего двухгодичного цикла (2008-2009 годы) долгосрочной программы работы КУР. Обзор, охватывающий Африку, в котором рассматриваются подходы стран - членов ЕЭК ООН к оказанию донорской помощи к устойчивому ведению сельского хозяйства и развитию сельских районов в Африке, приводится в отдельном документе (ECE/AC.25/2008/4).

Настоящий доклад был подготовлен консультантом в сотрудничестве с секретариатом ЕЭК ООН и при содействии секретариатов Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием, Всемирной метеорологической организации и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. УСТОЙЧИВОЕ СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО И РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ	1 - 36	4
А. Достигнутый прогресс и имеющиеся проблемы	1 - 24	4
В. Будущие задачи и последующие необходимые шаги	25 - 36	12
II. ЗАСУХА	37 - 46	16
А. Достигнутый прогресс и имеющиеся проблемы	37 - 43	16
В. Будущие задачи и последующие необходимые шаги	44 - 46	18
III. БОРЬБА С ОПУСТЫНИВАНИЕМ И ДЕГРАДАЦИЕЙ ЗЕМЕЛЬ	47 - 68	19
А. Достигнутый прогресс и имеющиеся проблемы	47 - 60	19
В. Будущие задачи и последующие необходимые шаги	61 - 68	22
IV. УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ	69 - 88	24
А. Достигнутый прогресс и имеющиеся проблемы	70 - 76	25
В. Будущие задачи и последующие необходимые шаги	77 - 84	27
С. Извлеченные уроки	85 - 88	30

I. УСТОЙЧИВОЕ СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО И РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ

A. Достигнутый прогресс и имеющиеся проблемы

1. Все государства - члены ЕЭК ООН в последние годы приняли важные меры для обеспечения устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов.

С экономической точки зрения эти усилия были направлены на повышение рентабельности и производительности фермерских хозяйств, обеспечение более надежных и более комфортных условий жизни для фермеров и их семей и сельского населения в целом, а также на дальнейшее развитие агропромышленного комплекса, включая его вертикальные связи с остальной экономикой. С точки зрения экологии усилия были направлены главным образом на устойчивое использование, управление и защиту природных и генетических ресурсов, включая сохранение биоразнообразия, а также сохранение и улучшение качества почв, воздуха и воды. В социальном плане деятельность в последнее время была направлена на улучшение качества жизни в сельских районах, диверсификацию экономических возможностей и возможностей занятости, повышение уровня профессиональной подготовки и образования и обеспечение участия рядовых граждан в развитии сельских районов.

2. При всех этих общих проблемах и тенденциях между государствами - членами ЕЭК ООН существуют серьезные различия. Поскольку регион ЕЭК ООН состоит из стран как с рыночной, так и с переходной экономикой, то в настоящей главе в соответствующих случаях будет проводиться такое различие.

3. **Системы производства.** В Западной Европе и Северной Америке системы производства по-прежнему характеризуются высокой производительностью. Также наблюдался непрерывный прогресс в деле удовлетворения растущего спроса на продукты питания более высокого качества и улучшения методов сельскохозяйственного производства. Потребители не только хотят быть уверенными, что продовольствие, которое они покупают, является безопасным и не содержит вредных веществ, но и что они произведены экологически чистыми и устойчивыми методами. Эти ожидания отражаются в их решениях при покупках, а также в политическом давлении, направленном на ужесточение государственных стандартов, регулирующих качество продуктов питания. Производители, розничные торговцы продуктами питания и правительства отреагировали на быстро растущий спрос населения на высококачественные продукты. Правительства неизменно ужесточают стандарты качества продуктов питания и контроль и обеспечение

соблюдения этих стандартов. Розничные торговцы продуктами питания также подняли свои стандарты качества и постоянно требуют достоверной информации, касающейся их соблюдения по всей цепочке производства продуктов питания.

4. Одним из показателей повышенного спроса на качественные продукты питания служит рост органического производства продуктов питания. Хотя высококачественные продукты питания, и особенно продукция органического земледелия и животноводства, как правило стоят дороже, высокие цены играют важную роль в интенсификации сельского хозяйства. В большой степени производство более качественных продуктов питания без увеличения экологического и экономического риска стало возможным благодаря инвестициям в новые и усовершенствованные технологии и применению научно обоснованных знаний и передовых методов производства. В данном случае, например, речь идет о неглубокой вспашке и уменьшении норм внесения удобрений, что в настоящее время широко распространено в Европейском союзе (ЕС) и других промышленно развитых странах.

5. В ряде стран с переходной экономикой (например, Казахстане и Украине) был достигнут значительный прогресс в деле повышения продуктивности сельского хозяйства. С другой стороны, некоторые страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ) продолжают бороться с экологическими проблемами. На систему производства по-прежнему нередко оказывают воздействие эрозия и деградация земель, их засоление и загрязнение вредными выбросами, деградация водотоков, ненадлежащие методы подкормки, плохо оборудованные хранилища для навоза, постепенно растущий дефицит питательных веществ во многих почвах и утрата биоразнообразия. С учетом расширенного доступа на рынки новых технологий и улучшения общих экономических условий некоторым из этих стран (например, Хорватия, Румыния и Болгария в качестве новых стран - членов ЕС) в настоящее время удалось значительно смягчить остроту этих проблем.

6. **Создание потенциала, исследования и развитие.** В странах с более высоким подушевым ВВП создание потенциала и исследования в области устойчивого сельского хозяйства и развития сельских районов по-прежнему находится на качественно высоком уровне. Поддержка фермеров и других сельских предпринимателей, экономистов, планировщиков и аналитиков улучшилась благодаря повышению уровня профессиональной подготовки, образования и квалификации. Кроме того, общественная инфраструктура в этих странах настолько развита, что даже фермеры в отдаленных районах, как правило, имеют высокоскоростной доступ к Интернету и располагают обширной информацией.

7. В странах с переходной экономикой сельскохозяйственные исследования, распространение знаний¹ и просвещение обусловлены исторически сложившейся структурой, предназначенной главным образом для удовлетворения потребностей крупных высокотехнологичных коллективных или коммерческих хозяйств. Вследствие этого только несколько институтов и программ были ориентированы в первую очередь на приватизированный, диверсифицированный, полутоварный сельскохозяйственный сектор². Некоторые правительства стали применять новые модели информационной поддержки, опирающейся на группы на местах, региональные отделения и децентрализованные программы, поддерживаемые проектами доноров. Однако большинство консультационных систем по-прежнему носят неустойчивый характер и не отвечают потребностям фермеров в условиях рыночной экономики. Сокращение объемов финансирования исследований информационной поддержки привело к сокращению новых инвестиций в технологии и их распространение. Кроме того, были нарушены региональные и традиционные научные связи и это без создания связей в рамках "треугольника" сельскохозяйственных знаний (исследования-пропаганда-образование) .

8. Общеизвестно, что система исследований и образования должна и далее обеспечивать разработку исследовательских и учебных программ, которые бы обеспечивали увязку традиционных исследований с более ориентированной на рынок и прикладной работой, однако лишь немногие университеты и исследовательские институты предприняли существенные усилия по реформированию своей деятельности.

9. Страны с переходной экономикой не смогут реализовать имеющиеся у них возможности в сельском хозяйстве для устойчивого развития сельских районов, если они не добьются дальнейшего прогресса в укреплении институционального и кадрового потенциала в области сельскохозяйственных исследований, пропаганды

¹ Под распространением сельскохозяйственных знаний ранее понималось применение результатов научных исследований и новых знаний в сельскохозяйственной практике путем просвещения фермеров. В настоящее время этот термин охватывает более широкий набор мероприятий по передаче знаний и обучению, организуемых для сельского населения специалистами по различным дисциплинам, включая сельское хозяйство, здравоохранение и предпринимательство.

² К полутоварным хозяйствам относятся хозяйства, в которых на внутреннее потребление и продажи приходится значительная доля сельскохозяйственной продукции. Они, как правило, имеют небольшие размеры (неинтенсивное ведение сельского хозяйства).

сельскохозяйственных знаний и образования, включая создание эффективных информационных и коммуникационных систем, связывающих между собой сельское население, институты и государственный и частный секторы.

10. *Сельскохозяйственная политика и политика развития сельских районов.*

Ключом к ускорению устойчивого развития является постоянная корректировка национальной сельскохозяйственной политики и политики развития сельских районов. Национальные стратегии устойчивого развития с особым упором на проблемы сельского хозяйства и развитие сельских районов и/или стратегии развития сельского хозяйства и сельских районов с акцентом на устойчивость были приняты в подавляющем большинстве государств - членов ЕЭК ООН. На основе этих стратегий были разработаны многочисленные программные меры, законы, положения, директивы и планы действий, особенно в более благополучных странах региона.

11. В большинстве стран сельскохозяйственная политика и торговая политика пересматривались и продолжают пересматриваться. Этот процесс развивался главным образом благодаря бюджетным ассигнованиям на традиционные сельскохозяйственные и торговые программы, нацеленные на поддержку доходов в сельском хозяйстве путем поддержания цен сельскохозяйственных производителей. Дополнительными факторами, стимулировавшими процесс реформ, являлись соглашения по сельскому хозяйству в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) и растущее недовольство населения проводимой политикой.

12. В ходе этих реформ поддержка цен производителей была уменьшена, а другие формы государственной рыночной интервенции были ограничены. Также была внедрена система целевого государственного финансирования, а сельскохозяйственная политика стала более экологичной в том смысле, что экологические аспекты и проблемы устойчивости стали более заметно проявляться в сельскохозяйственной практике. Кроме того, значительная доля государственных ассигнований на сельское хозяйство, как правило, выделяется на устойчивое развитие сельских районов, а не просто на сельскохозяйственную деятельность.

13. Внесение некоторых программных поправок позволило добиться прогресса в области устойчивого развития. Экологические программы все чаще включаются в охват мониторинга сельскохозяйственной политики и политики развития сельских районов, анализа планирования, разработки и контроля за реализацией. Например, стратегические экологические оценки (СЭО) стали неотъемлемым элементом процесса принятия решений по многим странам Западной и Центральной Европы и Северной Америки. СЭО

направлены на выявление как возможных отрицательных, так и положительных экологических последствий предлагаемых мер сельскохозяйственной политики и политики развития сельских районов.

14. Почти в каждой стране региона (за исключением некоторых стран ВЕКЦА и ЮВЕ) для повышения устойчивого производства продуктов питания и продовольственной безопасности и обеспечения экологически безопасного сельскохозяйственного производства были приняты стандарты рациональной сельскохозяйственной практики³. Во многих странах уже достигнуты положительные результаты, например значительно сокращены нормы внесения удобрения и масштабы использования химических средств защиты растений.

15. В странах с переходной экономикой используемые меры политики характеризуются большим разнообразием. В ряде стран дефицит институционального потенциала по-прежнему сдерживает реализацию целевой сельскохозяйственной политики и политики развития сельских районов и программ поддержки. Большинство стран ВЕКЦА и ЮВЕ реализуют сельскохозяйственные и торговые программы, которые предусматривают рыночное вмешательство правительства в сельское хозяйство для смягчения проблем, связанных со структурной перестройкой, и обеспечения самодостаточности в области производства продовольствия.

16. В некоторых странах ВЕКЦА необходимо четко прописать права собственности на землю и другие ресурсы путем установления прав собственности. Отсутствие эффективно функционирующих рынков земли мешает фермерам делать экономически перспективные и экологически безопасные инвестиции в землю, хозяйственные постройки и оборудование. Совершенствование кредитных рынков имеет принципиально важное значение, а создание потенциала жизненно необходимо. Системы пропаганды сельскохозяйственных знаний, как представляется, недостаточно развиты или неэффективны, и в большинстве стран ВЕКЦА и ЮВЕ фермеры испытывают дефицит технической помощи. Учитывая недостаточно высокий образовательный уровень многих фермеров, необходимо повысить уровень профессиональной подготовки, а просвещение следует организовать в широких масштабах, для того чтобы фермеры могли на устойчивой основе решать проблемы, связанные с низкой производительностью и

³ Концепцию стандартов рациональной сельскохозяйственной практики (РСХП) см. на веб-странице Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций : <http://www.fao.org/ag/aGp/agpc/doc/themes/5g.html>.

рентабельностью. Поскольку экономические проблемы лишают фермеров мотивации учитывать экологические факторы, необходимо добиться значительного прогресса в этой области.

17. **Биоэнергетика.** Сельскохозяйственная политика и политика развития сельских районов также отреагировали на повышение цен на ископаемые виды топлива и рост озабоченности общественности изменением климата. Были реализованы программы, нацеленные на повышение эффективности использования энергоресурсов в сельских домашних хозяйствах и предприятиях и увеличение производства биотоплива в сельском хозяйстве, и в настоящее время в целях производства биотоплива фермерам оказывается существенная финансовая поддержка, например в ЕС. Реализуются меры, предусматривающие предоставление субсидий и инвестиции в производство этанола, биодизельного топлива и биогаза. Глобальное партнерство в области биоэнергии, расположенное в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), опубликовало всеобъемлющий обзор текущего состояния развития биоэнергетики в странах "Большой восьмерки + 5"⁴.

18. Быстро растущее значение биоэнергетики в сельском хозяйстве вызывает ряд озабоченностей с точки зрения устойчивости. Одна из таких озабоченностей касается того обстоятельства, что биотопливо нередко производится из сельскохозяйственных культур, требующих больших затрат и которые хорошо подходят для высокомеханизированных крупномасштабных производственных систем, например кукуруза для производства биоэтанола или масличные культуры (рапс, подсолнечник) для производства биодизельного топлива. Чем больше площадей отводится под такие культуры, тем более обостряются проблемы эрозии почвы и обеспеченности водными ресурсами. Озабоченность также вызывает и тот факт, что увеличение производства энергетических культур ведет к сокращению площадей сельскохозяйственных земель и других ресурсов, выделяемых для производства продуктов питания. В то же время производство биотоплива может обеспечить возможность для использования малопродуктивных площадей и маломасштабных производственных систем, если использовать верное сочетание политических мер и стимулов.

19. Последние скачки цен на рынках сельскохозяйственных товаров можно в значительной степени отнести на счет растущего интереса к энергетическим культурам. Высокие цены на продовольствие являются крупной проблемой по меньшей мере по двум

⁴ ФАО, обзор текущего состояния биоэнергетики в странах "Большой восьмерки + 5" Рим, 2007 год. Документ можно загрузить с вебстраницы <http://www.fao.org/docrep/010/a1348e/a1348e00.htm>.

причинам. Одна из них заключается в том, что высокие цены приведут к существенному росту масштабов проблемы недоедания. Вторая причина кроется в том, что устойчивые высокие цены на продовольствие в глобальном масштабе повышают стимулы к вырубке лесов и другим изменениям в землепользовании, а это по меньшей мере перевешивает некоторые преимущества, смягчающие последствия изменения климата, получаемые за счет увеличения производства и потребления биотоплива.

20. Расширение устойчивой биоэнергетики может способствовать значительным инвестициям в развитие сельских районов. В настоящее время ФАО сотрудничает с рядом стран в трех регионах мира с целью разработки надлежащей практики интеграции соображений продовольственной безопасности и экологии в биоэнергетические проекты, политику и нормативную базу там, где это целесообразно.

21. *Сельское хозяйство и изменение климата.* Сельское хозяйство и изменение климата тесно связаны между собой по меньшей мере по следующим двум причинам. Во-первых, глобальное потепление может увеличить сельскохозяйственное производство в некоторых частях региона ЕЭК ООН, в то время как в других частях может с большой вероятностью произойти противоположное явление в связи с изменением погодных условий. Можно предположить, что колебания урожайности и производство биомассы в районах аридных пастбищ будут иметь отрицательное воздействие на сельскохозяйственное производство. В глобальном масштабе, и с наибольшей вероятностью во многих развивающихся странах, давление на земельные и водные ресурсы будет расти, а производство продовольствия, вероятно, будет сокращаться вследствие изменения климата. Даже при отсутствии глобального потепления чистый импорт продовольствия развивающимися странами должен значительно увеличиться, поскольку текущий рост населения в этих странах превышает прирост производства продовольствия по любому сценарию⁵. Без изменения политики регион ЕЭК ООН останется одним из чистых экспортеров продовольствия и будет тем самым содействовать уменьшению глобального разрыва. Естественно, в некоторых странах с переходной экономикой сельское хозяйство имеет особо значительный и недостаточно используемый потенциал, который может содействовать укреплению как всемирной продовольственной безопасности, так и глобальному производству биотоплива (например, Казахстан и Украина). Что касается всемирной продовольственной безопасности, то очень важно, чтобы эти и другие страны оперативно реализовали свой потенциал в области производства продовольствия.

⁵ The State of Food and Agriculture 2007. Rome, 2007. Available at: <http://www.fao.org/docrep/010/a1200e/a1200e00.htm>.

22. Второй фактор, связывающий изменение климата и сельское хозяйство, состоит в том, что сельское хозяйство является крупным источником выбросов парниковых газов (ПГ). На фермерские хозяйства приходится 14%⁶ глобального антропогенного вклада в изменение климата. Если также учесть животноводство, то на сельскохозяйственный сектор придется примерно 1/5 всех антропогенных выбросов. Увеличение площади посевных и пастбищных земель является главным фактором, лежащим в основе обезлесения. В совокупности вклад сельского хозяйства и обезлесения в глобальные изменения климата составляет почти одну треть от совокупного показателя. Сельскохозяйственный сектор государств - членов ЕЭК ООН является крупным источником глобальных выбросов ПГ. В связи с этим было предложено сократить выбросы ПГ в регионе, образующиеся в растениеводстве и животноводстве. Однако до настоящего времени мало что было сделано в этом отношении. В некоторых странах ЕС программы инвестиций в сельское хозяйство содействовали сокращению выбросов путем изменения условий для получения таких субсидий. Тем не менее уменьшение выбросов ПГ в сельском хозяйстве, а именно метана и оксида азота, по-прежнему ничтожно мало, что обуславливает необходимость дальнейшего существенного их сокращения.

23. **Концепции комплексного развития сельских районов.** Сельское хозяйство является лишь одним из секторов экономики сельских районов. Тенденция к глобализации мировых рынков, существенные изменения в предпочтениях потребителей во всем мире, новые политические программы и деградация окружающей среды, а также непрекращающееся старение сельского населения в регионе ЕЭК ООН - все эти факторы отрицательно воздействуют не только на сельское хозяйство, но и на развитие сельских районов в целом. Сельские районы почти во всех государствах - членах ЕЭК ООН находятся в процессе глубокой структурной перестройки. На этом фоне в последние годы во многих странах были сформулированы национальные программы для концепций комплексного развития, направленные на более устойчивое развитие местных поселений и общин, укрепление сельской инфраструктуры, диверсификацию сельской экономики и улучшение доступа на рынки. Страны этого региона, особенно страны ЕС, уже применяют более комплексный подход к развитию сельских и отдаленных районов. В других странах (например, Канаде) акцент в оказании помощи сельскому хозяйству смещается к помощи фермерам в сторону поддержки развития общеэкономических видов деятельности в сельских районах.

24. Во многих странах региона, особенно в странах с низким подушевым ВВП, министерства сельского хозяйства и смежные учреждения еще не обладают необходимым

⁶ Более подробную информацию см. в документе *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press (2006).

потенциалом для реализации комплексных и последовательных программ развития сельских районов. Создание потенциала в этой области имеет особое значение для дальнейшего развития экономики сельских районов.

В. Будущие задачи и последующие необходимые шаги

25. Несмотря на некоторый заметный прогресс, достигнутый в последние годы в области устойчивого развития, остается еще немало возможностей для совершенствования. Сельскохозяйственные производители и сельские жители сталкиваются с трудностями по меньшей мере в четырех ключевых областях:

- 1) сельскохозяйственная политика и политика развития сельских районов;
- 2) базовые экономические условия;
- 3) изменение климата: адаптация и предотвращение последствий;
- 4) биоэнергетика.

26. *Сельскохозяйственная политика и политика развития сельских районов.*

В одних странах требуется адресная корректировка основ сельскохозяйственной политики и политики развития сельских районов, а в других - проведение более широких реформ. Более либерализованная и гармонизованная сельскохозяйственная и торговая политика является важнейшим инструментом для обеспечения дальнейшего общерегионального и глобального экономического роста, который сам по себе является главной предпосылкой для глобального устойчивого развития. Государства - члены ЕЭК ООН должны поэтому находиться на переднем крае борьбы с деформирующими торговлю и уменьшающими благосостояние тарифными и нетарифными барьерами. Для обеспечения дальнейшего сокращения масштабов нищеты необходимы дополнительные справедливые твердые и оправданные обязательства в области торговой политики в рамках ВТО и региональных соглашений о свободной торговле.

27. Наряду с этим в ряде стран необходимо добиться лучшей интеграции политики, реструктуризации министерских и административных структур и укрепления потенциала соответствующих государственных учреждений.

28. ***Базовые экономические условия.*** В силу того, что рост мирового предложения продовольствия опережал рост спроса на него, в последние десятилетия наметилась тенденция к снижению реальных цен на продовольственные товары на мировых рынках. Как мировое сельское хозяйство, так и сельское хозяйство региона ЕЭК ООН в этот период производили все больше продовольствия по все более низким ценам. Эта

долгосрочная тенденция цен на продовольствие начала меняться. Мировые цены на продовольствие, как представляется, стали расти, хотя и с некоторыми довольно выраженными отклонениями от этой общей тенденции.

29. В предстоящие десятилетия можно ожидать быстрого увеличения спроса по причине продолжающегося роста численности населения и заметного увеличения подушевого дохода во многих развивающихся странах. Однако мировое предложение продовольствия скорее всего будет расти медленнее, чем спрос на него. Для этого есть несколько причин. Во-первых, имеющиеся площади для производства продовольствия ограничены. Во-вторых, ежегодный рост производительности в сельском хозяйстве в глобальном масштабе, и особенно в регионе ЕЭК ООН, продолжает замедляться.

30. На этом фоне одной из важных задач является адаптация систем производства. Рост мирового населения, изменение предпочтений в еде и растущий спрос на биомассу для производства биотоплива создают давление на земельные и другие ресурсы в целях производства все больших объемов сельскохозяйственного сырья. В регионе ЕЭК ООН этого нельзя добиться путем вовлечения в оборот дополнительных площадей. Самые плодородные земли уже находятся в обороте. Во многих странах нет крупных земельных резервов, которые могли бы быть использованы в сельскохозяйственных целях, а леса или другие экологически ценные земли находятся под охраной по экологическим соображениям. Поэтому чрезвычайно важно использовать на этих землях более экологически благоприятные культуры и практику животноводства и сфокусировать внимание на тех культурах, которые могут давать большие урожаи в расчете на гектар и голову скота. Все это требует современного оборудования, новых знаний, увеличения инвестиций и новаторского экономического мышления.

31. Вторая задача заключается в предоставлении необходимой научной информации для эффективного процесса принятия решений предпринимателями и благотворной управленческой практики. С учетом значительных изменений в рыночных требованиях фермеры и сельские предприниматели нуждаются в более оперативном и эффективном предоставлении информации. Необходимо создать информационные каналы и постоянно их обновлять, чтобы углубить понимание устойчивости и средств ее достижения. Требуются дополнительные исследования и разработки для изобретения, разработки и внедрения новых методов и технологий, а также инструментов управления для улучшения общего состояния природных ресурсов, например уменьшения загрязнения воздуха, воды и почв, масштабов водной, ветровой и пахотной эрозии, снижения засоления почв, увеличения содержания гумуса в почвах. Повышения плодородия почв, в частности, можно добиться с помощью ряда агротехнических приемов, например, таких, как внесение органических материалов для сохранения почвенного слоя и структуры,

противоэрозионная обработка почвы и севооборот. Улучшения качества воды можно добиться благодаря оптимизации применения биогенных веществ для удовлетворения потребностей культур и путем усовершенствования методов хранения и внесения навоза и химикатов.

32. Внедрение новых технологий, требующих дальнейшего укрепления потенциала, является еще одной важной задачей. Системы образования и профессиональной подготовки должны содействовать приобретению фермерами и другими экономическими субъектами в сельской местности необходимых деловых и технических навыков для ведения устойчивого сельского хозяйства в экономических условиях, характеризующихся усилением рисков. В большинстве случаев набор экологических и экономических трудностей, с которыми сталкиваются сельские районы, характерен только для конкретного сельского района. Поэтому необходимо разрабатывать и реализовывать субрегиональные и местные стратегии устойчивого развития. Необходимо объединить усилия различных секторов сельской экономики, общества и охраны природы для обеспечения частной и государственной пропаганды устойчивого эндогенного развития сельских районов.

33. *Изменение климата: адаптация и предотвращение.* Еще одно ключевое условие будущей устойчивости касается того, насколько регион ЕЭК ООН сможет решить задачи, связанные с адаптацией к изменению климата и предотвращением его последствий в области сельского хозяйства и сельской экономики. Необходимо разработать конкретные стратегии адаптации применительно к сельскому хозяйству и сельским районам. Однако это требует поиска ответов на ряд вопросов, а именно: какие варианты адаптации в районе сельскохозяйственного производства технически целесообразны или экономически выгодны? Какова целесообразность и сроки выращивания альтернативных культур в различных районах по мере изменения климата? Какие факторы препятствуют адаптации? Какие возможности существуют для обеспечения синергических выгод? Каким образом можно интегрировать вопросы адаптации в управленческие стратегии и процесс разработки сельскохозяйственной политики и политики развития сельских районов?

34. Вопросы изменения климата недавно были интегрированы в процесс разработки стратегий в области адаптации и предотвращения в регионе ЕЭК ООН. Однако в значительной степени ответные меры на уровне политики еще не найдены, а задачи остаются значительными: необходимо улучшить положение в области адаптации и предотвращения применительно к сельскому хозяйству и сельским районам, особенно если учитывать увеличение масштабов задач по сокращению общих объемов выбросов ПГ, которые поставили перед собой некоторые государства - члены ЕЭК ООН.

Улучшение понимания региональных аспектов изменения климата и его воздействия на сельское хозяйство должно позволить разработку региональных стратегий по борьбе с этими последствиями (в случае отрицательного воздействия) или их использованию (в случае положительного воздействия) путем адаптации имеющихся систем. Однако это требует проведения большого объема исследований.

35. Государства - члены ЕЭК ООН должны уделять повышенное внимание сокращению выбросов ПГ, образующихся в сельском хозяйстве, а также увеличению связывания углерода, например путем разработки надлежащей сельскохозяйственной и управленческой практики, а также путем программных интервенций. Надежная и успешная политика в области климата должна быть комплексной. Поэтому необходимо интегрировать сельское хозяйство в общую программную стратегию предотвращения выбросов ПГ. Сельское хозяйство имеет большой потенциал предотвращения выбросов ПГ при, как представляется, невысоких затратах. Однако этот потенциал еще не реализован. Надлежащие инструменты предотвращения выбросов должны включать в себя меры, основанные на стимулах (например, лицензии на торговлю выбросами), а также информирование потребителей о воздействии сельского хозяйства на климат.

36. **Биоэнергетика.** Рост производства и использования возобновляемых источников энергии рассматривается в качестве ключевого фактора предотвращения выбросов ПГ. Его роль повышается еще больше в связи с быстрорастущим значением производства биотоплива, особенно в ЕС, Канаде и Соединенных Штатах. Это, как представляется, ведет к усилению конфликта между всемирной продовольственной безопасностью и ростом производства биотоплива, который можно сгладить. Во многих странах региона ЕЭК ООН имеются земли сельскохозяйственного назначения, выведенные из оборота часто в результате программ сельскохозяйственной политики. Прекращение программ вывода из оборота земель (уже начатых в ЕС) может внести значительный вклад в увеличение производства биотоплива.

II. ЗАСУХА

A. Достигнутый прогресс и имеющиеся проблемы

37. В глобальном масштабе прошедшее десятилетие характеризовалось ростом числа экстремальных погодных и климатических явлений, включая засухи и дефицит водных ресурсов. Некоторые европейские страны⁷ и страны Центральной Азии⁸ все больше и больше страдают от засухи.

38. Поскольку дефицит осадков обычно, в первую очередь, проявляется как дефицит грунтовых вод, сельское хозяйство нередко становится первым, который страдает от этого. Дефицит осадков напрямую воздействует на экономические секторы, которые потребляют воду или зависят от воды, такие, как туризм, промышленность, энергетика и транспорт. Кроме того, неадекватное распределение водных ресурсов между экономическими секторами приводит к дисбалансу между потребностями в водоснабжении и имеющимися водными ресурсами. Дефицит воды и засухи также оказывают сильное воздействие на природные ресурсы в целом из-за негативных побочных последствий для биоразнообразия, качества воды, растущего риска лесных пожаров и утраты плодородия почв.

39. *Меры по снижению риска засух.* В европейских и центральноазиатских странах острота проблемы засухи зависит от ее воздействия на местное население, экономику и окружающую среду, а также от потенциала противодействия и восстановления. Поэтому для решения этой проблемы как на субрегиональном, так и местном уровнях должен быть принят комплексный подход к снижению риска засух, включая систему мониторинга засух, меры по предотвращению и обеспечению готовности к ним. Целью снижения риска засухи является усиление способности общества противостоять ей, что способствует повышению устойчивости и снижению потребности во вмешательстве правительства или доноров в виде помощи в случае стихийных бедствий.

⁷ К таким европейским странам относятся: Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Кипр, Чешская Республика, Грузия, Греция, Венгрия, Италия, Латвия, Литва, Мальта, Молдова, Польша, Португалия, бывшая югославская Республика Македония, Турция и Украина.

⁸ К таким странам Центральной Азии относятся: Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

40. За последние 30 лет в странах ЕС значительно увеличилось количество засух и их интенсивность⁹. Необходимо наладить обмен информацией и наилучшей практикой в области борьбы с засухами и решить проблему дефицита водных ресурсов и засух, причем не только в качестве важнейшей экологической проблемы, но и также в качестве проблемы устойчивого экономического роста и изменения климата, а также продолжить изучение возможностей для повышения эффективного использования водных ресурсов и привития культуры водосбережения.

41. В Юго-Восточной Европе (ЮВЕ)¹⁰ имеющиеся метеорологические, гидрологические и сельскохозяйственные данные свидетельствуют о том, что засухи являются частью климатического цикла, также как и наводнения. Тяжелые засухи, которые случались здесь в последние десятилетия, наносили значительный социально-экономический ущерб в различных секторах. Так, например, вызванные засухами лесные пожары причинили значительный ущерб сельскому хозяйству и привели к гибели людей. Учитывая прогнозируемое увеличение случаев засухи, их частоты и воздействия, страны ЮВЕ уделяют повышенное внимание национальным и субрегиональным усилиям по борьбе с засухой. В 2006 году в сотрудничестве с секретариатом Конвенции по борьбе с опустыниванием Организации Объединенных Наций (КБООН) и Всемирной метеорологической организацией (ВМО) страны ЮВЕ создали Центр по борьбе с засухой для Юго-Восточной Европы, который будет обобщать материалы координационных центров КБООН, представителей национальных метеорологических и гидрологических служб и национальных экспертов по проблемам засухи от каждой участвующей страны. Цель заключается в том, чтобы разработать субрегиональную стратегию борьбы с засухой, создать эффективную систему мониторинга засухи и раннего предупреждения, обеспечить предоставление надежной и своевременной информации национальным руководителям и обмен информацией и извлеченными уроками. В рамках КБООН также решаются проблемы смягчения последствий засух с помощью национальных программ действий (НПД) по борьбе с опустыниванием, в которые могут включаться соответствующие национальные стратегии борьбы с засухой и которые могут дополняться субрегиональными программами действий.

⁹ http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/scarcity_en.htm

¹⁰ К таким странам ЮВЕ относятся: Албания, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, бывшая югославская Республика Македония, Греция, Венгрия, Республика Молдова, Румыния, Словения, Турция, Черногория и Сербия.

42. В последние несколько десятилетий в Центральной Азии засухи привели к увеличению масштабов бедности, снижению продовольственной безопасности и миграционным потокам. Кроме того, ожидается, что в субрегионе увеличится давление на водные ресурсы в связи с таянием ледников и изменением климата. Страны Центральной Азии подготовили Субрегиональную программу действий по борьбе с опустыниванием в Центральной Азии в контексте КБООН, важным элементом которой является смягчение последствий засухи.

43. Эти страны в настоящее время разрабатывают меры по ускоренной реализации КБООН в контексте обеспечения готовности к засухе, ее мониторинга и борьбы с ней.

В. Будущие задачи и последующие необходимые шаги

44. *От кризисного управления к управлению рисками засухи.* Поскольку в европейских и центральноазиатских странах площадь территорий, подверженных засухам, как представляется, будет увеличиваться, региональным приоритетом должен стать переход от кризисного управления к управлению рисками засухи. В связи с этим необходимо рассмотреть широкий круг программных вариантов. Поскольку вода жизненно необходима для людей и их экономической и социальной деятельности, будущие задачи могут включать в себя, в частности, переход к водозэффективной и водосберегающей экономике на всех уровнях.

45. *Готовность к засухам и оценка.* Несмотря на растущую уязвимость общества к засухе в европейских и центральноазиатских странах, национальный и субрегиональный потенциал в области оценки и мониторинга пока еще не подкреплён дополнительными ресурсами, которые необходимы для подготовки более точных прогнозов и оценок с целью раннего прогнозирования засухи и применения надлежащих стратегий борьбы. Поэтому создание субрегиональных центров по борьбе с засухой в европейских и центральноазиатских странах с участием конечных пользователей является непростой, но необходимой мерой по повышению готовности к засухам и созданию необходимого институционального потенциала на региональном и местном уровнях.

46. *Международное сотрудничество по вопросам засухи.* В соответствии с десятилетним стратегическим планом, принятым 192 Сторонами КБООН в сентябре 2007 года, всем Сторонам, включая европейские и центральноазиатские страны, являющимся Сторонами Конвенции, необходимо предпринять ряд шагов, которые связаны с проблематикой засухи, причем такие шаги должны включать укрепление существующих учреждений, отвечающих за образование и профессиональную подготовку в странах, затрагиваемых засухой, там где это необходимо, гармонизацию программ и

организацию обмена опытом, расширение научно-технического сотрудничества в области смягчения последствий засухи через соответствующие национальные, субрегиональные или региональные учреждения. Странам также следует расширять, финансировать и/или облегчать финансирование передачи, приобретения, адаптации и развития экологически безопасных, экономически жизнеспособных и социально приемлемых технологий, имеющих важное значение для смягчения последствий засух.

III. БОРЬБА С ОПУСТЫНИВАНИЕМ И ДЕГРАДАЦИЕЙ ЗЕМЕЛЬ

A. Достигнутый прогресс и имеющиеся проблемы

47. Опустынивание¹¹ означает деградацию земель в засушливых, полузасушливых и сухих субгумидных районах. Деградация земель означает снижение или потерю биологической и экономической продуктивности и сложной структуры богарных пахотных земель, орошаемых пахотных земель или пастбищ, лесов и лесистых участков в результате действия одного или нескольких процессов, в том числе связанных с деятельностью человека и структурами расселения.

48. *Опустынивание и деградация земель в регионе ЕЭК ООН.* Следует ясно заявить, что опустынивание и деградация земель являются проблемой не только для развивающихся стран, поскольку в не меньшей степени она затрагивает и развитые европейские страны. К странам, которые имеют статус официально затрагиваемых в соответствии с процессом КБООН, относятся: Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Кипр, Грузия, Греция, Венгрия, Италия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Мальта, Португалия, Молдова, Румыния, Российская Федерация, Словакия, Словения, Испания, Таджикистан, бывшая югославская Республика Македония, Турция, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

49. К числу особых условий Северного Средиземноморья¹² относятся: наличие бедных и легко деградирующих почв, предрасположенных к образованию поверхностной корки, неровный рельеф с крутыми склонами и высоко диверсифицированными ландшафтами, обширные территории, лишенные лесного покрова из-за частых лесных пожаров, кризисное положение традиционного сельского хозяйства и связанные с этим вывод из оборота земель и деградация почв и ухудшение состояния сооружений для хранения воды,

¹¹ В соответствии с положениями КБООН.

¹² К таким странам Северного Средиземноморья относятся страны, включенные в приложение IV, КБООН.

неустойчивая эксплуатация водных ресурсов, наносящая серьезный ущерб окружающей среде, включая химическое загрязнение, засоление и истощение водоносных горизонтов, и концентрация экономической деятельности в прибрежных районах в результате роста городов, промышленной деятельности, туризма и орошаемого земледелия.

50. К особым условиям региона Центральной и Восточной Европы¹³ относятся: конкретные проблемы и вызовы, связанные с текущим процессом экономического перехода, включая марозэкономические и финансовые проблемы и необходимость укрепления социальной и политической основы для экономических и рыночных реформ, многообразие форм деградации земель в различных экосистемах региона, в том числе последствия засухи и риски опустынивания в субрегионах, подверженных водной и ветровой эрозии почв, кризисное состояние сельского хозяйства, риски растущих экономических трудностей и ухудшение социальных условий в районах, затрагиваемых деградацией земель, опустыниванием и засухой, необходимость пересмотра целей научных исследований и политики, а также законодательной базы устойчивого управления природными ресурсами и вовлечение этого региона в широкое международное сотрудничество и решения комплексных задач устойчивого развития.

51. В странах Центральной Азии более 50% земель в значительной степени подвержены опустыниванию и деградации и уже значительно затронуты ими. Текущий процесс кардинальных социально-экономических реформ, включая децентрализацию, приватизацию и расширение доступа к информации для рядовых граждан, и земельная реформа имеют прямые или опосредованные последствия для защиты окружающей среды. Если учитывать, что большинство населения Центральной Азии проживает в сельских районах, то последствия деградации земель серьезно влияют на качество жизни населения.

52. *Прогресс, достигнутый в деле борьбы с опустыниванием и деградацией земель.*

Национальные доклады об осуществлении КБООН, подготовленные затронутыми странами, в которых содержится последняя информация¹⁴ о достигнутом прогрессе и нерешенных проблемах в затронутых странах, в области борьбы с деградацией земель, опустыниванием и смягчением последствий засухи, свидетельствуют о том, что им свойственны общие черты.

¹³ К таким странам Центральной и Восточной Европы относятся страны, включенные в приложение V, КБООН.

¹⁴ Со всеми национальными докладами можно ознакомиться на вебстранице www.unccd.int.

53. Все затрагиваемые страны постепенно начинают осознавать важное значение вопросов деградации земель и опустынивания для устойчивого землепользования. Эта тенденция подтверждается растущим числом затронутых стран, которые подготовили НПД в качестве основного инструмента борьбы с опустыниванием и деградацией земель. 14 стран¹⁵ уже подготовили НПД, а другие затрагиваемые страны находятся в процессе их подготовки или завершения.

54. Растет общее осознание того факта, что всеобъемлющий подход имеет принципиально важное значение для борьбы с деградацией почв и опустыниванием. Однако, несмотря на заметный прогресс, особенно в деле осуществления Орхусской конвенции¹⁶, страны, как представляется, сталкиваются с трудностями в организации процесса принятия решений действительно на истинно представительной основе, особенно в районах, в которых директивные органы не предоставили общинам необходимых полномочий и стимулов.

55. Усовершенствованное экологическое законодательство имеет большое значение для гарантированного обеспечения устойчивого землепользования и борьбы с опустыниванием. В ЕС законодательство и стратегические рамки затронутых стран содействуют улучшению национальных институциональных и законодательных основ, особенно в вопросах охраны почвы, водных ресурсов и сельского хозяйства. Наблюдается постепенный прогресс в разработке национального законодательства и стратегий, конкретно ориентированных на решение проблем землепользования и борьбу с опустыниванием.

56. Достигнуто общее понимание в отношении того, что только значительное увеличение финансовых ресурсов позволит мобилизовать соответствующую технологию и кадры для создания систем, обеспечивающих доступ, мониторинг и смягчение последствий деградации земель и опустынивания. В случае многих затронутых стран эти ограничительные факторы обусловлены тем, в частности, что в бюджетном финансировании вопросам деградации земель и опустынивания уделяется второстепенное внимание, а также тем, что ресурсы, выделяемые на борьбу с деградацией земель и опустыниванием, направляются на решение других первоочередных вопросов. Следует

¹⁵ Армения, Грузия, Греция, Италия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Португалия, Румыния, Испания, Таджикистан, Турция, Туркменистан и Узбекистан.

¹⁶ Конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

стимулировать политические дебаты и деятельность, направленную на вовлечение частного сектора в процесс выделения финансовых ресурсов на систематической основе на цели борьбы с опустыниванием и смягчением последствий засухи.

57. Совершенствованию научных знаний, особенно систем показателей и мониторинга и методов восстановления земель, в значительной степени способствуют исследовательские проекты, щедро финансируемые Европейской комиссией, и в ряде случаев исследовательские проекты, финансируемые на национальном уровне странами ЕС. Их результаты можно было бы шире использовать во многих затронутых странах, в частности в целях создания информационных систем на основе наилучшей практики и традиционных знаний и создания единообразной региональной системы контрольных величин и показателей, относящихся к опустыниванию.

58. Признается большая важность поиска устойчивых источников средств существования в районах, затронутых опустынивания, например путем внедрения методов органического земледелия, связывания углерода и устойчивого землепользования. Кроме того, требуется проведение большего объема научных исследований по экономическим и социальным аспектам деградации земель, засухи и опустынивания.

59. Неуклонно развивается трансграничное, субрегиональное и региональное сотрудничество между затронутыми странами в рамках региональных процессов КБООН. В 2003 году были достигнуты заметные успехи: затрагиваемые страны Северного Средиземноморья и Центральной и Восточной Европы достигли соглашения о развитии элементов для платформ сотрудничества по борьбе с опустыниванием и деградацией земель.

60. Кроме того, в 2003 году страны Центральной Азии приняли Субрегиональную программу действий по борьбе с опустыниванием (СРПД/БО) в рамках КБООН. Хотя были согласованы приоритетные области и инструменты развития субрегионального сотрудничества для СРПД/БО, дефицит финансовых ресурсов сдерживает процесс осуществления.

В. Будущие задачи и последующие необходимые шаги

61. Хотя затрагиваемые страны в последние годы добились прогресса в деле борьбы с опустыниванием и деградацией земель, по-прежнему существуют возможности для дальнейшего улучшения положения. Их можно было бы также рассматривать в свете определенных будущих задач, в частности таких, как установление взаимосвязей между

опустыниванием, изменением климата и биоразнообразием, переход от кризисного управления к управлению экологическими рисками и учет социально-экономических затрат, связанных с опустыниванием в политическом процессе.

62. **Установление взаимосвязей между опустыниванием, изменением климата и биоразнообразием.** Деградация земель и опустынивание, как правило, ведут к потере верхнего слоя почв, как в количественном, так и/или качественном плане, что имеет крайне серьезные последствия для растительности, биоразнообразия, ландшафта и климата. Одной из особо трудных задач будет являться сохранение или восстановление высокого содержания органического вещества в почве. Существует острая необходимость в улучшении мониторинга содержания органического вещества в почве, которому угрожают такие процессы деградации, как эрозия, загрязнение, уплотнение, сжатие и засоление, а также потребность в разработке единого, стандартизованного и гармонизованного подхода к повышению плодородия почв.

63. На глобальном уровне существует сложное взаимодействие между почвой и изменением климата, обусловленное ролью почв в связывании углерода и ее воздействием на изменение биомассы. В свою очередь последствия изменения климата влияют на свойства и плодородие почв. Разработка и проведение программ комплексного развития населенных пунктов в области облесения в затрагиваемых странах могли бы содействовать борьбе с опустыниванием и смягчению последствий изменения климата. В ряде затрагиваемых стран можно было бы разработать в рамках механизма чистого развития новые проекты облесения для борьбы с деградацией почв и опустыниванием, используя комплексный подход, обеспечивающий учет интересов местных общин и их благополучия. В связи с тем, что все затрагиваемые страны относятся к различным категориям стран, являющихся Сторонами Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, одна из задач будет состоять в изучении возможностей создания общей основы для сотрудничества в целях борьбы с опустыниванием и смягчения последствий или адаптации к изменению климата.

64. **Социально-экономические затраты, связанные с опустыниванием.** Социально-экономические затраты, связанные с опустыниванием и деградацией земель, к сожалению, часто недооцениваются и не поддаются точной оценке в силу трудностей, связанных с их измерением. Опустынивание воздействует на продовольственную безопасность, рынки скота, устойчивость природных ресурсов и ведет к обострению конфликтов в отношении доступа к ним, а также прав собственности на землю, прав на воду и торговли. Безработица, ухудшение здоровья населения, миграция населения из сельских районов в городские или в другие соседние районы сельскохозяйственного производства или страны

также являются последствиями опустынивания. Задача заключается в том, чтобы эффективно использовать извлеченные уроки из сопоставления издержек бездействия с затратами на конкретные меры по борьбе с опустыниванием и деградацией земель.

65. **Основы международной политики в области борьбы с опустыниванием и деградацией земель.** Положения КБООН обеспечивают международную основу для борьбы с опустыниванием и совершенствования устойчивого землепользования в странах, объявивших себя затрагиваемыми странами в соответствии с КБООН (страны Северного Средиземноморья, Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии). Новый десятилетний стратегический план и рамки для активизации осуществления КБООН (2008-2018 годы) будут служить руководством для действий всех заинтересованных сторон и партнеров в краткосрочной и среднесрочной перспективе¹⁷.

66. Планируемая к принятию базовая директива Европейского сообщества по почвам является важным шагом в направлении защиты почв во всех странах ЕС, как затрагиваемых, так и незатрагиваемых согласно КБООН. Эта директива преследует цель разработать общую стратегию защиты и устойчивого использования почв, в частности, на основе принципов включения вопросов почв в политические решения, поощрения сохранения функций почв в контексте устойчивого землепользования и предотвращения угроз почве и смягчения их последствий, а также восстановления нарушенных почв.

67. Для обсуждения вопросов не только деградации земель и опустынивания, но также и плодородия почв и содержания органического вещества в качестве общего "общественного блага" необходимо провести согласованную и совместную региональную кампанию по защите почв, охватывающую все затрагиваемые страны.

68. Учитывая богатый научный опыт, накопленный во многих затрагиваемых странах, было бы полезно рассмотреть вопрос о том, как создать региональную основу для обмена опытом и наилучшей практикой между всеми заинтересованными странами.

IV. УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

69. Особенности исторического развития и имеющиеся инфраструктуры в странах региона ЕЭК ООН обусловили использование широкого разнообразия методов землепользования и подходов. Несмотря на такое разнообразие в приводящихся ниже разделах, описывается достигнутый прогресс, а также вызовы и уроки в области землепользования и загрязнения земель.

¹⁷ Подробную информацию о десятилетнем стратегическом плане и рамках КБООН см. на вебстранице КБООН <http://www.unccd.int/cop/officialdocs/cop8/pdf/10add2eng.pdf>.

А. Достигнутый прогресс и имеющиеся проблемы

70. *Землепользование.* Основой устойчивого землепользования служит продуманная система управления земельными ресурсами, которая обеспечивает надлежащую регистрацию, обновление и распространение информации о правах собственности, стоимости и использовании земель и земельных участков. Только на этой основе можно добиться более комплексного и устойчивого землепользования с учетом экономических, социальных и экологических последствий различных видов землепользования и мероприятий по освоению земельных ресурсов.

71. Системы управления земельными ресурсами постоянно модернизируются, особенно в странах ЕС, а также Канаде и Соединенных Штатах. В большинстве случаев речь идет о цифровых системах (электронная передача прав на жилье и землю) различных уровней сложности, изданных в рамках перехода к системе электронного управления. В таких странах, как Норвегия, Швеция и Соединенные Штаты, нормой стали компьютеризированные сделки. Методы оценки стоимости земли были усовершенствованы благодаря использованию географических информационных систем (ГИС) и информационных технологий. Страны региона ЕЭК ООН используют передовые методы оценки одиночных и массовых объектов недвижимости. Последний метод создает основу для введения налогов на собственность в секторе недвижимости. В некоторых странах (например, Финляндии и Швеции) информация о недвижимости, а также данные о собственниках, стоимости собственности и налогообложении объединяются в единых кадастровых системах. В других странах (например, Германии и Испании) используются эволюционирующие во времени двойные системы на основе различных технических платформ.

72. В большинстве стран с переходной экономикой правительства провели приватизацию земли с различной степенью успеха. Многие страны сохранили государственную собственность на природные ресурсы, территории, имеющие стратегическое значение, и землю, необходимую для транспортной инфраструктуры и строительства нефте- и газопроводов. С другой стороны, изменение прав собственности на землю было широкомасштабным процессом, особенно в странах ВЕКЦА, где частная собственность на землю практически не существовала. Одни страны с переходной экономикой использовали приватизацию как возможность для внедрения новейших кадастровых систем и систем регистрации земли, в то время как другие характеризуются отставанием в этом процессе. Последовательные меры по совершенствованию систем управления земельными ресурсами в некоторых странах (например, Сербии и Албании) также заложили основу для реституции собственности и приватизации сельскохозяйственных и городских земель.

73. В регионе ЕЭК ООН правительства содействуют практическому внедрению методов надлежащего управления земельными ресурсами, создавая функционирующие рынки земли и недвижимости. В большинстве стран с переходной экономикой были проведены реформы земельного рынка с внесением соответствующих изменений в правовые, финансовые и технические нормы, необходимых для успешного управления земельными ресурсами и землепользования. В некоторых странах (например, Литве и Молдове) новая объединенная кадастровая система обеспечивает полный охват городских и сельских участков земли, а также объектов недвижимости. Был достигнут существенный прогресс в деле управления физическими земельными ресурсами, землями сельскохозяйственного назначения, болотными угодьями и охраняемыми экологическими районами, местами естественного обитания и городскими землями. Комплексные подходы к экологически обоснованному управлению городами, поощряемые в рамках общенациональной политики в области пространственно-территориальной планировки, содействовали территориально-хозяйственному единству и улучшению управления физическими земельными ресурсами.

74. Заметным достижением стал переход на более широкую концепцию базисных пространственных данных. Такая архитектура пространственных данных позволяет осуществлять обмен данными через тематические, судебные и административные границы государств - членов ЕС, обеспечивая охват этими услугами 32 стран и добавляя еще один межнациональный уровень к всеобъемлющим системам экологического мониторинга. Кроме того, политика ЕС в области территориально-хозяйственного единства является значительным движущим фактором для обеспечения консолидированного подхода к улучшению землепользования и охране земельных ресурсов. Недавно принятая Лейпцигская хартия об устойчивых европейских городах (май 2007 года) также закладывает стратегическую основу для действий в области устойчивого землепользования, чувствительного взаимодействия между городскими и сельскими районами и комплексной пространственной планировки для противодействия разрастанию городов.

75. *Деградация земель и загрязнение.* В регионе ВЕКЦА были приняты определенные меры по решению проблем, связанных с деградацией земель и их загрязнением. Так, в Беларуси и Украине были приняты меры для сведения к минимуму последствий Чернобыльской аварии, включая ограничение сельскохозяйственной и других видов деятельности в загрязненных зонах и контроль за уровнями радиоактивности. При содействии международных доноров некоторые страны ВЕКЦА провели оценки состояния районов, ранее подвергшихся загрязнению, включая горные хвосты, места хранения опасных отходов рядом с промышленными предприятиями и места хранения

ставших непригодными пестицидов. Такие исходные данные затем можно использовать для создания систем мониторинга, содействующих определению мер вмешательства.

76. В ЕС проблемы, связанные с землепользованием, становятся все более и более актуальными и выпуклыми, частично в результате усиления изменчивости климата, приводящей к увеличению частотности ливневых осадков и связанных с этим проблем эрозии почв, наводнений и загрязнения сельскохозяйственных угодий. До настоящего времени фермеры ЕС в основном реагировали на экономическое давление, снижая интенсивность вспашки и затраты, но для решения этих экологических проблем необходимы радикальные изменения в приемах обработки почв сельскохозяйственного назначения и землепользовании. Новое планируемое к принятию законодательство ЕС в области охраны почв и новая рамочная водная директива ЕС, как представляется, увеличат давление на сельское хозяйство с целью проведения более радикальных изменений в области охраны почв. До настоящего времени постоянные системы беспашотного земледелия ("щадящее сельское хозяйство") применялись лишь меньшинством европейских фермеров. За последние пять лет Финляндия добилась применения 20% фермеров методов постоянного беспашотного земледелия. Швейцария обеспечивает государственные стимулы для ведения щадящего сельского хозяйства, причем в ней существует относительно мощное движение фермеров, применяющих методы беспашотного земледелия примерно на 13 000 гектаров. Эффективность этой системы возделывания сельскохозяйственных культур подтверждается движением небольшой, но прочно сформировавшейся во Франции группы фермеров "За щадящее сельское хозяйство" и значительными масштабами беспашотного земледелия в Испании. Если концепция беспашотного земледелия еще мало знакома в других частях Европы, это положение может измениться благодаря принятию нового законодательства. В германской федеральной земле Саксония, которая в последние годы подверглась многочисленным наводнениям, были изучены последствия беспашотного земледелия на инфильтрацию воды и предупреждение наводнений. В результате в этой Земле в настоящее время помощь оказывается только тем фермерам, которые используют беспашотные методы земледелия, поскольку только эти фермеры оказывают содействие экологическим службам в деле соблюдения новых водных директив ЕС.

В. Будущие задачи и последующие необходимые шаги

77. Несмотря на прогресс, достигнутый в большинстве стран региона ЕЭК ООН, им еще предстоит решать масштабные проблемы в области управления земельными ресурсами и землепользовании: а) создание современных систем управления земельными ресурсами еще не закончено; б) контроль за осуществлением земельной политики не эффективен; и в) институциональные структуры и потенциал недостаточны.

78. *Модернизация методов управления земельными ресурсами и проведение в жизнь земельной политики.* Институциональная эволюция системы управления земельными ресурсами в странах с переходной экономикой отражает особенности их исторического и политического развития. Поскольку земельные реформы являются частью многих процессов перехода к рынку, демократизации и децентрализованному управлению, то неудивительно, что они характеризуются противоречивыми целями, дублированием ответственности и дроблением служб. Отсутствие транспарентности в процессе приватизации земли в сочетании с неэффективными институциональными структурами управления земельными ресурсами, пространственной планировки и контроля за соблюдением планировочных и строительных нормативов привели к появлению целого ряда сложных проблем, проявляющихся в незаконном строительстве и застройке в крупных городских центрах в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. Даже в тех странах, где реформы продвинулись относительно далеко, имеют место теневые сделки, а бюрократические препоны усиливают неэффективность земельных рынков и рынка недвижимости. Эти проблемы, как это неудивительно, встречаются также в некоторых странах региона ЕЭК ООН, в которых уже сложились зрелые земельные рынки и отлаженные институциональные структуры землепользования. Незаконное строительство в странах Южной Европы, например, также свидетельствует о нерешенной проблеме сложности доступа к городским землям и жилищному строительству в Греции, Португалии и на Кипре.

79. В условиях перехода реституция национализированных сельских земель их бывшим владельцам стала одной из составляющих приватизации в странах ЮВЕ и Балтийских государствах. Этот процесс столкнулся с трудностями, что привело к серьезным задержкам в рассмотрении земельных исков. В большинстве стран ВЕКЦА правительства использовали стратегию массовой приватизации, приведшей к быстрой передаче земли в руки частных собственников. В некоторых странах, например в Грузии и Узбекистане, земли сельскохозяйственного назначения были приватизированы в качестве срочной меры по борьбе с бедностью и голодом. В других странах рынки земли не могут функционировать эффективно, поскольку земельная реформа еще не завершена. Например, в Украине объявлен мораторий на продажу сельскохозяйственных земель по причине неполноты правовой базы.

80. Еще одной проблемой, связанной с реституцией и приватизацией земли, является их вклад в обострение дефицита земли в районах разрастания городов. Эти тенденции сопровождаются захватом сельскохозяйственных земель на периферии городов и ростом незаконных поселений, в которых сочетание неэффективных административных систем и проблемы городской нищеты создает замкнутый круг экономических и социальных лишений (Тирана, Тбилиси и Ереван). Кроме того, неэффективные системы земельного

кадастра и регистрации и/или государственной администрации по-прежнему искусственно сохраняют в некоторых странах ВЕКЦА высокую стоимость сделок для домашних хозяйств и предпринимателей.

81. Дальнейшая консолидация и модернизация систем управления земельными ресурсами является масштабной задачей, особенно в странах с переходной экономикой, поскольку она требует решения проблем, связанных с негативными последствиями приватизации земли, недостатками в реализации земельной политики и разрозненностью землевладений.

82. В ряде стран можно наблюдать переход к комплексному управлению земельными ресурсами, в рамках которого земля эффективно используется благодаря смене вида землепользования. Инструменты управления, например консолидация земель и их перераспределение в сочетании с пространственной планировкой и другими программными областями, такими, как инфраструктура и транспорт, могут быть эффективными средствами возрождения сельских районов и восстановления баланса между городскими и сельскими районами. В то же время их применение требует комплексного институционального сотрудничества между органами управления всех уровней, а также участия граждан.

83. *Экологические проблемы.* В рамках процесса приватизации земли в странах с переходной экономикой нередко не учитываются экологические озабоченности. Например, в Молдове нередко приватизируются лесозащитные полосы и водоохранные зоны и почти отсутствуют контроль и меры по обеспечению их надлежащего использования. Во многих странах наблюдается значительная деградация земель. Противозерозионные мероприятия, например такие, как оптимальный севооборот, устройство террас и создание лесозащитных полос, проводится в меньших масштабах, нежели в предыдущие годы. В Таджикистане, согласно оценке, более 80% всех земель подвергаются в той или иной степени эрозии. Примитивная практика землепользования, например земледелие на крутых склонах, чрезмерная и нередко незаконная вырубка лесов и кустарников, чрезмерная эксплуатация пастбищ и несовершенная ирригация усугубляют природную эрозию. Водная и ветровая эрозия являются преобладающими видами деградации земель в Украине, затрагивающими в общей сложности 57% территории страны.

84. Неправильное хранение ставших непригодными пестицидов также остается нерешенной проблемой во многих странах. Даже в тех случаях, когда были составлены перечни таких мест хранения, у стран часто не имеется финансовых ресурсов для обеспечения безопасного удаления и/или хранения таких пестицидов. Это также касается

и осуществления мероприятий по очистке территорий, загрязненных опасными отходами, особенно в тех случаях, когда права собственности на промышленные объекты, которые стали причиной загрязнения этих территорий, перешли к другим владельцам в процессе приватизации.

С. Извлеченные уроки

85. Опыт стран региона ЕЭК ООН позволяет извлечь важные уроки в описанных выше приоритетных областях.

86. Во-первых, создание эффективных и устойчивых систем управления земельными ресурсами требует долгосрочных инвестиций. Несмотря на относительно высокие затраты по созданию и ведению систем управления земельными ресурсами, следует отметить, что выгоды, обеспечиваемые более прозрачными и конкурентоспособными рынками земли и улучшением управления земельными ресурсами, являются залогом экономического процветания и социально справедливой государственной политики.

87. Во-вторых, успех или провал реформы системы управления земельными ресурсами в значительной степени зависит от институционального потенциала самих стран. Необходимо приложить значительные усилия и вложить крупные средства в создание и сохранение людского и институционального потенциала, необходимого для создания и функционирования эффективной системы управления земельными ресурсами. Это имеет особое значение для стран ВЕКЦА и ЮВЕ, которые сталкиваются со значительными институциональными и финансовыми проблемами.

88. В-третьих, необходимо, чтобы экологические соображения стали неотъемлемой частью рационального и эффективного управления земельными ресурсами, особенно в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. Необходимо усовершенствовать правовую основу и контроль за соблюдением для решения проблем деградации земель и их загрязнения. Странам региона следует изучать разнообразные возможности привлечения финансовых ресурсов как из национальных, так и международных источников, а также воспользоваться выгодами передачи надлежащей практики землепользования и экологического мониторинга развитыми странами региона ЕЭК ООН.
