

**Техническое руководство по
включению Добровольных
руководящих принципов
ответственного регулирования
вопросов владения и пользования
земельными, рыбными и лесными
ресурсами в контексте национальной
продовольственной безопасности в
процесс осуществления Конвенции
Организации Объединенных Наций
по борьбе с опустыниванием и
деградацией земель**

**Продовольственная и сельскохозяйственная Организация
Объединенных Наций и Конвенция Организации
Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
Рим и Бонн, 2023 год**

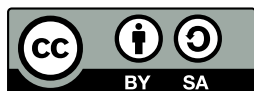
Обязательная ссылка:

ФАО и КБООН. 2023. Техническое руководство по включению Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности в процесс осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и деградацией земель. ФАО, Рим и КБООН, Бонн. <https://doi.org/10.4060/cb9656ru>

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

ISBN 978-92-5-136987-6

© ФАО и КБООН, 2023 год



Некоторые права защищены. Настоящая работа предоставляется в соответствии с лицензией Creative Commons "С указанием авторства – Некоммерческая – С сохранением условий 3.0 НПО" (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.ru>).

Согласно условиям данной лицензии настоящую работу можно копировать, распространять и адаптировать в некоммерческих целях при условии надлежащего указания авторства. При любом использовании данной работы не должно быть никаких указаний на то, что ФАО поддерживает какую-либо организацию, продукты или услуги. Использование логотипа ФАО не разрешено. В случае адаптации работы она должна быть лицензирована на условиях аналогичной или равнозначной лицензии Creative Commons. В случае перевода данной работы, вместе с обязательной ссылкой на источник, в него должна быть включена следующая оговорка: «Данный перевод не был выполнен Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО). ФАО не несет ответственности за содержание или точность данного перевода. Достоверной редакцией является издание на [указать язык оригинала] языке».

Возникающие в связи с настоящей лицензией споры, которые не могут урегулированы по обоюдному согласию, должны разрешаться через посредничество и арбитражное разбирательство в соответствии с положениями Статьи 8 лицензии, если в ней не оговорено иное. Посредничество осуществляется в соответствии с "Правилами о посредничестве" Всемирной организации интеллектуальной собственности <http://www.wipo.int/amc/ru/mediation/rules/index.html>, а любое арбитражное разбирательство должно производиться в соответствии с "Арбитражным регламентом" Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Материалы третьих лиц. Пользователи, желающие повторно использовать материал из данной работы, авторство которого принадлежит третьей стороне, например, таблицы, рисунки или изображения, отвечают за то, чтобы установить, требуется ли разрешение на такое повторное использование, а также за получение разрешения от правообладателя. Удовлетворение исков, поданных в результате нарушения прав в отношении той или иной составляющей части, авторские права на которую принадлежат третьей стороне, лежит исключительно на пользователе.

Продажа, права и лицензирование. Информационные продукты ФАО размещаются на веб-сайте ФАО (www.fao.org/publications); желающие приобрести информационные продукты ФАО могут обращаться по адресу: publications-sales@fao.org. По вопросам коммерческого использования следует обращаться по адресу: www.fao.org/contact-us/licence-request. За справками по вопросам прав и лицензирования следует обращаться по адресу: copyright@fao.org.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	v
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	vii
СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ	ix
РЕЗЮМЕ	xiii

1. ЗЕМЛЯ И ВЛАДЕНИЕ И ПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСАМИ: ОБЗОР	1
1.1. Нейтральный баланс деградации земель	1
1.2. Международное признание: важность гарантии владения и пользования для устойчивого развития и борьбы с опустыниванием, деградацией земель и засухой	3
1.3. Международные принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования: Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности	4
1.4. Связь между владением и использованием и НБДЗ: научная основа для создания благоприятных условий для достижения нейтрального баланса деградации земель и борьбы с опустыниванием, деградацией земель и засухой	7

2. ВВЕДЕНИЕ В ТЕХНИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО	11
2.1. Целевая аудитория и сфера применения	11
2.2. Ключевые соображения	12

3. ПУТИ	17
3.1. Объяснение подхода, основанного на путях	17
3.2. Внедрение комплексного подхода в рамках инициатив в области НБДЗ	18
3.3. Обзор обоснования: принципы ДРПРВ и решения КС КБОООН	21
Путь 1. Совершенствование политики и правовых рамок	27
Путь 2. Создание целевых механизмов координации политики	32
Путь 3. Обеспечение прав женщин на владение и пользование земельными и природными ресурсами, а также доступа к ним	36
Путь 4. Создание доступных и прозрачных механизмов рассмотрения жалоб и разрешения споров	42
Путь 5. Разработка и внедрение комплексного, основанного на широком участии планирования землепользования, учитывающего владение и пользование ресурсами	46
Путь 6. Поддержка НБДЗ с помощью инструментов управления земельными ресурсами	50
Путь 7. Признание и документирование законных прав владения и пользования государственными земельными ресурсами	56
Путь 8. Признание и документирование прав владения для устойчивого управления общим достоянием	61
Путь 9. Распределение и укрепление прав и обязанностей в отношении частных земельных ресурсов	65

4. ПУТЬ ВПЕРЕД	71
БИБЛИОГРАФИЯ	74
ГЛОССАРИЙ	81

ТАБЛИЦЫ

ТАБЛИЦА 1. ОБЗОР ОБОСНОВАНИЯ ПУТЕЙ В РЕШЕНИЯХ КС КБОООН, А ТАКЖЕ ПРИНЦИПОВ И РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ ДРПРВ	21
--	-----------

РИСУНКИ

РИСУНОК 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ НБДЗ, БЛАГОПРИЯТНОЙ СРЕДОЙ И ПОЛУЧЕНИЕМ МНОГОЧИСЛЕННЫХ ВЫГОД	8
РИСУНОК 2. ПОДХОД, ОСНОВАННЫЙ НА ПУТЯХ, К ИНТЕГРАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРАВАМИ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ НБДЗ	20

ВРЕЗКИ

Вставка 1. Принятие новой правовой базы для преобразования деградации пастбищ общего пользования в Кыргызстане	30
Вставка 2. Создание платформы с участием многих заинтересованных сторон в Сьерра-Леоне	34
Вставка 3. Содействие участию женщин	40
Вставка 4. Механизм рассмотрения жалоб проекта PROEZA в Парагвае	44
Вставка 5. Комплексное, основанное на широком участии планирование землепользования, учитывающее владение и пользование ресурсами, в Лаосской Народно-Демократической Республике	48
Вставка 6. Консолидация земель в поддержку сохранения земель в Тунисе	53
Вставка 7. Обращение вспять выхода земель из оборота — опыт восточной части Карибского бассейна	55
Вставка 8. Документальное оформление законных прав владения и пользования общественными пастбищами в Монголии	59
Вставка 9. Сотрудничество коренных народов по линии Юг-Юг в целях наращивания потенциала общинного мониторинга и территориального планирования лесного хозяйства в Латинской Америке	63
Вставка 10. Руководящие принципы общинной аренды земли для повышения гарантий владения и пользования ресурсами в округе Какамега, Кения	68

ПРЕДИСЛОВИЕ

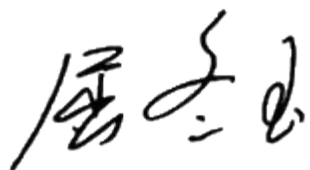
Земельные ресурсы планеты практически истощены. Деградация земель в той или иной степени затрагивает 20–40 процентов всей площади суши. Причиной этому стала деятельность человека, такая как расширение сельского хозяйства, вырубка лесов и выпас скота, осуществляемая для удовлетворения потребностей растущего населения. Земельные ресурсы еще никогда не эксплуатировались так интенсивно, и это подрывает благосостояние 3,2 миллиарда человек, ставит под угрозу ключевые агропродовольственные системы, угрожает биоразнообразию и экосистемным услугам и усугубляет климатический кризис. Этим тревожным тенденциям посвящены недавно опубликованный доклад ФАО "Состояние мировых земельных и водных ресурсов для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства" и второе издание публикации КБООН "Глобальные перспективы земельных ресурсов".

Несмотря на масштаб этой проблемы, возможно не только избежать деградации земель, но и обратить ее вспять. Мы сможем восстановить экологический баланс земель, предприняв продуманные и достаточно масштабные меры в наиболее востребованных областях и обеспечив при этом всесторонний учет интересов человека. Ответственное управление земельными ресурсами, обеспечивающее надежное соблюдение прав владения и пользования, может ускорить переход от деградации к восстановлению. Реформа управления земельными ресурсами открывает широкие перспективы для устранения факторов, вызывающих деградацию земель, и подтверждения права человека на здоровую окружающую среду путем создания необходимых стимулов для расширения масштабов устойчивого использования и управления земельными ресурсами.

В этом году исполняется 10 лет со дня принятия "Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности" (ДРПРВ), которые представляют собой признанный на международном уровне рамочный документ по вопросам ответственного регулирования земельных отношений. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года поставлены конкретные задачи, в которых особо отмечается важность надежного соблюдения прав владения и пользования, а также равноправного доступа к земельным ресурсам, особенно для женщин и уязвимых сообществ, для достижения многих целей в области развития. В 2019 году 14-я сессия Конференции Сторон КБООН приняла знаковое решение с точки зрения владения и пользования земельными ресурсами, признав важность ответственного регулирования вопросов владения и пользования для решения проблем опустынивания, деградации земель и засухи. Она также поручила КБООН и ФАО совместно разработать настоящее техническое руководство по применению ДРПРВ при осуществлении Конвенции и достижении нейтрального баланса деградации земель.

Когда речь идет об обеспечении надежного соблюдения прав владения и пользования в интересах более широкого внедрения устойчивых методов управления земельными и водными ресурсами, универсальных решений не существует. Настоящее техническое руководство, предусматривающее девять ориентированных на конкретные действия путей, является первым шагом к достижению этих целей и основано на богатом опыте и знаниях ключевых партнеров; кроме того, в нем описываются практические решения, которые могут быть адаптированы к различным условиям на национальном и местном уровнях. Мы ожидаем, что данное руководство поможет углубить сотрудничество и, как следствие, оказать поддержку странам и сообществам в реализации их уникальных подходов к обеспечению надежного соблюдения прав землепользования на благо человека и природы, в том числе с помощью таких мер, как повышение осведомленности, инклюзивное участие, наращивание потенциала, мобилизация ресурсов, сбор данных и анализ полученного опыта.

Необходимо принять срочные меры, чтобы обратить вспять последствия повсеместной деградации земель. Представленный подход направлен на обеспечение надежного соблюдения прав владения и пользования и раскрытие возможностей для предотвращения, сокращения и обращения вспять процесса деградации земель. Мы надеемся, что данное техническое руководство послужит катализатором для внедрения инновационных решений и укрепления партнерских отношений, необходимых для обеспечения продуктивного, инклюзивного, невосприимчивого к внешним воздействиям и устойчивого будущего для всех в интересах улучшения производства, качества питания, состояния окружающей среды и качества жизни каждого человека, не оставив никого без внимания.



ЦЮЙ Дунъюй
Генеральный директор
Продовольственной и
сельскохозяйственной организации
Объединенных Наций (ФАО)



Ибрахим Тиау
Исполнительный секретарь
Конвенции Организации Объединенных
Наций по борьбе с
опустыниванием (КБООН)

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Команда, ответственная за подготовку технического руководства

Данное техническое руководство было совместно подготовлено ФАО и Секретариатом КБОООН под общим руководством руководителей группы Веры Бергер и Мириам Медель.

Координаторы: Аурели Брес и Энни Каллио

Сотрудники ФАО, внесшие вклад в подготовку: Вера Бергер, Аурели Брес, Теа Дабрундашвили, Жан Морис Дюран, Владимир Евтимов, Цинцин Люй, Стефан Шлинглофф и Ясмин Телвала

Сотрудники КБОООН, внесшие вклад в подготовку: Мириам Медель, Энни Каллио, Саша Александер, Джон Унру, Маркос Монтуар, Рокайя Айдара, Бэррон Джозеф Орт и Кэтрин Диллман

Сотрудники TMG Research (Аналитический центр в области устойчивости): Джес Вайгельт, Фредерике Клюмпер и Бабетт Верманн

Рецензенты

Рецензенты ФАО: Ампаро Серрато Гевавер, Франческа Феликани Роблес, Мария Акоста Лазо, Марта Осорио, Максим Горган, Мортен Хартвигсен, Брэдли Патерсон, Грегорио Веласко Хиль и Маргрет Видар — все они поделились своими особыми знаниями и опытом, тем самым способствуя улучшению руководства.

Внешние рецензенты: Ульрих Апель (ГЭФ), Верона Коллантес (Структура «ООН-Женщины»), Бет Робертс и Рэйчел МакМонагл (Landesa), Эверлин Найресайе (ООН-Хабитат), Ноэль Эттле (Группа мониторинга окружающей среды), Нахид Нагизаде, Пабло Андрес Мотта Дельгадо, Сабина Гасимова, Манон Альбаньяк и Чарбуахбокенго Нфинн (группа ОГО КБОООН) и Натали ван Харен (Both ENDS).

Вклад экспертов в онлайн-консультации с участием многих заинтересованных сторон и тематические исследования: Барис Карапинар (Турция), Бацайхан Джамсранджав (Монголия), Карлос Альберто Авила Черон (Колумбия), Чолпон Алибакиева (Кыргызстан), Джатоугбе Азиака (Того), Энк-Амгалан Цеелей (Монголия), Эрмиас Бетемариам (Эфиопия), Хамид Кустович (Босния и Герцеговина), Ихбаяр Цевелмаа (Монголия), Джозеф Рахалл (Сьерра-Леоне), Манон Альбаньяк (Франция), Мариольди Санчес Сантиваньес (Перу), Мелиса Люса (Босния и Герцеговина), Нахид Нагизаде (Иран), Нарангерел Ясанджав (Монголия), Натали ван Харен (Нидерланды), Полетт Байно (Гайана), Сэмюэл Б. Мабикке (Сьерра-Леоне), Тамсир Мбайе (Сенегал), Валентин Чуботару (Молдова), Виссал Гарби (Тунис), Андрес Молина (Парагвай), Фабиола Алькорта (Парагвай), Сесар Бальбуэна (Парагвай) и Бенисия Алмейда (Парагвай).

Процесс консультаций КБОООН: страны-стороны КБОООН, группа ОГО и аккредитованные наблюдатели приняли участие в процессе консультаций и представили письменные материалы, которые были учтены при подготовке технического руководства.

Графический дизайн: Джеймс Морган

Коммуникация и информационно-пропагандистская деятельность: Мишель Пиро

Корректурa: Максим Горган

Административная поддержка: Алессандра Гранди

ФАО и КБООН хотели бы выразить свою признательность всем, кто предоставил свои экспертные знания и внес вклад в разработку технического руководства.

Настоящее техническое руководство было подготовлено при финансовой поддержке Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству и Анкарской инициативы Турецкой Республики.

СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

ГИС	Географическая информационная система
Декларация UNDRIP	Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов
ДРПРВ	Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности
ЗКФ	Зеленый климатический фонд
КБООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
КВПБ	Комитет ООН по всемирной продовольственной безопасности
КС	Конференция Сторон
МГР	Международная группа по ресурсам
МГЭИК	Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МНПВ	Механизм научно-политического взаимодействия
МОТ	Международная организация труда
МПБЭУ	Межправительственная научно-политическая платформа по биоразнообразию и экосистемным услугам
МСОП	Международный союз охраны природы
НБДЗ	нейтральный баланс деградации земель
НКС НБДЗ	научная концептуальная основа нейтрального баланса деградации земель
ОДЗЗ	опустынивание/деградация земель и засуха
ООН	Организация Объединенных Наций
ПМП	платформы многостороннего партнерства
СВОД ООН	Программа Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов
УУЗР	устойчивое управление земельными ресурсами
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций
ЦУР	Цели в области устойчивого развития
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
FPIC	свободное, предварительное и осознанное согласие
GGW	Инициатива «Великая зеленая стена» (Great Green Wall)
МАЕР	Министерство сельского хозяйства и сельского оборудования Сенегала
PLUP	совместное планирование землепользования

РЕЗЮМЕ

Безопасный доступ к земле и природным ресурсам имеет основополагающее значение для достижения устойчивого развития. Улучшение гарантий владения и пользования может принести множество преимуществ с точки зрения сокращения бедности, повышения продовольственной безопасности, расширения прав и возможностей женщин и молодежи, предотвращения конфликтов за ресурсы и вынужденной миграции, а также положительно сказаться как на сохранении биоразнообразия, так и на смягчении последствий изменения климата и адаптации к ним. Особенное значение оно имеет для бедных и уязвимых сельских общин, где земля часто является самым важным активом. Гарантия владения и пользования обеспечивает серьезный стимул для устойчивого землепользования и управления, а также гарантии, необходимые для стимулирования крупномасштабных инвестиций в НБДЗ и восстановление.

В 2019 году Конференция Сторон КБОООН приняла знаковое решение о владении и пользовании земельными ресурсами, признав важность ответственного управления земельными ресурсами для решения проблемы опустынивания/деградации земель и засухи. В решении конкретно содержалась просьба к секретариату КБОООН в сотрудничестве с ФАО и другими партнерами подготовить данное техническое руководство о способах интеграции ДРПРВ в процесс осуществления КБОООН и достижения НБДЗ. ДРПРВ являются международно признанными рамками, которые предоставляют рекомендации о том, как улучшить управление владением и пользованием ресурсами с общей целью достижения продовольственной безопасности, искоренения нищеты и устойчивого развития для всех.

Данное техническое руководство направлено на информирование политиков и лиц, принимающих решения, о потенциале и средствах, с помощью которых законное и гарантированное владение и пользование может ускорить прогресс в достижении НБДЗ и выполнении других обязательств по восстановлению. Оно также предназначено для управляющих земельными ресурсами и потенциальных бенефициаров, которые участвуют в инициативах НБДЗ и на которых они влияют, включая организации гражданского общества, особенно те, которые поддерживают уязвимые группы населения, включая коренные народы и местные общины, женщин и молодежь. Конечная цель состоит в том, чтобы интегрировать мероприятия по повышению безопасности владения и пользования земельными ресурсами в реализацию инициатив НБДЗ, создавая тем самым условия для обеспечения непрерывности законных прав владения и пользования с учетом интересов людей, широкого участия и гендерных факторов.

ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

Гарантии владения и пользования ресурсами увеличивают положительное воздействие инициатив НБДЗ на людей и планету.

Повышение гарантий владения и пользования за счет реализации инициатив НБДЗ приводит к многочисленным положительным социально-экономическим и экологическим последствиям и ускоряет усилия по борьбе с опустыниванием, деградацией земель и засухой. Признание и документирование законных прав владения и пользования в соответствии с принципами ДРПРВ позволяет правообладателям, особенно наиболее уязвимым группам лиц, участвовать и вносить свой вклад в инициативы НБДЗ, повышая вероятность участия в принятии решений и получения доступа к накопленным выгодам.

Рассмотрение вопросов владения и пользования в рамках инициатив НБДЗ начинается с оценки местных потребностей и условий.

Проведение предварительных оценок биофизических условий, условий владения и пользования земельными ресурсами и гендерных факторов необходимо для предоставления информации на этапе разработки и планирования инициатив НБДЗ. Первым шагом на пути к выявлению факторов деградации земель и пониманию специфики существующего владения и пользования земельными ресурсами и гендерной динамики является обеспечение инклюзивных и значимых консультаций и участия, особенно это касается наиболее уязвимых групп населения. Для этого потребуется достаточное количество времени, возможностей и ресурсов на этапе разработки и планирования инициатив НБДЗ, чтобы адаптировать их к конкретным местным потребностям и условиям с учетом гендерных факторов.

Значимые и всеобъемлющие консультации и участие имеют важное значение для обеспечения того, чтобы законные права владения и пользования не игнорировались в инициативах НБДЗ.

Содержательные и всеобъемлющие консультации предполагают обеспечение активного, свободного, эффективного и осознанного участия отдельных лиц и групп до принятия решений. Понимание существующего дисбаланса власти между различными заинтересованными сторонами является ключом к обеспечению равных возможностей для значимого и всеобъемлющего участия и к обеспечению того, чтобы стремление достичь НБДЗ не конфликтовало с законными правами владения и пользования. ДРПРВ уделяет особое внимание защите законных прав владения и пользования уязвимых и маргинализированных слоев населения на основе широкого участия и учета гендерных факторов, что отражено в настоящем руководстве посредством ключевых соображений и мероприятий, изложенных в универсальных путях настоящего технического руководства.

Гендерно-ориентированные подходы могут устранить лежащее в основе неравенство в контроле и доступе к земельным ресурсам и необходимы для осуществления преобразующих изменений.

Гендерно-ориентированный подход признает и учитывает существующие гендерные роли и нормы, которые препятствуют участию женщин в инициативах НБДЗ, а также активно стремится преодолеть и устранить их. Женщины играют ключевую роль в управлении земельными ресурсами и в обеспечении продовольственной безопасности для своих семей и сообществ, особенно в районах, сильно пострадавших от опустынивания, деградации земель и засухи. Обеспечение прав женщин на владение и пользование ресурсами также может способствовать достижению более широких целей в области развития. Вовлечение как женщин, так и мужчин на равных условиях и на всех этапах инициативы НБДЗ, от равноправного участия в принятии решений, связанных с землей, до справедливого распределения выгод, потенциально может устранить структурные или системные барьеры, что приведет к трансформационным изменениям.

ДЕВЯТЬ ПУТЕЙ ПОВЫШЕНИЯ ГАРАНТИЙ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ РЕСУРСАМИ В РАМКАХ ИНИЦИАТИВ НБДЗ

Девять ориентированных на конкретные действия путей сосредоточены на предоставлении практических решений часто встречающихся проблем в области владения и пользования земельными ресурсами в контексте национальных планов, правовых рамок, стратегий и программ действий. Благодаря своей гибкости пути могут быть адаптированы к различным национальным условиям. В то время как некоторые пути являются универсальными (расширение законных прав владения и пользования, консультации и участие, а также подходы, учитывающие гендерные аспекты), другие зависят от контекста и применимы в конкретных национальных или местных условиях.

Путь 1. Укрепление политических и правовых рамок — основное внимание уделяется согласованию политических, правовых и организационных рамок для управления владением и использованием на национальном и местном уровнях в целях содействия комплексному и устойчивому подходу к достижению НБДЗ.

Путь 2. Создание целевых механизмов координации политики — устраняет отраслевую фрагментацию и способствует координации, обмену информацией и мониторингу в рамках инициатив НБДЗ, интегрируя принципы ДРПРВ инклюзивным образом.

Путь 3. Обеспечение прав женщин на владение и пользование земельными ресурсами, а также доступа к земле и природным ресурсам — рассматривает существующие гендерные роли и нормы, политику и административные системы, которые препятствуют правам женщин на владение и пользование, а также доступу к природным ресурсам, путем понимания и реагирования на различные потребности и роли женщин и мужчин.

Путь 4. Создание доступных и прозрачных механизмов рассмотрения жалоб и разрешения споров — определяет способы рассмотрения потенциальных жалоб и споров по поводу земли, которые могут возникнуть в рамках инициатив НБДЗ, путем создания механизмов, которые являются прозрачными, доступными для всех заинтересованных сторон и соответствуют международно признанным правам человека.

Путь 5. Разработка и внедрение комплексного, основанного на широком участии планирования землепользования, учитывающего владение и пользование ресурсами — освещаются способы признания, уважения и защиты законных прав владения и пользования от угроз и нарушений посредством комплексного планирования землепользования для более эффективного содействия практике устойчивого управления земельными ресурсами, которая обеспечивает сохранение земельных ресурсов для будущих поколений.

Путь 6. Поддержка достижения НБДЗ с помощью инструментов управления земельными ресурсами — особое внимание уделяется использованию консолидации земель и земельного банкинга для решения проблем фрагментации земель, заброшенности земель и доступа к земле, которые приводят к деградации земель.

Путь 7. Признание и документирование законных прав владения и пользования государственными землями — определяет пути обеспечения постоянного использования государственных земель законными правообладателями на устойчивой основе для поддержания их источников средств к существованию, таких как сельское хозяйство, выпас скота и лесное хозяйство, среди прочего.

Путь 8. Признание и документирование прав владения и пользования ресурсами для устойчивого управления общим достоянием — основное внимание уделяется тому, как усилить ответственное управление общим достоянием для улучшения управления земельными и природными ресурсами путем признания институтов, которые ими управляют, и демаркации их границ.

Путь 9. Распределение и укрепление прав и обязанностей на частной земле — основное внимание уделяется адаптации подходов к различным возможностям частных землевладельцев, которые представляют разнообразную группу субъектов с точки зрения размера земельных владений, типа рассматриваемых прав владения (права владельца или арендатора) и типа субъекта (физическое или юридическое лицо).

Решение КС КБООН о землевладении предоставляет своевременную возможность для обновления и ускорения осуществления ДРПРВ. Подобная интеграция ДРПРВ и НБДЗ является ключом к оптимизации многочисленных социально-экономических и экологических выгод, которые возникают в результате инициатив НБДЗ. Данное техническое руководство является лишь первым шагом, и потребуются дополнительная поддержка для повышения осведомленности, развития технического потенциала, мобилизации ресурсов, обмена знаниями и взаимодействия с данными для эффективной интеграции ответственного управления в инициативы НБДЗ и другие обязательства в области восстановления.



ЗЕМЛЯ И ВЛАДЕНИЕ И ПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСАМИ: ОБЗОР

1.1. НЕЙТРАЛЬНЫЙ БАЛАНС ДЕГРАДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ

Предотвращение, сокращение и обращение вспять деградации земель в сочетании с ответственным управлением владением и использованием земельными ресурсами имеют решающее значение для постепенной реализации права людей на достаточное питание, достижения национальных и международных климатических целей и сохранения биоразнообразия. Здоровая земля является необходимым условием выживания человека, будь то для производства продуктов питания, кормов, волокон или топлива, или для обеспечения наземных экосистемных услуг, таких как пресная вода или чистый воздух. Земля также неразрывно связана с культурой, наследием и самобытностью многих коренных общин и местных сообществ. Однако площадь земель ограничена, а сами земли подвергаются растущим тенденциям деградации. Человеческая деятельность затрагивает около 70 процентов глобальной свободной ото льда поверхности суши (IPCC, 2019), а деградация земель негативно сказывается на благосостоянии более 3 миллиардов человек, особенно в тех случаях, когда ей сопутствует бедность (IPBES, 2018). Изменения в землепользовании и деградация также приводят к утрате биоразнообразия (IPBES, 2018), обезлесению (ФАО, 2021с) и ответственны за значительные выбросы парниковых газов (IPCC, 2019).

Нейтральный баланс деградации земель (НБДЗ) — это «состояние, при котором количество и качество земельных ресурсов, необходимых для поддержки функций и услуг экосистемы и повышения продовольственной безопасности, остаются стабильными или увеличиваются в определенных временных и пространственных масштабах и экосистемах» (UNCCD, 2015).

Основная цель НБДЗ — бороться с этими тенденциями и остановить потерю здоровых и продуктивных земель. НБДЗ обеспечивает практическую основу для достижения баланса земли, тем самым создавая возможность привести в равновесие продукты питания, воду, энергию и природу благодаря правильным действиям там, где это необходимо, в нужном масштабе и при участии нужных людей. В то время как главной целью НБДЗ является сохранение или увеличение природного капитала, основанного на земле, сосредоточение внимания на людях является ключевым средством достижения НБДЗ, включая необходимость усиления ответственного и инклюзивного управления земельными ресурсами (Orr *et al.*, 2017).

В рамках КБООН более 129 стран обязались установить добровольные национальные целевые показатели в области НБДЗ¹. Из них более 106 стран — более двух третей — уже установили свои целевые показатели, и более 71 страны взяли на себя обязательства правительств высокого уровня по осуществлению мер по предотвращению, сокращению или обращению вспять процесса деградации земель. Совокупный объем обязательств по этим целям НБДЗ составляет более 450 миллионов гектаров. Это количество охватывает значительную часть глобальных обязательств по восстановлению, которые, по оценкам, составляют от 765 до 1000 миллиона гектаров (Sewell, van der Esch and Löwenhardt, 2020).

В дополнение к установлению целевых показателей в области НБДЗ страны взяли на себя многочисленные международные, региональные и национальные обязательства по борьбе с опустыниванием/деградацией земель и засухой (ОДЗЗ). Великая зеленая стена для Сахары и Сахеля (GGW) — это возглавляемая Африкой инициатива, направленная на восстановление 100 миллионов гектаров деградированных земель, поглощение 250 миллионов тонн углерода и создание 10 миллионов зеленых рабочих мест к 2030 году (UNCCD, 2021; Goffner, Sinare and Gordon, 2019). Боннский вызов был запущен в 2011 году с глобальной целью восстановления 150 миллионов гектаров деградированных и обезлесенных ландшафтов к 2020 году и 350 миллионов гектаров к 2030 году. К 2017 году обязательства правительств по восстановлению превысили рубеж в 150 миллионов гектаров². Ближневосточная зеленая инициатива (Middle East Green Initiative), возглавляемая Королевством Саудовской Аравии, объединяет страны Ближнего Востока и Северной Африки с целью посадить 50 миллиардов деревьев по всему региону, восстановить площадь, эквивалентную 200 миллионам гектаров деградированных земель, способствуя при этом снижению на 2,5 процента глобального уровня углекислого газа и сокращению выбросов углерода в результате добычи углеводородов в регионе более чем на 60 процентов³. Нью-Йоркская декларация по лесам — это партнерство правительств, многонациональных компаний, коренных народов и гражданского общества, которые стремятся положить конец естественной потере лесов и восстановить 350 миллионов гектаров деградированных ландшафтов и лесных угодий к 2030 году⁴. Инициатива G20, запущенная в 2020 году, направлена на развитие существующих инициатив, включая несколько упомянутых выше, для достижения 50-процентного сокращения деградированных земель к 2040 году. Масштабы этих обязательств в отношении управляемых и естественных наземных экосистем демонстрируют, что инициативы по восстановлению и НБДЗ занимают видное место в глобальных политических повестках дня (Anseeuw & Baldinelli, 2020).

Учитывая такое разнообразие глобальных, региональных, национальных и даже местных обязательств и мероприятий, осуществляемых странами и другими заинтересованными сторонами, в этом техническом руководстве будет использоваться термин «инициатива НБДЗ» для охвата различных видов деятельности, включая проекты, планы, цели, программы, методы, помощь в разработке политики, повышение осведомленности и другие усилия по борьбе с опустыниванием, деградацией земель и засухой.

¹ Последние данные по состоянию на февраль 2022 года см. на сайте: www.unccd.int/actions/ldn-target-setting-programme

² Последние данные Боннского вызова см. на сайте: www.bonnchallenge.org/

³ Последние данные Ближневосточной зеленой инициативы см. на сайте: www.saudigreeninitiative.org/about-middle-east-green-initiative/

⁴ Последние данные в рамках Нью-Йоркской декларации по лесам см. на сайте: <https://forestdeclaration.org/>

1.2. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРИЗНАНИЕ: ВАЖНОСТЬ ГАРАНТИИ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ И БОРЬБЫ С ОПУСТЫНИВАНИЕМ, ДЕГРАДАЦИЕЙ ЗЕМЕЛЬ И ЗАСУХОЙ

Существует глобальный консенсус в отношении ключевой роли здоровых и продуктивных земель в достижении устойчивого развития, особенно для уязвимых сообществ, для которых земельные ресурсы представляют собой самый важный актив. В 2015 году государства-члены ООН приняли Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и ее 17 ЦУР (UN, 2015). ЦУР разработаны на основе комплексного подхода таким образом, чтобы мероприятия по достижению одной ЦУР были взаимосвязаны и способствовали синергетическому достижению других ЦУР. Общества не смогут достичь этих ЦУР без устойчивого и ответственного управления собственными земельными ресурсами (IRP, 2019).

Как НБДЗ, так и ответственное управление земельными ресурсами являются ключевыми элементами многочисленных ЦУР и их соответствующих показателей, в частности:

- Задача 15.3 ЦУР, которая является оперативным показателем НБДЗ, гласит: «К 2030 году вести борьбу с опустыниванием, восстановить деградировавшие земли и почвы, включая земли, затронутые опустыниванием, засухами и наводнениями, и стремиться к тому, чтобы во всем мире не ухудшалось состояние земель».
- Задача 1.4 ЦУР гласит: «К 2030 году обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности, наследуемому имуществу, природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование».
- Задача 5.а ЦУР гласит: «Провести реформы в целях предоставления женщинам равных прав на экономические ресурсы, а также доступа к владению и распоряжению землей и другими формами собственности, финансовым услугам, наследуемому имуществу и природным ресурсам в соответствии с национальными законами».

Оперативная взаимосвязь между ответственным управлением земельными ресурсами и устойчивым развитием получает все большее признание, в частности, связь между безопасностью владения и пользования и устойчивым управлением земельными ресурсами, здоровьем почв, восстановлением земель и борьбой с опустыниванием, деградацией земель и засухой. Как Декларация лидеров Глазго по лесам и землепользованию (COP26 in 2021), так и Глобальный форум по продовольствию и сельскому хозяйству (GFFA 2022) содержат обязательства высокого уровня по соблюдению прав коренных народов и местных общин и предусматривают, что долгосрочный, бюджетный и безопасный доступ к земле и природным ресурсам посредством владения, права пользования и других форм законного владения имеют огромное значение для местной и глобальной продовольственной безопасности.

В 2019 году на 14-й Конференции Сторон КБООН страны подчеркнули важность ответственного управления земельными ресурсами для решения проблемы опустынивания/деградации земель и засухи и приняли беспрецедентное решение о владении и пользовании земельными ресурсами⁵. На сегодняшний день КБООН является единственным многосторонним природоохранным соглашением, в котором конкретно рассматривается вопрос о владении и пользовании земельными ресурсами. В решении рассматривается вопрос о владении и пользовании и его значение для осуществления

⁵ Решение 26/COP.14 о владении и пользовании земельными ресурсами: www.unccd.int/official-documents/cop-14-new-delhi-india-2019/26cop14

конвенции, а также содержится конкретная просьба подготовить настоящее техническое руководство о том, как интегрировать ДРПРВ в осуществление Конвенции и достижение НБДЗ. В решении Сторонам также предлагается рассмотреть практические элементы, которые включают «признание законных прав владения и пользования, в том числе традиционных прав, в соответствии с национальной правовой базой», «юридическое признание равных прав женщин на пользование и владение землей и расширение равного доступа женщин к земле и гарантии владения и пользования земельными ресурсами», а также требование «рассмотреть и, при необходимости, принять национальное законодательство и процедуры управления земельными ресурсами для поддержки устойчивого управления земельными ресурсами и восстановления земель». Об этих элементах также напомнила Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в своей резолюции 76/206, призвав государства-члены принять меры по ускорению достижения НБДЗ путем, в частности, создания благоприятных условий для достижения нейтрального баланса деградации земель, включая ответственное управление земельными ресурсами и надежное обеспечение прав землевладельцев, с привлечением заинтересованных сторон⁶.

Недавно завершившееся Десятилетие Организации Объединенных Наций, посвященное пустыням и борьбе с опустыниванием (2010–2020 годы), было сосредоточено на действиях по защите засушливых земель и акцентировало внимание на важности засушливых земель для благополучия человечества. Цель Десятилетия Организации Объединенных Наций по восстановлению экосистем (2021–2030 годы) шире по масштабам и предполагает более активные действия: остановить деградацию экосистем во всем мире и восстановить их для достижения ЦУР. Десятилетие охватывает широкое определение восстановления экосистем, включая непрерывную деятельность, включающую сохранение, устойчивое управление и восстановление, что непосредственно согласуется с мерами реагирования в области НБДЗ по предотвращению, сокращению и обращению вспять деградации земель. В рамках десятилетия признаются прямые и косвенные факторы деградации земель и экосистем, например, то, что деградация может быть результатом пагубной политики, такой как субсидии на ресурсоемкое сельское хозяйство или неэффективные законы о владении и использовании земельными ресурсами, которые стимулируют обезлесение. Кроме того, оно ставит людей во главу угла, призывая к действиям участников на разных уровнях, от правительств и агентств по развитию до предприятий, сообществ и отдельных лиц, и в различных масштабах, включая небольшие и крупномасштабные инициативы.

1.3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОТВЕТСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ: ДОБРОВОЛЬНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОТВЕТСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ, РЫБНЫМИ И ЛЕСНЫМИ РЕСУРСАМИ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ДРПРВ представляют собой набор руководящих принципов и были единогласно одобрены на 38-й сессии Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) в мае 2012 года. ДРПРВ — это единственная международная рамочная программа по ответственному управлению владением и использованием земельными ресурсами, разработанная более чем 1000 заинтересованными сторонами с различным культурным происхождением из всех регионов мира и согласованная правительствами, гражданским обществом и представителями частного сектора. В декабре 2012 года Второй комитет

⁶ Резолюция A/RES/76/206, принятая Генеральной Ассамблеей 17 декабря 2021 года, об осуществлении Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке.

Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций принял резолюцию A/67/443, в которой «странам рекомендуется применять Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, одобренные Комитетом по всемирной продовольственной безопасности 11 мая 2012 года с общей целью обеспечения продовольственной безопасности для всех и поддержки постепенной реализации права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности».

ДРПРВ «стремится улучшить управление владением и использованием земельными, рыбными и лесными ресурсами. Они стремятся делать это на благо всех, уделяя особое внимание уязвимым и маргинализированным слоям населения, а также целям продовольственной безопасности и постепенной реализации права на достаточное питание, искоренению нищеты, обеспечению устойчивых источников средств к существованию, социальной стабильности, обеспечению жильем, развитию сельских территорий, охране окружающей среды и устойчивому социально-экономическому развитию» (ФАО, 2012).

ДРПРВ предоставляет рекомендации по ответственному управлению владением и использованием и стремится содействовать гарантированным правам владения и равного доступа к земельным, рыбным и лесным ресурсам, тем самым способствуя искоренению голода и нищеты, устойчивому развитию и устойчивому управлению природными ресурсами (ФАО, 2012). ДРПРВ основаны на правах человека и способствуют уважению и признанию всех законных обладателей прав владения и пользования и защищают их от нарушения их прав. В этом контексте ДРПРВ подчеркивает необходимость признания различных систем владения и пользования с учетом гендерных факторов, включая традиционные, коренные и неформальные системы.

ДРПРВ содержит принципы (см. общие принципы и принципы реализации в разделах 3.A и 3.B ДРПРВ соответственно) и руководящие принципы, которые охватывают: (i) юридическое признание и распределение прав и обязанностей владения и пользования⁷; (ii) передачу и другие изменения прав владения и пользования и обязанностей; (iii) управление правами владения и пользования; и (iv) реагирование на изменение климата и чрезвычайные ситуации. Эти два набора принципов имеют важное значение для реализации ответственного управления владением и использованием ресурсами и формируют основу для настоящего технического руководства и потенциальных мероприятий, представленных в разделе «Пути».

Общие принципы ДРПРВ (раздел 3.A)

Государствам следует:

- 1. Признавать и уважать всех законных обладателей прав владения и пользования и их права.** Они должны принимать разумные меры для выявления, регистрации и уважения законных обладателей прав владения и пользования и их прав, независимо от того, зарегистрированы они официально или нет; предотвращать нарушения прав владения и пользования третьими лицами; и выполнять обязанности, связанные с правами владения и пользования.
- 2. Защищать законные права владения и пользования от угроз и нарушений.** Они должны защищать правообладателей от произвольной потери их прав владения и пользования, включая принудительные выселения, которые несовместимы с существующими обязательствами по национальному и международному праву.
- 3. Поощрять и облегчать осуществление законных прав владения и пользования.** Они должны принимать активные меры для поощрения и облегчения полной реализации прав владения и пользования или совершения сделок с правами, такие как обеспечение доступности услуг для всех.

⁷ ДРПРВ затрагивает юридическое признание прав владения коренными народами и другими общинами с традиционными системами владения, а также неформальных прав владения; и первоначальное распределение прав владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами, которые принадлежат или контролируются государственным сектором.

4. Обеспечивать доступ к правосудию для рассмотрения случаев нарушения законных прав владения и пользования. Они должны предоставлять эффективные и доступные средства для всех, через судебные органы или другие системы, для разрешения споров по поводу прав владения и пользования; и обеспечивать доступное и оперативное исполнение решений. Государства должны предоставлять оперативную и справедливую компенсацию в случаях прекращения действия прав владения и пользования в общественных целях.

5. Предотвращать споры о владении и пользовании ресурсами, насильственные конфликты и коррупцию. Они должны принимать активные меры для предотвращения возникновения споров о владении и пользовании и расширения их масштабов до насильственных конфликтов. Они должны стремиться предотвращать коррупцию во всех формах, на всех уровнях и в любых условиях (ФАО, 2012).

Принципы реализации ДРПРВ

- **Человеческое достоинство:** признание неотъемлемого достоинства и равных и неотъемлемых прав человека для каждого.
- **Отсутствие дискриминации:** принцип недискриминации должен быть как закреплён в законах и политике, так и осуществляться на практике.
- **Равенство и справедливость:** признание того, что равенство между отдельными лицами может потребовать признания в национальном контексте различий между отдельными лицами и принятия позитивных мер, включая расширение прав и возможностей, в целях поощрения равных прав владения и пользования и доступа к земельным, рыбным и лесным ресурсам для всех, женщин и мужчин, молодежи, а также уязвимых и традиционно маргинализированных людей.
- **Гендерное равенство:** обеспечение равного права женщин и мужчин на осуществление всех прав человека, признавая при этом различия между женщинами и мужчинами и принимая конкретные меры, направленные на ускорение фактического равенства, когда это необходимо. Государствам следует обеспечить, чтобы женщины и девочки имели равные права владения и пользования и доступа к земельным, рыбным и лесным ресурсами независимо от их гражданского и семейного положения.
- **Целостный и устойчивый подход:** признание того, что природные ресурсы и их использование взаимосвязаны, и принятие комплексного и устойчивого подхода управления ими.
- **Консультации и участие:** взаимодействие и поиск поддержки тех, кто, обладая законными правами владения и пользования, может быть затронут решениями, до принятия решений, и реагирование на их вклад; принятие во внимание существующего дисбаланса власти между различными сторонами и обеспечение активного, свободного, эффективного, значимого и информированного участия отдельных лиц и групп в соответствующих процессах принятия решений.
- **Верховенство права:** принятие подхода, основанного на правилах, посредством законов, которые широко публикуются на используемых в стране языках, относятся ко всем, в равной степени применяются и независимо рассматриваются, и которые соответствуют их существующим обязательствам по национальному и международному праву, а также должным образом учитывают добровольные обязательства в соответствии с применимыми региональными и международными документами.
- **Прозрачность:** четкое определение и широкое распространение политики, законов и процедур на используемых в стране языках, а также широкое распространение решений на таких языках и в доступных для всех форматах.

- **Подотчетность:** привлечение отдельных лиц, государственных учреждений и негосударственных субъектов к ответственности за их действия и решения в соответствии с принципами верховенства закона.
- **Постоянное совершенствование:** государствам следует совершенствовать механизмы мониторинга и анализа управления землевладением в целях разработки программ, основанных на фактических данных, и обеспечения постоянного совершенствования (ФАО, 2012).

1.4. СВЯЗЬ МЕЖДУ ВЛАДЕНИЕМ И ПОЛЬЗОВАНИЕМ И НБДЗ: НАУЧНАЯ ОСНОВА ДЛЯ СОЗДАНИЯ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ НЕЙТРАЛЬНОГО БАЛАНСА ДЕГРАДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ И БОРЬБЫ С ОПУСТЫНИВАНИЕМ, ДЕГРАДАЦИЕЙ ЗЕМЕЛЬ И ЗАСУХОЙ

Международное научное сообщество провело обширные исследования, изучающие взаимосвязи между владением и использованием земельными ресурсами, устойчивым управлением земельными ресурсами и деградацией земель. Полученные результаты единодушно подчеркивают важность гарантированного владения и пользования земельными ресурсами для создания благоприятных условий для предотвращения, сокращения и обращения вспять процесса деградации земель. В Специальном докладе МГЭИК об изменении климата и земельных ресурсах говорится, что многие методы устойчивого управления земельными ресурсами не получили широкого распространения из-за ненадежности владения и пользования земельными ресурсами, отсутствия доступа к ресурсам, неэффективных консультационных услуг по сельскому хозяйству, недостаточных и неравных частных и государственных стимулов, а также отсутствия знаний и практического опыта (IPCC, 2019). В докладе МПБЭУ об оценке деградации и восстановления земель подчеркивается несколько ключевых идей о том, что традиционная практика и знания, используемые коренными народами и местными общинами, могут быть эффективными для сохранения биоразнообразия и предотвращения, сокращения и обращения вспять деградации земель. В докладе также подчеркивается важность координации политики для создания благоприятных условий для более устойчивого управления земельными ресурсами, включая «политику, которая обеспечивает и защищает индивидуальное и коллективное владение и пользование земельными ресурсами и права собственности в соответствии с национальным законодательством на соответствующем уровне, расширяет возможности коренных народов и местных общин и признает роль коренных и местных знания и практику в целях устойчивого управления земельными ресурсами» (IPBES, 2018). Эти выводы дополнительно подтверждаются данными, показывающими, что более 360 миллионов коренных народов и местных общин населяют существующие охраняемые территории (Rights and Resource Initiative, 2020) и управляют по меньшей мере 17 процентами углерода, содержащегося в лесах 64 стран Африки, Азии и Латинской Америки (Frechette *et al.*, 2018).

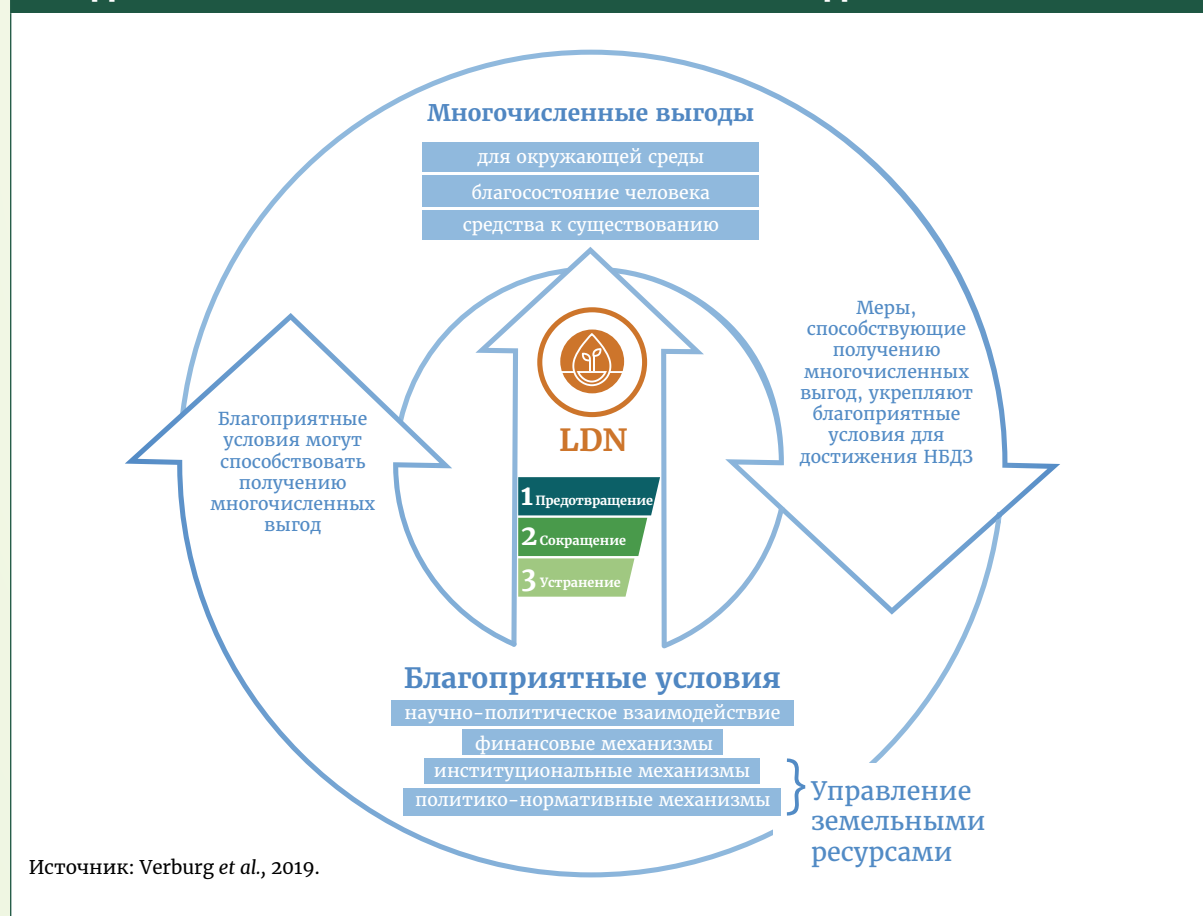
Эти взаимосвязи были дополнительно изучены Механизмом научно-политического взаимодействия (МНПВ) КБООН в рамках научной концептуальной структуры НБДЗ (НКС НБДЗ) и технического доклада «Создание благоприятных условий для нейтрализации деградации земель и ее потенциальный вклад в повышение благосостояния, средств к существованию и окружающей среды». Укрепление ответственного и инклюзивного управления земельными ресурсами с акцентом на защиту прав владения и пользования земельными ресурсами уязвимых и маргинализированных групп населения является одной из четырех целей НБДЗ, определенных в НКС НБДЗ. Научная рамочная основа далее подчеркивает, что, следуя руководству по прозрачному и совместному планированию землепользования, представленному в ДРПРВ, инициативы НБДЗ могут быть реализованы таким образом, чтобы гарантировать законные права владения и пользования (Orr *et al.*, 2017). В техническом отчете МНПВ делается вывод о том, что благоприятная среда для достижения НБДЗ состоит из четырех основных аспектов: (а) механизма научно-

политического взаимодействия; (b) финансовых элементов; (c) институциональных механизмов; и (d) элементов политики и регулирования. Важнейшим компонентом последних двух аспектов является управление земельными ресурсами, и фактически в докладе подчеркивается, что создание благоприятных условий для НБДЗ в значительной степени является мероприятием по управлению земельными ресурсами. Эти выводы подчеркивают многоаспектный характер благоприятной среды для достижения НБДЗ, которая требует усиления вертикальной и горизонтальной интеграции институтов и механизмов управления. Кроме того, управление земельными ресурсами и гарантии владения и пользования земельными ресурсами должны быть адаптированы к местным условиям и отвечать потребностям и чаяниям затронутых сообществ. Они также подчеркивают динамику управления земельными ресурсами и растущее влияние глобальных производственно-сбытовых цепочек на практику управления земельными ресурсами, создавая как проблемы, так и возможности для достижения НБДЗ (Verburg *et al.*, 2019). Более того, опыт по всему миру доказывает, что владение и пользование земельными ресурсами является лишь одной из целого ряда проблем, препятствующих осуществлению мер НБДЗ⁸ (Allen *et al.*, 2020; Chasek *et al.*, 2020; Collantes *et al.*, 2018; Cowie *et al.*, 2019; Dallimer and Stringer, 2018; Kapović Solomun *et al.*, 2018; Kust *et al.* 2018; Okpara, Stringer and Akhtar-Schuster, 2019; Speranza, Adenle and Boillat, 2019; van Haren *et al.*, 2019; von Maltitz *et al.*, 2019; Wunder and Bodle, 2019).

Из этих научных результатов следует, что гарантии владения и пользования земельными ресурсами побуждают землепользователей и правообладателей инвестировать в устойчивое управление земельными ресурсами, такое как агролесомелиорация, террасирование, дренаж, оросительные системы и сохранение почв, для повышения долгосрочной продуктивности земель. Те, у кого есть уверенность в

РИСУНОК 1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАМКИ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ НБДЗ, БЛАГОПРИЯТНОЙ СРЕДОЙ И ПОЛУЧЕНИЕМ МНОГОЧИСЛЕННЫХ ВЫГОД



⁸ Другие проблемы реализации могут включать, среди прочего, слабую политику, неспособность учитывать гендерные факторы и отсутствие потенциала для комплексного планирования землепользования, комплексных подходов, а также финансовых и других ресурсов.

доступе и контроле над землей, мотивированы вкладывать средства в методы сохранения и восстановления, не опасаясь, что их земля может быть несправедливо захвачена или на нее могут посягнуть третьи лица. Гарантия владения и пользования земельными ресурсами также снижает вероятность того, что любые противоречивые претензии и споры приведут к потере земли. Возникающая в результате уверенность в землевладении в долгосрочной перспективе обеспечивает убежденность в необходимости осуществления крупномасштабных инвестиций в НБДЗ и восстановление. Ключевым вопросом ответственного управления владением и использованием ресурсами является необходимость обеспечения и защиты законных прав на землю и обеспечения того, чтобы уязвимые слои населения, включая коренные народы и местные общины, могли участвовать и извлекать выгоду из усилий по сохранению, устойчивому управлению и восстановлению земель. Неэффективное, отсутствующее или безответственное управление земельными ресурсами подрывает гарантии владения и пользования, негативно влияя на устойчивое развитие, включая усилия по борьбе с ОДЗЗ. Неравенство в распределении земельных ресурсов и контроле над ними, а также неясные права и порядок их осуществления могут обострить конкуренцию за скудные земельные ресурсы и усилить давление на них там, где спрос особенно высок. Напротив, улучшение гарантий владения и пользования может принести множество преимуществ с точки зрения сокращения бедности, повышения продовольственной безопасности, расширения прав и возможностей женщин и молодежи, предотвращения конфликтов за ресурсы, а также положительно сказаться на сохранении биоразнообразия и на смягчении последствий изменения климата и адаптации к ним.

Несмотря на то, что связи между владением и использованием ресурсами и инициативами в области НБДЗ широко обсуждались и признавались в контексте КБООН, в техническом отчете МНПВ о благоприятных условиях для достижения НБДЗ отмечается, что в очень немногих страновых отчетах по установлению целевых показателей НБДЗ рассматривается владение и использование земельными ресурсами, хотя заинтересованные стороны считают, что гарантированное владение и пользование земельными ресурсами и доступ к ним относятся к числу наиболее важных стратегий, процедур и стимулов, необходимых для достижения НБДЗ (Verburg *et al.*, 2019). Это говорит о том, что воля и возможности для решения проблем владения и пользования, а также доступа к земельным ресурсам пока недостаточны. Секретариат КБООН, МНПВ и Глобальный механизм опубликовали множество документов, в которых содержатся предварительные и концептуальные рекомендации о том, как рассматривать ответственное управление землевладением в контексте НБДЗ, включая НКС НБДЗ, Оперативное руководство по проектам и программам преобразования НБДЗ для поддержки стран, контрольный перечень проектов и программ преобразования в области НБДЗ и руководство по разработке учитывающих гендерные аспекты преобразовательных проектов и программ НБДЗ. Цель данного технического руководства — глубже рассмотреть вопрос реализации и предложить возможные действия по интеграции принципов ДРПВ в инициативы НБДЗ.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

ФАО, 2012. Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. Рим.

IPC Working Group on Land, Forests, Water and Territory. 2016. *People's Manual on the Guidelines on Governance of Land, Fisheries and Forests*. International Planning Committee for Food Sovereignty.

Verburg, P., Metternicht, G., Allen, C., Debonne, N., Akhtar-Schuster, M., Inácio da Cunha, M., Karim, Z., Pilon, A., Raja, O., Sánchez Santivañez, M. & Şenyaz, A. 2019. *Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Wellbeing, Livelihoods and the Environment*. A Report of the Science–Policy Interface. Bonn. UNCCD.



ВВЕДЕНИЕ В ТЕХНИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО

2.1. ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ И СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

В решении 26/COP.14 КБООН Секретариату было предложено в сотрудничестве с ФАО и другими соответствующими партнерами «подготовить техническое руководство по включению Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности в процесс осуществления Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием и деградацией земель с учетом национальных условий для рассмотрения Конференцией Сторон на ее пятнадцатой сессии».

Данное техническое руководство предлагает потенциальные решения часто встречающихся проблем в области владения и пользования земельными ресурсами в контексте национальных планов, правовых рамок, стратегий и программ действий в отношении НБДЗ. Таким образом, это техническое руководство адресовано политикам и лицам, принимающим решения, и информирует их о потенциале и средствах, с помощью которых законные права владения и пользования и ответственное управление владением и использованием могут способствовать выполнению обязательств по НБДЗ и восстановлению земель. Оно также предназначено для вторичной аудитории, представленной управляющими земельными

ресурсами и потенциальными бенефициарами, которые участвуют в инициативах НБДЗ и на которых они влияют, включая организации гражданского общества, особенно те, которые поддерживают уязвимые группы населения, включая коренные народы, местные общины, женщин и молодежь.

2.2. КЛЮЧЕВЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

В дополнение к принципам ДРПРВ и основам защиты прав человека здесь выделяются три ключевых соображения, которые должны учитываться при реализации инициатив НБДЗ, независимо от того, какие пути определены как наиболее соответствующие национальному контексту. Хотя эти ключевые соображения применимы ко всем путям, универсальные пути дают больше понимания и описывают потенциальные действия по обеспечению законных прав владения и пользования, консультаций и участия, а также учета гендерных аспектов в инициативах НБДЗ.

Законные права владения и пользования ресурсами

ДРПРВ гласят: «На основе анализа прав владения и пользования ресурсами в соответствии с национальным законодательством государствам следует обеспечить юридическое признание законных прав владения и пользования, которые в настоящее время не защищены законом. Политика и законы, обеспечивающие права владения и пользования, должны быть недискриминационными и учитывать гендерные аспекты. В соответствии с принципами консультаций и участия, изложенными в настоящих Руководящих принципах, государствам следует определить с помощью представленных широкой общественности правил категории прав, которые считаются законными. Все формы владения и пользования должны обеспечивать всем лицам определенную степень гарантии владения и пользования, которая гарантирует правовую защиту от принудительных выселений, которые несовместимы с существующими обязательствами государств по национальному и международному праву, а также от притеснений и других угроз» (ФАО, 2012, пункт 4.4).

Законные права владения и пользования включают все существующие механизмы владения и пользования на индивидуальном и общинном уровнях, включая коллективные или общинные права на землю и ресурсы, независимо от их официального признания государством. Они также включают права владения и пользования на любой срок и права доступа к природным ресурсам, к которым они относятся. Законные права владения и пользования являются центральной концепцией принципов ДРПРВ и всех путей, описанных здесь далее. Проактивный подход может быть применен в инициативах НБДЗ для определения и защиты (ДРПРВ, пункты 7.1–7.6) всех законных прав владения и пользования в областях вмешательства и обеспечения вовлеченности и участия всех (см. путь 1).

Консультации и участие

ДРПРВ определяет консультации и участие как «взаимодействие и поиск поддержки тех, кто, обладая законными правами владения и пользования, может быть затронут решениями, до принятия решений, и реагирование на их вклад; принятие во внимание существующего дисбаланса власти между различными сторонами и обеспечение активного, свободного, эффективного, значимого и информированного участия отдельных лиц и групп в соответствующих процессах принятия решений» (ФАО, 2012, пункт 3В.6).

Чтобы обеспечить содержательные и основанные на широком участии консультации во время разработки, реализации и мониторинга инициатив НБДЗ, лица, которых потенциально могут затронуть инициативы НБДЗ, должны иметь доступ к соответствующей информации до принятия решений в доступном формате и на доступном языке, а также достаточное время для проведения всесторонних консультаций и участия.

В этой связи важно выявлять и учитывать различные возможности затронутых групп, с тем чтобы обеспечить полноценное участие. Местные субъекты гражданского общества, такие как экологические организации, группы фермеров, организации коренных народов и другие гражданские группы, играют важную роль во взаимодействии и общении с особо уязвимыми группами населения, включая коренные народы, местные общины, женщин и молодежь. Следовательно, укрепление потенциала местного гражданского общества играет важную роль в мобилизации консультаций и участия в различных масштабах: организация информационно-пропагандистских мероприятий, распространение идей и информации, организация учебных мероприятий и получение обратной связи от заинтересованных сторон. Особое внимание потребуется уделить обеспечению процесса консультаций, учитывающего гендерные аспекты⁹. Те, кто реализует инициативу НБДЗ, несут ответственность за обеспечение содержательных, всеобъемлющих и основанных на широком участии консультаций на протяжении всего процесса разработки, реализации и мониторинга инициативы. Тем не менее, государство может также устанавливать требования в отношении консультаций и участия во всех инициативах НБДЗ и всех участников, включая представителей частного сектора.

Платформы участия многих заинтересованных сторон являются инструментом для инклюзивных форм участия и консультаций для достижения осознанного согласия между различными заинтересованными сторонами и могут быть дополнены различными международными документами, например, Декларация ООН о правах коренных народов (UNDRIP) и Конвенция 169 Международной организации труда (ILO, 1989). Например, UNDRIP предусматривает свободное, предварительное и осознанное согласие (FPIC) коренных народов в тех случаях, когда могут быть затронуты их права. FPIC — это коллективное право коренных народов, вытекающее из права на самоопределение на их землях, территориях и других признанных владениях. Для целей настоящего руководства FPIC следует рассматривать как «коллективное право коренных народов принимать решения через своих собственных свободно выбранных представителей и традиционные или другие институты и давать или отказывать в своем согласии до одобрения правительством, промышленностью или другой внешней стороной любого проекта, который может повлиять на земли, территории и ресурсы, которыми они обычно владеют, занимают или иным образом используют» (FAO, 2014a). Таким образом, существует прямая связь между FPIC и самоуправлением.

Подход, учитывающий гендерные аспекты

ДРПРВ подчеркивают необходимость «обеспечения равного права женщин и мужчин на осуществление всех прав человека, признавая при этом различия между женщинами и мужчинами и принимая конкретные меры, направленные на ускорение фактического равенства, когда это необходимо». Обеспечение приверженности гендерному равенству на протяжении всего процесса НБДЗ является основополагающей особенностью инициатив НБДЗ, поэтому Глобальный механизм КБООН разработал руководство по учету гендерных вопросов в действиях, связанных с достижением НБДЗ¹⁰. Гендерно-ориентированный подход признает и учитывает гендерные нормы и неравенство и реагирует на них путем разработки действий, политики и инициатив для удовлетворения различных потребностей, ограничений и возможностей женщин и мужчин. Гендерно-ориентированный подход обеспечивает удовлетворение различных потребностей женщин и мужчин; справедливое участие женщин и мужчин; справедливое распределение благ, ресурсов, статуса и прав. Этот подход применим ко всем этапам разработки, реализации и мониторинга программы.

Во многих контекстах женщины находятся в неблагоприятном положении при принятии решений по землепользованию и управлению из-за дискриминационных механизмов управления и социальных норм, а также других сохраняющихся структурных неравенств. Они владеют пропорционально меньшим количеством земельных ресурсов, чем мужчины, и могут быть в худшем положении в вопросах прав наследования. Права женщин на землю чаще нарушаются, когда выгоды от инвестиций в управление земельными ресурсами присваиваются другими. Женщины также находятся в неблагоприятном положении из-за неравных властных отношений и ограниченного значимого участия в процессе принятия решений. Члены семьи мужского пола могут обладать большей властью в принятии решений

⁹ См., например, Oxfam and IISD (2017).

¹⁰ С руководством можно ознакомиться на веб-сайте КБООН: <https://www.unccd.int/publications/manual-gender-responsive-land-degradation-neutrality-transformative-projects-and>

по методам управления, выбору сельскохозяйственных культур и распределению прав на землю внутри домохозяйства. Применяя гендерно-ориентированный подход, инициативы НБДЗ могут решить эти проблемы и улучшить контроль женщин над землей, повысить их способность принимать решения на уровне домохозяйств и сообществ и укрепить их способность участвовать в инициативах НБДЗ. Более того, решение гендерных вопросов инклюзивным и взаимосвязанным образом в инициативах НБДЗ с учетом взаимосвязанного характера других социальных идентичностей (таких как возраст, этническая принадлежность, пол, каста и класс) может удовлетворить дифференцированные потребности других уязвимых групп и привести к более широким общественным выгодам и совместным мерам по устранению дублирующих и взаимозависимых систем опыта, дискриминации и/или неблагоприятного положения.





ПУТИ

3.1. ОБЪЯСНЕНИЕ ПОДХОДА, ОСНОВАННОГО НА ПУТЯХ

Для учета разнообразия национальных условий в данном техническом руководстве предлагается гибкий, общий и всеобъемлющий набор из девяти ориентированных на конкретные действия путей, который позволяет адаптировать их к условиям различных стран, чтобы включить принципы ДРПРВ в инициативы по борьбе с опустыниванием, деградацией земель и засухой и достичь НБДЗ. Помимо ДРПРВ, решений КС КБООН и рамочной программы НБДЗ в основу путей лег обзор литературы об извлеченных уроках, тематических исследованиях и передовой практике, а также серия электронных консультаций с многочисленными заинтересованными сторонами, проведенных с июня по ноябрь 2020 года. Пути сформулированы таким образом, чтобы они учитывали ряд стран и не были специфичны для контекста одной страны или тематического исследования. Любые действия по внедрению путей должны быть согласованы с принципами ДРПРВ¹¹ и правами человека.

Девять путей решения часто встречающихся проблем владения и пользования земельными ресурсами в связи с достижением НБДЗ. В каждом из них описываются способы применения принципов ДРПРВ для достижения НБДЗ и рассматриваются способы их реализации. Каждый путь также содержит: (i) список возможных действий на национальном и местном уровнях; (ii) ссылки в разделе «Дополнительная литература» для углубления понимания тем, представленных в путях, и для дальнейшего предоставления технических рекомендаций, касающихся реализации на местах; и (iii) тематическое исследование, иллюстрирующее потенциальные возможности и проблемы, которые могут возникнуть при реализации путей в различных национальных и местных контекстах. Однако не все пути применимы ко всем странам, поэтому пользователям данного технического руководства предлагается рассмотреть те пути, которые

¹¹ См. общие принципы и принципы реализации ДРПРВ в разделе 1.4.

наиболее подходят для их национальных условий с учетом стремления достичь НБДЗ и принципов ДРПРВ. Для достижения НБДЗ необходимо использовать несколько путей в рамках интегрированного комплексного подхода. Независимо от используемых путей, подходы должны включать законные права владения и пользования, широкие и инклюзивные консультации и участие, а также подход, учитывающий гендерные аспекты, то есть ключевые соображения, описанные в разделе 2.2.

3.2. ВНЕДРЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА В РАМКАХ ИНИЦИАТИВ В ОБЛАСТИ НБДЗ

На рисунке 2 схематически представлен комплексный подход к включению управления владением и использованием ресурсами в инициативы НБДЗ с принципами ДРПРВ в качестве всеобъемлющего руководящего инструмента.

На этапе планирования инициатив НБДЗ проводятся предварительные оценки, чтобы убедиться, что мероприятия и компоненты инициативы соответствуют физической и социальной среде и учитывают конкретные потребности, проблемы и реалии на местах. Для интеграции вопросов владения и пользования земельными ресурсами в деятельность инициатив НБДЗ рекомендуется провести три оценки: оценку владения и пользования земельными ресурсами, а также гендерную и биофизическую оценки.

Оценка владения и пользования земельными ресурсами изучает механизмы владения и пользования (кто может использовать какие ресурсы, как долго и на каких условиях) в соответствии с формальными/законодательными правовыми рамками и обычаями владения и пользования в районе проведения оценки (FAO, 2002). Оценка будет направлена на определение типа владения и пользования (государственные, частные или общинные земли) в районе осуществления мер. Оценка учитывает все виды соглашений или законных прав владения и пользования, включая те, которые являются сезонными или периодическими (например, выпас скота), и включает в себя отображение законодательных и основанных на обычаях органов власти, которые играют определенную роль в соглашениях о владении и пользовании (FAO, 2002). Там, где это уместно, оценка может быть направлена на понимание отсутствия гарантий владения и пользования в области осуществления мероприятий, которое может включать типологию конфликтов, связанных с владением и использованием. Оценка должна определить, какие проблемы владения и пользования ресурсами в правовых и организационных рамках на национальном уровне и в области осуществления мероприятий могут ограничить воздействие планируемой инициативы НБДЗ.

Гендерная оценка изучает различия в гендерных ролях, видах деятельности, потребностях, возможностях и правах/привилегиях в определенной ситуации или контексте. Далее она рассматривает отношения между женщинами и мужчинами, их доступ к ресурсам и контроль над ними, а также ограничения, с которыми они сталкиваются по отношению друг к другу. Гендерная оценка должна быть включена во все секторальные оценки или ситуационные анализы, чтобы гарантировать, что гендерная несправедливость и неравенство не усугубляются осуществляемыми мероприятиями и что, где это возможно, поощряется большее равенство и справедливость в гендерных отношениях. В контексте инициатив НБДЗ гендерная оценка может проводиться как часть оценки владения и пользования земельными ресурсами (UN Women, UNCCD and IUCN, 2019).

Биофизическая оценка, которая исследует прямые и косвенные факторы деградации земель, неотъемлема от этапа планирования любой инициативы НБДЗ и может способствовать выявлению путей, необходимых в конкретном случае. Страны, которые установили свои добровольные национальные целевые показатели НБДЗ в рамках КБООН, проанализировали причины и последствия деградации земель для принятия основанных на фактических данных решений в отношении целевых показателей, которых желательно и

реально достичь к 2030 году, чтобы избежать, сократить или обратить вспять деградацию земель. Анализ агрегированных данных страновых отчетов по установлению целевых показателей НБДЗ показывает, что деградация земель в первую очередь связана с сельскохозяйственными угодьями, лесами, лугами, саваннами и водно-болотными угодьями. Пять наиболее часто встречающихся категорий целей НБДЗ включают: (i) восстановление/улучшение сельскохозяйственных угодий; (ii) восстановление/увеличение площади лесов; (iii) восстановление/улучшение лугов и саванн; (iv) повышение плодородия почв и запасов органического углерода в почве; и (v) улучшение управления водно-болотными угодьями (Grita and Rijpma, 2019).

При комплексном подходе определение соответствующих путей основывается на результатах этих предварительных оценок. Понимание биофизической оценки и, в частности, факторов деградации земель и национальных приоритетов, установленных в целях НБДЗ, позволяет определить, какой тип земель подвергается деградации, например, сельскохозяйственные угодья, леса, луга и саванны, а также водно-болотные угодья. Оценки владения и пользования земельными ресурсами и гендерной проблематики позволяют определить, какие системы землевладения — частные, общинные или государственные земли — подвержены деградации земель, выявить основные проблемы в обеспечении прав владения и пользования и помочь адаптировать мероприятия к конкретным местным потребностям и условиям.

Существует два набора путей: универсальный и контекстно-зависимый. Универсальные пути могут применяться ко всем инициативам НБДЗ для всех факторов деградации земель и всех типов систем владения и пользования (частные земли, государственные земли, земли общего пользования), в то время как пути, зависящие от контекста, учитывают конкретные ситуации, однако для их осуществления требуются элементы универсальных путей. Такие контексты могут включать, например, ситуации в конкретных странах или ситуациях, относящиеся к определенным субнациональным регионам, типам землепользования или группам. Эти особенности выявляются на основе выводов и повторений предварительных оценок.

Например, оценки владения и пользования и факторов деградации земель могут выявить, что проблемы управления пастбищами, ведущие к деградации земель, возникают в основном на государственных землях, помимо этого, гарантии владения и пользования ненадежны. Это первое широкое понимание связи между проблемой владения и пользования и фактором деградации помогает определить, какой из девяти путей лучше подходит для данного конкретного национального или местного контекста.

Четыре универсальных пути применимы к целому ряду проблем, связанных с деградацией земель и владением и использованием земельными ресурсами, и включают в себя: укрепление политической и правовой базы (путь 1); создание целевых координационных механизмов (путь 2); обеспечение прав женщин на владение и пользование земельными и природным ресурсам, а также доступа к ним (путь 3); и создание доступных и прозрачных механизмов рассмотрения жалоб и разрешения споров (путь 4). Эти четыре пути содержат конкретные действия по решению трех ключевых вопросов: признание законных прав владения и пользования (путь 1); консультации и участие (пути 2 и 4); и учет гендерных факторов (путь 3). Эти ключевые соображения также применимы к путям, зависящим от контекста, в том числе к разработке совместного планирования землепользования с учетом прав владения и пользования (путь 5); поддержка НБДЗ с помощью инструментов управления земельными ресурсами (путь 6); признание и документирование прав владения и пользования ресурсами на общественных землях (путь 7); признание и документирование прав владения и пользования для устойчивого управления общим достоянием (путь 8); и распределение и укрепление прав на частную землю (путь 9).

Рациональное планирование является ключом к применению этого интегрированного комплексного подхода. Признано, что для реализации этих путей потребуется задействовать значительные организационные, финансовые и технологические ресурсы, и что их может быть трудно обеспечить непрерывность и надежность процесса. Средства необходимы уже на этапе планирования для покрытия расходов на предварительные оценки и определения соответствующих путей и мероприятий по улучшению управления владением и использованием ресурсами. Поэтому необходимо разработать специальный бюджет для определения и поддержки необходимых механизмов координации и

РИСУНОК 2

ПОДХОД, ОСНОВАННЫЙ НА ПУТЯХ, К ИНТЕГРАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРАВАМИ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ НБДЗ

ПРИНЦИПЫ ДРПРВ КАК ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ РУКОВОДЯЩИЙ ИНСТРУМЕНТ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ФИЗИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ СРЕДЫ В КОНТЕКСТЕ ИНИЦИАТИВЫ НБДЗ

Оценка прав владения и пользования земельными ресурсами

(Понимание законных прав владения и пользования земельными ресурсами)

Оценка гендерных вопросов

(Понимание гендерных ролей, норм и неравенства)

Биофизическая оценка

(Понимание прямых и косвенных факторов деградации земель)

ВЫЯВЛЕНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ СПОСОБОВ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ВЛАДЕНИЕМ И ПОЛЬЗОВАНИЕМ

СИСТЕМА ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ

Универсальные пути

(применимы ко всем инициативам в области НБДЗ)



Путь 1. Совершенствование политики и правовых рамок



Путь 2. Создание целевых механизмов координации политики



Путь 3. Обеспечение прав женщин на владение и пользование земельными и природными ресурсами, а также доступа к ним



Путь 4. Создание доступных и прозрачных механизмов рассмотрения жалоб и разрешения споров

Государственные земли

Общее достояние

Частная земля

Пути, зависящие от ситуации

(могут применяться на основе оценки прав владения и пользования земельными ресурсами с учетом их актуальности для конкретной инициативы в области НБДЗ)



Путь 5. Разработка и внедрение комплексного, основанного на широком участии планирования землепользования, учитывающего владение и пользование ресурсами



Путь 6. Поддержка НБДЗ с помощью инструментов управления земельными ресурсами



Путь 7. Признание и документирование законных прав владения и пользования государственными земельными ресурсами



Путь 8. Признание и документирование прав владения для устойчивого управления общим достоянием



Путь 9. Распределение и укрепление прав и обязанностей в отношении частных земельных ресурсов

Источник: настоящее исследование

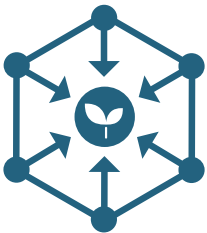
сотрудничества на национальном и местном уровнях, а также можно запросить финансирование у доноров. С точки зрения доноров, предоставление таких ресурсов для реализации путей позволяет добиться большего эффекта, поскольку сочетание ДРПРВ и НБДЗ усиливает происходящие изменения.

3.3. ОБЗОР ОБОСНОВАНИЯ: ПРИНЦИПЫ ДРПРВ И РЕШЕНИЯ КС КБОООН

В таблице 1 представлено обоснование каждого пути и их связи с соответствующими решениями КС КБОООН, а также принципами и руководящими указаниями ДРПРВ.

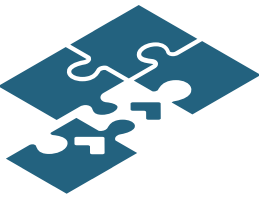
ТАБЛИЦА 1

ОБЗОР ОБОСНОВАНИЯ ПУТЕЙ В РЕШЕНИЯХ КС КБОООН, А ТАКЖЕ ПРИНЦИПОВ И РУКОВОДЯЩИХ УКАЗАНИЙ ДРПРВ

Путь	Решения КС КБОООН	Принципы и руководящие принципы ДРПРВ
 Путь 1. Укрепление политических и правовых рамок	Решение 26/COP.14 «Предлагает Сторонам пересмотреть и, при необходимости, принять национальное законодательство и процедуры в области управления земельными ресурсами в целях поддержки устойчивого землепользования и восстановления земель; призывает Стороны признавать законные права владения и пользования, включая права, основанные на обычаях, в соответствии с национальной правовой базой».	Пункт 5.3 ДРПРВ устанавливает, что «государства должны обеспечить, чтобы политические, правовые и организационные основы управления землевладением признавали и уважали, в соответствии с национальным законодательством, законные права владения и пользования, включая законные права владения и пользования, предусмотренные обычаями, которые в настоящее время не защищены законом; а также облегчать, поощрять и защищать осуществление прав владения и пользования. Рамочная структура должна отражать социальную, культурную, экономическую и экологическую значимость земельных, рыбных и лесных ресурсов. Государствам следует обеспечить отсутствие дискриминации и содействовать социальной справедливости и гендерному равенству. Рамочные основы должны отражать взаимосвязь между земельными, рыбными и лесными ресурсами и их использованием и предусматривать комплексный подход к управлению ими».

Путь	Решения КС КБООН	Принципы и руководящие принципы ДРПВ
 Путь 2. Создание целевых механизмов координации политики	Решение 16/COP.14 «Также предлагает странам-сторонам конвенции, установившим добровольные цели достижения нейтрального баланса земель, добиваться намеченного в соответствии со своими национальными планами, стратегиями и программами действий путем: (а) институционализации горизонтальной и вертикальной координации с учетом участия многих заинтересованных сторон в поддержку актуализации и достижения нейтрального баланса деградации земель за пределами Программы установления целевых показателей нейтрального баланса деградации земель; (б) укрепления/развития механизмов, поддерживающих внедрение и обеспечение соблюдения нейтрального баланса деградации земель, для лучшей координации действий, связанных с нейтральным балансом деградации земель, сверху вниз и снизу вверх».	В пункте 5.6 ДРПВ подчеркивается необходимость того, чтобы государства «обеспечивали координацию между учреждениями-исполнителями, а также местными органами власти, коренными народами и другими сообществами с традиционными системами владения и пользования ресурсами». Пункт 26.2 ДРПВ предусматривает, что «государствам рекомендуется создавать платформы и структуры с участием многих заинтересованных сторон на местном, национальном и региональном уровнях или использовать такие существующие платформы и структуры для сотрудничества в реализации настоящих Руководящих принципов (...). Этот процесс должен быть инклюзивным, основанным на широком участии, учитывающим гендерные аспекты, осуществимым, экономически эффективным и устойчивым».
 Путь 3. Обеспечение прав женщин на владение и пользование земельными и природными ресурсами, а также доступа к ним	Решение 26/COP.14 «Предлагает Сторонам юридически признать равные права женщин на пользование и владение землей, расширение равного доступа женщин к земле и гарантии владения и пользования земельными ресурсами, а также содействовать принятию учитывающих гендерные аспекты мер по борьбе с опустыниванием/деградацией земель и засухой и достижению нейтралитета деградации земель с учетом национального контекста».	ДРПВ указывают гендерное равенство как один из десяти принципов реализации. Кроме того, в пункте 5.4 ДРПВ отмечено: «Государствам следует учитывать особые препятствия, с которыми сталкиваются женщины и девочки в отношении владения и пользования и связанных прав и принимать необходимые меры, чтобы нормативно-правовая база обеспечивала надлежащую защиту женщин и чтобы законы, признающие права женщин на владение и пользование ресурсами, применялись и соблюдались. Государствам следует обеспечить, чтобы женщины могли законно заключать контракты, касающиеся прав владения и пользования, на основе равенства с мужчинами, и должны стремиться предоставлять юридические услуги и другую помощь, с тем чтобы женщины могли защищать свои интересы в области владения и пользования ресурсами».

Путь	Решения КС КБООН	Принципы и руководящие принципы ДРПРВ
 Путь 4. Создание доступных и прозрачных механизмов рассмотрения жалоб и разрешения споров	Решение 26/COP.14 «Призывает Стороны обеспечить эффективный, своевременный и бюджетный доступ к правосудию и прозрачным механизмам разрешения споров». «Также призывает Стороны признавать и поощрять справедливые и инклюзивные механизмы разрешения конфликтов, созданные сообществами».	Пункты, включенные в руководящее положение 21 ДРПРВ, описывают порядок разрешения споров по поводу прав владения и пользования ресурсами. Они подчеркивают важность того, чтобы государства предоставляли доступ к средствам правовой защиты посредством беспристрастных государственных и негосударственных, судебных и внесудебных процессов, защищенных от коррупции, свободных от политических и иных попыток повлиять на результат и доступных для всех женщин и мужчин с точки зрения местоположения, языка и процедур. В соответствии с пунктом 21.6: «Государства должны стремиться оказывать правовую помощь уязвимым и маргинализированным лицам, чтобы обеспечить безопасный доступ для всех к правосудию без дискриминации».
 Путь 5. Разработка и внедрение комплексного, основанного на широком участии планирования землепользования, учитывающего владение и пользование ресурсами	Решение 16/COP.14 «Призывает страны-стороны Конвенции надлежащим образом учитывать условия владения и пользования земельными ресурсами и планирования землепользования для создания благоприятных политических и нормативных условий для достижения нейтрального баланса деградации земель в соответствии с Добровольными руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности для управления воздействием мер, направленных на достижение нейтрального баланса деградации земель, на владение и пользование земельными ресурсами». «Призывает Стороны и другие заинтересованные стороны: (...) (с) учитывать гендерные аспекты и интересы женщин, молодежи и девочек при планировании землепользования и при разработке мероприятий, направленных на достижение нейтрального баланса деградации земель».	Пункты, включенные в руководящие принципы 3, 16 и 20 ДРПРВ, подчеркивают, что при комплексном планировании землепользования необходимо признавать и уважать всех законных правообладателей и их законные права на владение и пользование ресурсами, как отмечено в пункте 20.3: «Государства должны стремиться к согласованию и приоритизации общественных и частных интересов, а также интересов сообществ, и учитывать требования для различных видов пользования ресурсами, таких как сельское, сельскохозяйственное, кочевое, городское и экологическое. Пространственное планирование должно учитывать все права владения и пользования, включая дублирующие и временные права». В пунктах 20.2 и 20.4 далее указано, что: «Государствам следует разрабатывать путем консультаций и участия и пропагандировать учитывающую гендерные аспекты политику и законы о регулируемом пространственном планировании» и «государствам следует обеспечить широкое участие общественности в разработке предложений по планированию и рассмотрению проектов территориальных планов для обеспечения учета приоритетов и интересов сообществ, включая коренные народы и сообщества, производящие продукты питания». Если совместное комплексное планирование землепользования приводит к экспроприации, ее возможность должна исходить исключительно из общественных целей, концепция которых должна быть «четко определена законом» в соответствии с пунктом 16.1. В том же пункте указывается, что должно быть приобретено только минимальное количество земли и незамедлительно предоставлена справедливая компенсация.

Путь	Решения КС КБООН	Принципы и руководящие принципы ДРПРВ
 Путь 6. Поддержка НБДЗ с помощью инструментов управления земельными ресурсами	Решение 26/СОР.14 «Призывает Стороны поощрять ответственные и устойчивые частные и государственные инвестиции в борьбу с опустыниванием/деградацией земель и засухой, включая программы восстановления, которые соответствуют экологическим и социальным гарантиям в соответствии с Добровольными руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, а также национальным законодательством».	Пункты 13.1, 13.3 и 13.4 ДРПРВ подчеркивают связь «консолидации земель, обмена или других добровольных подходов к перестройке участков или владений, чтобы помочь владельцам и пользователям улучшить планировку и использование своих участков или владений» с устойчивым управлением земельными ресурсами. «Там, где это уместно, государства могут рассмотреть вопрос о поощрении и содействии консолидации земель и земельных банков в целях охраны окружающей среды (...)» и «там, где дробление мелких семейных ферм и лесов на множество участков увеличивает производственные издержки, государства могут рассмотреть вопрос о консолидации земель и земельных банков для улучшения структуры этих ферм и лесов. Государствам следует воздерживаться от использования консолидации земель там, где фрагментация дает преимущества, такие как снижение рисков или диверсификация посевов. (...) Следует разработать меры для защиты инвестиций в консолидацию земель путем ограничения возможности разделения объединенных участков в будущем». В качестве основополагающего принципа пункты 13.1–13.6 ДРПРВ подчеркивают добровольные подходы и предусматривают, что положение землепользователей, владельцев и правообладателей должно быть «не хуже, чем было» после консолидации земель, и подчеркивают необходимость разработки «(...) стратегий для методов реорганизации, которые соответствуют конкретным местным требованиям». ДРПРВ уделяет особое внимание гарантиям при консолидации земель: «Государства должны установить соответствующие гарантии в проектах, использующих методы реорганизации. (...) Следует использовать подходы, основанные на широком участии и учитывающие гендерные аспекты (...)». Должны быть установлены экологические гарантии для предотвращения или сведения к минимуму деградации земель и утраты биоразнообразия, а также поощрения изменений, способствующих рациональному управлению земельными ресурсами, передовой практике и мелиорации».

Путь	Решения КС КБООН	Принципы и руководящие принципы ДРПРВ
 Путь 7. Признание и документирование законных прав владения и пользования государственными землями	Решение 16/COP.14 «Призывает страны-стороны Конвенции надлежащим образом учитывать условия землепользования и планирования землепользования для создания благоприятных политических и нормативных условий для нейтрализации деградации земель в соответствии с Добровольными руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности для управления воздействием мер, предназначенных для достижения нейтрального баланса деградации земель, на владение и пользование земельными ресурсами путем, в частности: (...) (с) признания и защиты традиционных систем управления земельными ресурсами в национальных законах, позволяющих владельцам традиционных прав на землю быть партнерами в достижении нейтрального баланса деградации земель».	В пунктах 8.2, 8.3 и 8.4 ДРПРВ упоминается, что «там, где государства владеют земельными, рыбными и лесными ресурсами или контролируют их, законные права на владение и пользование отдельных лиц и сообществ, включая, где это применимо, те, которые используют традиционные системы владения и пользования, должны признаваться, уважаться и защищаться (...)». С этой целью категории законных прав владения и пользования должны быть четко определены и обнародованы в рамках прозрачного процесса и в соответствии с национальным законодательством». «Отмечая, что существуют находящиеся в государственной собственности земельные, рыбные и лесные ресурсы, которые используются и управляются коллективно (в некоторых национальных контекстах они носят название «общее достояние»), государствам следует, где это применимо, признавать и защищать такие находящиеся в государственной собственности земельные, рыбные и лесные ресурсы и связанные с ними системы коллективного использования и управления, в том числе в процессы распределения государством». «Государствам следует стремиться к распространению актуальной информации о владении и пользовании земельными, рыбными и лесными ресурсами, находящимися в их собственности или под их контролем, путем создания и ведения доступных кадастров (...) Там, где это возможно, государствам следует обеспечить, чтобы принадлежащие государству права владения и пользования регистрировались вместе с правами владения и пользования коренных народов и других сообществ с традиционными системами владения и пользования, равно как правами частного сектора, в единой системе учета или были связаны с ними общей структурой».
 Путь 8. Признание и документирование прав владения и пользования для устойчивого управления общим достоянием	Решение 26/COP.14 «Призывает Стороны признавать законные права владения и пользования, включая традиционные права, в соответствии с национальной правовой базой»; «Предлагает Сторонам обеспечить, чтобы меры по борьбе с опустыниванием/деградацией земель и засухой осуществлялись недискриминационным и коллективным образом, с тем чтобы они способствовали обеспечению равных прав владения и пользования, а также доступа к земле для всех, в частности уязвимых и маргинальных групп, в национальном контексте».	Пункты 2.4, 8.2, 8.3, 9.2 и 9.4 ДРПРВ призывают государства признавать и уважать все законные права владения и пользования, с учетом, что термин «законные права владения и пользования» явно используется не только для обозначения частных и государственных земель, но и по отношению к коллективным и традиционным правам, а также правам коренных народов на общее достояние. Кроме того, в пункте 8.2 ДРПРВ установлено, что сообщество также может быть правообладателем, в то время как в пункте 8.3 упоминается, что системы коллективного пользования и управления, связанные с этими правами коллективного владения, должны, где это применимо, также признаваться и защищаться.

Путь	Решения КС КБООН	Принципы и руководящие принципы ДРПРВ
Путь 9. Распределение и укрепление прав и обязанностей в отношении частных земельных ресурсов	Решение 16/COP.14 «Призывает страны-стороны Конвенции надлежащим образом учитывать условия землепользования и планирования землепользования для создания благоприятных политических и нормативных условий для нейтрализации деградации земель в соответствии с Добровольными руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности для управления воздействием мер, предназначенных для достижения нейтрального баланса деградации земель, на владение и пользование земельными ресурсами путем, в частности: (...) (g) с помощью учета субъектов, участвующих в частном управлении земельными ресурсами, которые играют все более заметную роль в формировании управления земельными ресурсами и, следовательно, могут способствовать достижению нейтрального баланса деградации земель». Решение 26/COP.14 «Призывает Стороны поощрять ответственные и устойчивые частные и государственные инвестиции в борьбу с опустыниванием/деградацией земель и засухой, включая программы восстановления, которые соответствуют экологическим и социальным гарантиям в соответствии с Добровольными руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, а также национальным законодательством».	В пункте 4.3 ДРПРВ упоминается, что «все Стороны должны признать, что ни одно право владения и пользования, включая право на частную собственность, не является абсолютным. Все права владения и пользования ограничены правами других лиц и мерами, принимаемыми государствами в общественных целях. Такие меры должны определяться законом исключительно в целях содействия общему благосостоянию, включая охрану окружающей среды, и в соответствии с обязательствами государств в области прав человека. Права владения и пользования также уравниваются обязанностями. Все должны признавать долгосрочную защиту и устойчивое использование земельных, рыбных и лесных ресурсов». Что касается конкретно земельных инвестиций, пункты 12.2, 12.4 и 12.6 ДРПРВ утверждают следующее: «Учитывая, что мелкие производители и их организации в развивающихся странах обеспечивают значительную долю инвестиций в сельское хозяйство и вносят значительный вклад в продовольственную безопасность, питание, искоренение нищеты и экологическую устойчивость, государствам следует поддерживать инвестиции мелких фермеров, а также государственные и частные инвестиции, учитывающие интересы мелких фермеров». «Ответственные инвестиции не должны наносить вреда, должны защищать от лишения законных прав владения и ущерба окружающей среде, а также уважать права человека», «государства должны обеспечивать гарантии для защиты законных прав владения и пользования, прав человека, средств к существованию, продовольственной безопасности и окружающей среды от рисков, которые могут возникнуть в результате крупномасштабных сделок, связанных с правами владения и пользования. Такие гарантии могли бы включать введение предельных значений допустимых сделок с землей и регулирование того, каким образом должны утверждаться передачи прав, превышающие определенные значения (например, путем одобрения парламентом)».



ПУТЬ 1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИТИКИ И ПРАВОВЫХ РАМОК

Обоснование: согласованные политические и правовые рамки необходимы для обеспечения руководства секторальной политикой в соответствии с принципом целостного и устойчивого подхода к принятию решений в области землепользования и управления природными ресурсами, как описано в ДРПРВ и подчеркнуто в научной концептуальной основе НБДЗ. Однако национальная политика и правовые рамки в области регулирования владения и пользования земельными ресурсами, а также землепользования и управления могут разрабатываться и осуществляться без учета их взаимосвязей. Таким образом, направленная на благо, но плохо продуманная политика владения и пользования земельными ресурсами может способствовать нерациональному землепользованию и управлению и подорвать усилия по достижению НБДЗ. Например, если права владения и пользования связаны с сельскохозяйственным использованием земли, может возникнуть стимул к вырубке лесов. Другим ключевым аспектом при применении принципов ДРПРВ является обеспечение признания, уважения и защиты всех законных прав владения и пользования. Значение законных прав владения и пользования варьируется в зависимости от контекста. Следовательно, до любой интеграции концепция законного владения и пользования должна быть согласована с применимой национальной нормативно-правовой базой.

Описание пути: совершенствование политики и правовых рамок на национальном уровне включает в себя два вида деятельности: (i) определение законных прав владения и пользования в соответствии с национальным контекстом и признание законных прав владения и пользования, которые в настоящее время не защищены законом; и (ii) оценку с участием общественности нормативно-правовой базы в поддержку осуществления инициатив НБДЗ.

- **Определение законных прав владения и пользования всеобъемлющим образом:** недискриминационное определение законных прав владения и пользования в соответствии с национальным контекстом может быть получено только «после тщательного анализа всех существующих систем управления владением и использованием ресурсами, действующих в настоящее время в их стране» (FAO, 2016b). Такая каталогизация проводится в результате оценки владения и пользования земельными ресурсами, которая определяет, каковы законные права владения и пользования, и должна опираться на вклад различных заинтересованных сторон (см. путь 2), в частности уязвимых групп населения, уделяя особое внимание гендерному равенству. Каталог может в дальнейшем основываться на предыдущих оценках, таких как оценки, проведенные программой оценки управления земельными ресурсами Всемирного банка (LGAF), национальными правозащитными учреждениями, сетями гражданского общества, а также исследовательскими институтами и научными кругами.

С точки зрения практического применения при определении законных прав владения и пользования возникает ряд вопросов.

- (i) Различные формы легитимности (правовая и социальная) могут противоречить друг другу. Акцент ДРПРВ делается на уязвимых и маргинализированных людях. Эта точка отсчета должна служить ориентиром при определении взаимосвязи между двумя формами легитимности на случай возникновения противоречий.
 - (ii) Принципы ДРПРВ должны соблюдаться в рамках существующих прав владения и пользования, основанных на обычаях, включая обеспечение гендерного равенства.
 - (iii) Различные права владения и пользования, такие как перекрывающиеся и/или периодические права владения и пользования или права на смежные земельные ресурсы (такие как деревья, вода, охота, сбор урожая, выпас скота, рыболовство), должны считаться законными и соблюдаться наряду с другими правами владения и пользования.
 - iv) Необходимо принимать во внимание многомерные (социальные, культурные, духовные, экономические и экологические) ценности земельных, рыбных и лесных ресурсов, находящихся в собственности коренных народов и других сообществ с традиционными системами владения и пользования.
- **Юридическое признание законных прав владения и пользования в соответствии с национальными условиями:** недискриминационный процесс определения законных прав владения и пользования может привести к выявлению законных прав владения и пользования, которые еще не признаны юридически. При разработке нормативно-правовой базы для решения проблемы взаимосвязи между владением и использованием земельными ресурсами и НБДЗ эти законные права владения и пользования должны быть включены в признанные правовые рамки.
 - **Оценка политики и правовой базы на основе широкого участия:** в целях выявления существующих пробелов техническая оценка национальной политики и того, как она отражена в правовой базе, связанной с владением и использованием земельными ресурсами, должна проводиться на основе широкого участия и инклюзивности. Для выявления пробелов необходимо: (i) проанализировать соответствующие законы в контексте ДРПРВ для поиска областей улучшения в направлении ответственного управления владением и использованием ресурсами¹²; и (ii) проанализировать

¹² Литературу об анализе политики и правовых рамок в контексте ДРПРВ и признании законных прав владения и пользования можно найти в разделе «Дополнительная литература» этого пути.

соответствие между политикой и правовыми рамками НБДЗ и ответственным управлением владением и использованием ресурсами, чтобы выявить все возможные противоречия между ними. Национальная ответственность за процесс, в том числе широкий круг заинтересованных сторон, имеет ключевое значение для проведения такого обзора на национальном и местном уровнях. Участники этой совместной оценки должны отражать необходимое разнообразие опыта (правительство, частный сектор, гражданское общество, научные круги, уязвимые группы и землепользователи), и каждый из них должен иметь достаточный потенциал для информированного и содержательного участия. В странах, где созданы платформы с участием многих заинтересованных сторон (ПМП)¹³ по управлению владением и использованием земельных ресурсов, работа по оценке должна проводиться в тесном сотрудничестве с такими платформами или под их эгидой. Платформы с участием многих заинтересованных сторон как на национальном, так и на местном уровнях могут участвовать в процессе оценки для обеспечения большей инклюзивности, в частности, путем расширения возможностей своих членов и обеспечения отражения мнений дружественных структур (см. путь 2). Вовлечение в процесс платформ и других участников в оценке важно для обеспечения участия на местном уровне. Важно иметь в виду, что всесторонний обзор нормативно-правовой базы является трудоемким и ресурсоемким процессом. Поэтому крайне важно, чтобы оценка с привлечением всех участников включала планирование финансовых ресурсов для проведения последующих консультаций на местном уровне.

- **Укрепление организационной основы для осуществления политики:** нормативно-правовая база настолько прочна, насколько эффективны сопутствующие правительственные процессы, направленные на их реализацию. Прогрессивные законы о земельных ресурсах может быть трудно преобразовать в ответственное управление владением и использованием земельными ресурсами на местах, когда отсутствуют организационные рамки и/или когда существует нехватка финансирования и кадров. Следовательно, ДРПВ относятся не только к нормативно-правовой базе, но и к организационным рамкам. Поэтому ключевым моментом является создание организационных процессов для поддержки согласования политики и правовых рамок в области управления владением и использованием земельными ресурсами, НБДЗ, устойчивого землепользования и управления на национальном уровне. Это относится к вспомогательным нормативным актам и руководящим принципам для применения законодательства, а также к организационной среде для их применения. Ввиду частых ограничений потенциала на местном и национальном уровнях ключевой идеей является разработка механизмов реализации инициатив НБДЗ, которые были бы встроены в существующую институциональную структуру таким образом, чтобы укрепить потенциал реализации. Это наращивание потенциала может быть нацелено на правительственные и неправительственные организации (см. путь 2).

Совершенствование политики и правовых рамок принесет пользу, если оно будет вынесено на местный уровень для проведения консультаций и участия всех соответствующих заинтересованных сторон в процессе. Это участие и консультации могут быть организованы с помощью платформ с участием многих заинтересованных сторон (см. путь 2), а также посредством «оценки политики и правовой базы с вовлечением широкого круга участников», упомянутой выше.

¹³ Платформы с участием многих заинтересованных сторон представляют собой механизмы диалога, включающие все соответствующие секторы и заинтересованные стороны (правительство, гражданское общество, научные круги, частный сектор). Точный состав ПМП будет варьироваться в зависимости от страны, и следует приложить усилия для того, чтобы платформы включали всех соответствующих заинтересованных сторон. Они могут затрагивать вопросы управления владением и использованием (в соответствии с пунктом 26.2 ДРПВ) или НБДЗ или другие темы, имеющие отношение к данному техническому руководству.

Вставка 1. Принятие новой правовой базы для преобразования деградации пастбищ общего пользования в Кыргызстане



© FAO/Vyacheslav Oseledko



В Кыргызстане Парламент в 2009 году принял закон «О пастбищах», реформирующий систему владения пастбищами и создающий новую общинную систему управления пастбищами. Законодательная реформа была проведена для решения проблемы неустойчивого открытого доступа и использования обширных пастбищ в стране, которая способствовала деградации пастбищ и снижению продуктивности пастбищ и скота. Принятие закона привело к децентрализации управления пастбищами путем передачи контроля за использованием и управлением государственными пастбищами местным органам власти.

Ранее пастбища могли сдаваться в аренду частным или коллективным пользователям на срок не более 49 лет. Такая практика была заменена распределением пастбищных билетов, предоставляющих доступ к пастбищам для определенного количества крупного рогатого скота. В соответствии с новой системой владение пастбищами и управление ими децентрализованы в 484 местных органах власти в стране, в том числе в 31 городе и 453 айыл аймак (сельских поселениях). Местные власти сформировали союзы пользователей пастбищ и пастбищные комитеты для управления всеми зарегистрированными общинными пастбищами в Кыргызстане. Инвентаризация пастбищных угодий была проведена организацией «Кыргызгипрозем», уполномоченным государственным органом при Государственном агентстве земельных ресурсов, с привлечением местных пастбищных комитетов. Согласно Бюджетному кодексу (статья 48) нового законодательства, сборы, взимаемые с новой системы платы за пастбищные билеты, поступают в бюджеты союзов пользователей пастбищ для дальнейшей поддержки практики устойчивого использования и управления.

Децентрализация управления пастбищами в пользу союзов пользователей пастбищ и комитетов по пастбищам укрепила общинные права владения и пользования, принадлежащие скотоводам, что привело к улучшению управления пастбищами и сокращению деградации земель. Однако дальнейшее укрепление местного потенциала по сбору платежей, оценке пропускной способности пастбищ и координации между учреждениями будет способствовать дальнейшей поддержке мер по борьбе с деградацией земель и выгодам, полученным в результате реформы владения пастбищами.

Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 1, а также путей 5, 7 и 8.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

Buxton, A., Schwartz, B. & Cotula, L. 2021. *Tenure rights in large-scale and artisanal mining: Implications of the Voluntary Guidelines*. Legal Brief 5. Rome.

Cotula, L. & Knight, R. 2021. *Protecting legitimate tenure rights: From concepts to practice*. Legal Brief 2. Rome.

Davies, F. 2015. *Analytical Assessment Report for the Implementation of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure in the Land, Fisheries and Forestry Sectors of Sierra Leone*. FAO Legal Papers No. 96. Rome.

Deininger, K., Selod, H. & Burns, A. 2012. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. Washington DC. World Bank.

FAO. 2016b. *Responsible governance of tenure and the law: A guide for lawyers and other legal service providers*. Governance of Tenure technical guide 5. Special reference to section 3.3.1. Rome.

FAO. 2019a. *Assessing the governance of tenure for improving forests and livelihoods: A tool to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure*. Rome.

Knight, R. 2021. *Legal empowerment to promote legitimate tenure rights*. Legal Brief 4. Rome.

Knight, R. & Berger, T. 2021. *Promoting participatory law-making for recognition of legitimate tenure rights*. Legal Brief 3. Rome, FAO.



ПУТЬ 2. СОЗДАНИЕ ЦЕЛЕВЫХ МЕХАНИЗМОВ КООРДИНАЦИИ ПОЛИТИКИ

Обоснование: этот путь направлен на практические способы содействия межсекторальной координации, обмену информацией и скоординированному мониторингу реализации политики и ее воздействия. Отраслевая фрагментация подрывает устойчивость инициатив НБДЗ и перспективы их расширения. Этот путь иллюстрирует способы использования существующего институционального ландшафта для преодоления изолированности и включения принципа ДРПРВ в процесс достижения НБДЗ. С этой целью путь предусматривает создание механизмов координации политики на основе существующих многосторонних платформ (ПМП) национального уровня и, при необходимости, их дополнение путем инвестирования в новые многосторонние платформы на национальном и/или местном уровнях.

Преодоление изолированности является частой проблемой в процессе разработки и реализации инициатив НБДЗ. Помимо отраслевого планирования и разработки политики, распределение ресурсов, кадровые структуры и структуры подотчетности часто привязаны к конкретному сектору или даже к конкретному учреждению. Это основные проблемы отраслевой фрагментации, и их необходимо преодолеть для создания значимых координационных структур и процессов (Neely, 2017). При согласовании и координации политики расхождения между отраслевыми приоритетами могут быть смягчены. Успешная координация выходит за рамки сотрудничества различных секторов, поскольку

она также включает эффективное взаимодействие науки и политики на национальном уровне (UNCCD, 2019d), координацию с участием многих заинтересованных сторон, а также координацию доноров. В документе не предлагается описание конкретных мер, так как способы, которыми такая координация может быть реализована при планировании и осуществлении инициатив НБДЗ, зависят от конкретной страны и контекста.

Описание пути: создание целевых механизмов вертикальной и горизонтальной координации политики включает: (i) создание или укрепление ПМП, включая все соответствующие секторы и заинтересованные стороны (горизонтальная координация) на национальном и местном¹⁴ уровнях с координационными механизмами между уровнями (вертикальная координация); (ii) обмен знаниями через ПМП; (iii) форумы для улучшения работы по обеспечению взаимодействия данных.

На национальном уровне для поддержки необходимой координации и интеграции политики могут быть предприняты следующие меры:

- **Укрепление национального обмена знаниями между национальными учреждениями и органами власти, которые отвечают за землепользование и управление, а также регулирование владением и использованием земельными ресурсами:** чтобы преодолеть проблему отсутствия скоординированного видения и действий и достичь общего языка между различными секторами, инициативы НБДЗ могут, во-первых, создать или укрепить национальные платформы с участием многих заинтересованных сторон для прозрачного обмена знаниями и горизонтальной координации (Grita and Rijpma, 2019). В то время как точный состав платформ и их руководство будут зависеть от конкретной страны, им потребуется поддержка путем надлежащего распределения мандатов и бюджетов соответствующими отраслевыми министерствами, чтобы уделять внимание приоритетам на страновом уровне. Во-вторых, платформы с участием многих заинтересованных сторон выиграют от создания координационного подразделения, действующего в качестве руководящего комитета. Руководящий комитет может базироваться в одном из отраслевых министерств, смежном ведомстве или организации, которой доверяют все члены платформы. Необходимо обеспечить вертикальную координацию между национальными и местными платформами с участием многих заинтересованных сторон и руководящими комитетами с информацией, передаваемой от национального к местному и от местного к национальному уровню.
- **Повышение функциональной совместимости данных:** национальные платформы с участием многих заинтересованных сторон могут включать механизмы координации для улучшения взаимодействия данных, стандартизации обмена информацией, обмена данными и предотвращения дублирования усилий. Многоцелевые системы геопространственной информации, которые управляют данными дистанционного зондирования, достоверной геопространственной информацией, юридическими данными (такими как права владения и пользования), а также информацией о землепользовании и управлении, деградации земель или демографических данных с разбивкой по полу, необходимы для содействия достижению многочисленных преимуществ, включая улучшение регулирования земельных ресурсов и устойчивое управление земельными ресурсами. Это подразумевает использование новых инновационных геопространственных инструментов, таких как совместное картографирование прав владения и пользования. Совместимость данных и соответствующая инфраструктура пространственных и непространственных данных будут способствовать совместному мониторингу показателей ЦУР в области НБДЗ (показатель 15.3.1 ЦУР) и ответственного управления земельными ресурсами (показатели 1.4.2, 5.a.1 ЦУР). Повышение совместимости данных могло бы включать изучение вариантов интеграции существующих согласованных на глобальном уровне показателей ЦУР, имеющих отношение к управлению земельными ресурсами, в процесс отчетности по КБООН, с целью избежать дублирования усилий по представлению отчетности и обеспечить максимально широкий охват в различных национальных контекстах.

¹⁴ Координация на региональном уровне может иметь значение в определенном контексте для достижения целей НБДЗ.

Вставка 2. Создание платформы с участием многих заинтересованных сторон в Сьерра-Леоне



В Сьерра-Леоне деятельность ДРПРВ началась в 2014 году и включала различные формы участия многих сторон для обмена информацией по вопросам, связанным с ДРПРВ, и для координации внедрения ДРПРВ в стране. Различные формы участия включали: техническую рабочую группу, руководящий комитет, межведомственную целевую группу и платформу с участием многих заинтересованных сторон.

Платформа с участием многих заинтересованных сторон была отмечена как особенно надежный и эффективный подход с точки зрения вовлечения различных слоев общества, а также налаживания диалога и достижения результатов. Подход платформы («обмен различными точками зрения») в сочетании с наращиванием потенциала привел к успешному поиску решений проблем, связанных с правами на землю, повышению осведомленности и активизации усилий, а также к консенсусу относительно того, как интегрировать принципы ДРПРВ в подготовку новой национальной земельной политики, принятой в 2015 году. В результате более 90 процентов новой политики отражает ДРПРВ, а также отмечается широкое участие в процессе национального политического сообщества, международных партнеров и национальных заинтересованных сторон. Известно, что эта политика имеет фундаментальное значение для ряда вопросов, связанных с землей, включая НБДЗ.

Модель Сьерра-Леоне с участием многих действующих лиц обладала несколькими успешными характеристиками. Платформа с участием многих заинтересованных сторон, например, строилась на понимании равенства между членами из разных секторов, что способствовало активному диалогу и, следовательно, развитию доверия. Кроме того, гибкость функционирования, членства, повестки дня и последующих мероприятий позволила платформе эффективно учитывать реалии земельных проблем в стране. Хотя такая гибкость может показаться неупорядоченной, было важно, чтобы платформа «нашла свой путь» органично, адаптируясь к конкретным земельным потребностям страны таким образом, чтобы предлагаемые решения были осуществимы на местном уровне. Было также признано, что знакомства, завязанные в результате участия в платформе, привели к постоянному диалогу и поиску решений по другим связанным с этим вопросам. Также следует отметить внедрение модели с участием многих заинтересованных сторон в рамках того же министерства, которое основало рабочую группу НБДЗ. Это означало, что структура с участием многих заинтересованных сторон смогла добиться синергии в совместной деятельности с техническим рабочим комитетом по НБДЗ и с руководящим комитетом, в состав которого вошли старшие должностные лица, работающие над стратегическими действиями, связанными с НБДЗ.

Этот случай иллюстрирует успех, благодаря которому механизм координации политики в области управления землевладением в форме платформы с участием многих заинтересованных сторон может эффективно продвигать инициативы, включая сообщество национальных политиков, гражданское общество, средства массовой информации, частный сектор, правообладателей и традиционных лидеров наряду с соответствующим международным сообществом. Дополнительные примеры платформ с участием многих заинтересованных сторон по управлению землевладением см. в документе «Поддержка ФАО платформ с участием многих заинтересованных сторон по управлению землевладением — инновационные практики на местах и накопленный опыт», доступном по адресу: www.fao.org/3/cb2425en/CB2425EN.pdf

Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 2, а также пути 1.

В обеспечении координации для решения проблемы взаимосвязи между владением и использованием и НБДЗ значительную роль также играет деятельность на местном уровне:

- **Создание или укрепление существующих платформ с участием многих заинтересованных сторон на местном уровне для содействия разработке, мониторингу и реализации инициатив НБДЗ:** платформы с участием многих заинтересованных сторон могут способствовать участию и проведению консультаций. Они предоставляют возможности для диалога в целях: (i) повышения осведомленности и наращивания потенциала заинтересованных сторон по вопросам прав владения и пользования и деградации земель; (ii) анализа проблем владения и пользования, связанных с факторами, вызывающими деградацию земель, и (iii) содействия поиску возможных решений проблем владения и пользования на местном уровне (FAO, 2020a).
- **Укрепление потенциала существующих организаций в области предоставления услуг:** реализация инициатив НБДЗ может повлечь за собой существенные потребности в предоставлении услуг, гарантии которых могут не быть продлены после завершения проекта. Эти необходимые услуги могут включать, например, наращивание потенциала заинтересованных сторон, в частности наиболее уязвимых сторон, для обеспечения информированного и значимого участия, содействие диалогу на местной платформе с участием многих заинтересованных сторон, координацию между заинтересованными сторонами, анализ вопросов владения и пользования земельными ресурсами и поддержку поиска местных решений этих проблем. Таким образом, инициативы НБДЗ могут способствовать укреплению потенциала существующих организаций в области предоставления услуг путем развития технических ноу-хау этих организаций, параллельно оказывая им поддержку в создании прозрачных механизмов предоставления необходимых услуг.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

- FAO. 2016e. *A good practice on multi-actor dialogue: The Voluntary Guidelines at the heart of Senegal's tenure reform*. Rome.
- FAO. 2017c. *Community recording of tenure relationships using Open Tenure*. FAO Land Tenure Manuals 4. Rome.
- FAO. 2019b. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Sierra Leone*. Success Stories collection. Rome.
- FAO. 2019c. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Mongolia*. Success Stories collection. Rome.
- FAO. 2019d. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Senegal River Basin*. Success Stories collection. Rome.
- FAO & FIAN International. 2017. *Putting the Voluntary Guidelines on Tenure into practice – A learning guide for civil society organizations*, Rome.



ПУТЬ 3.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ЖЕНЩИН НА ВЛАДЕНИЕ И ПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ И ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ, А ТАКЖЕ ДОСТУПА К НИМ

Обоснование: этот путь рассматривает взаимосвязь между инклюзивным развитием, гарантированными правами женщин на землю и устойчивым управлением и использованием земли, которые необходимы для восстановления земель. Инициативы НБДЗ, учитывающие гендерные аспекты, стратегически способствуют достижению НБДЗ за счет понимания различий в потребностях и ролях женщин и мужчин и могут удовлетворить потребности наиболее уязвимых групп населения. Уязвимость зависит от контекста, поэтому в вопросах земельных ресурсов к тем, кто особенно уязвим перед существующим неравенством и несоразмерно затронут деградацией земель, относятся мелкие фермеры, сельские общины, коренные народы, перемещенное население, граждане без документов, вдовы и т. д.

Учитывающие гендерные аспекты инициативы НБДЗ предполагают выявление и устранение гендерных различий в деятельности по обеспечению средств к существованию и ограничений, связанных с безопасностью владения и пользования, которые влияют на авторитет женщин и мужчин и стимулы инвестировать в инициативы НБДЗ и вносить в них свой вклад, а также обладают потенциалом для

расширения равного доступа женщин к земле и обеспечения их гарантий владения и пользования земельными ресурсами (UN Women, UNCCD and IUCN, 2019). Первоначальные меры могут включать мероприятия по обеспечению прав владения и пользования и доступа женщин к земле и природным ресурсам в рамках процессов распределения земли внутри домохозяйства и внутри сообщества в целях укрепления потенциала женщин для участия в инициативах НБДЗ. Значимое участие женщин должно быть гарантировано на каждом уровне процессов планирования, разработки политики и программ, принятия решений, их осуществления и мониторинга. Благодаря вовлечению женщин в совместный мониторинг могут быть дополнительно введены корректирующие меры в соответствии с потребностями этой группы населения. В долгосрочной перспективе инициативы НБДЗ, которые разрабатываются, реализуются и управляются инклюзивным и учитывающим гендерные аспекты образом, повысят гарантии владения и пользования земельными ресурсами для женщин.

Как производители продовольствия и предприниматели, зависящие от земельных ресурсов, женщины играют ключевую роль в поддержании продовольственной безопасности во всем мире, в том числе в районах, сильно пострадавших от опустынивания, деградации земель и засухи. Однако женщины и мужчины имеют неравные возможности для восстановления земель и борьбы с ОДЗЗ и получают различные выгоды от инвестиций в эти области (UNCCD, 2019a). Неравные возможности усугубляются или усиливаются: (i) неравными гарантиями владения и пользования ресурсами для женщин по сравнению с мужчинами (Okpara, Stringer and Akhtar-Schuster., 2019); и (ii) часто более низким качеством ресурсов и меньшими по размеру участками пахотной земли, которыми владеют или к которым имеют доступ женщины по сравнению с мужчинами (Wehrmann, 2015). В то же время неравенство в доступе к другим производственным ресурсам, услугам, а также к техническим ноу-хау и процессам принятия решений на местном и национальном уровнях ограничивает возможности женщин по восстановлению земель и устойчивому управлению ими (UNCCD, 2019a).

Примеры проблем в области владения и пользования земельными ресурсами, с которыми сталкиваются женщины и которые способны ограничить внедрение инициатив НБДЗ

Неиспользование, отсутствие доступа и контроля над землей, а также неясные условия использования, доступа и контроля: готовность инвестировать в практику УУЗР обусловлена правами на использование земли, доступ к ней и контроль над ней. Отсутствие гарантий прав владения и пользования для женщин особенно проблематично, когда существует необходимость сохранения или восстановления земель (Mabikke *et al.*, 2020).

Второстепенная роль женщин в решении вопросов домохозяйства и сообщества: на местном уровне права женщин на доступ к земле и пользование ею могут быть подчинены правам их родственников-мужчин. В некоторых случаях мужчины-члены семьи могут лишить женщин земли, которой они пользуются или в которую даже вложили средства. Например, в случаях устойчивого землепользования и управления или восстановления земель, когда стоимость земли возрастает, женщины могут быть исключены из числа собственников, а их права на землю ущемлены, если права доступа и пользования не будут четко признаны на этапе подготовки инициатив НБДЗ (Stiem-Bhatia *et al.*, 2019).

Ограниченное признание, участие и доступ женщин к процессам принятия решений: отсутствие формальных и неформальных прав на землю, связанных с второстепенной ролью, которую женщины играют в решениях вопросов домохозяйств, приводит к маргинализации и/или недостаточной представленности женщин в процессах принятия решений. Женщины могут быть исключены из процессов принятия решений, связанных с управлением земельными ресурсами, что приводит к предвзятому учету земельных ресурсов и регистрации земель. Кроме того, участие женщин в коллективном принятии решений также имеет важное значение для обеспечения того, чтобы управление земельными ресурсами осуществлялось в соответствии с потребностями и интересами женщин. Участие женщин и выражение их мнений особенно затруднено, например, при распределении компенсации, связанной с владением и использованием ресурсами (Salcedo-La Viña, 2017).

Описание пути: необходим ряд подходов для обеспечения прав владения и пользования для женщин, чтобы гарантировать участие женщин в инициативах НБДЗ. Обеспечение управления владением и использованием с учетом гендерных факторов включает в себя реформу политики, реорганизацию институтов управления владением и использованием земельными ресурсами, изменения в подходах к управлению земельными ресурсами и улучшение коммуникации (FAO, 2013). Для изменения социальных норм, включая представления о гендере и гарантированном праве владения и пользования, может потребоваться некоторое время, поэтому необходимо приложить конкретные усилия для интеграции этих аспектов в более широкие стратегии коммуникации и повышения осведомленности (FAO, 2013). Политика, способствующая гендерному равенству для обеспечения прав владения и пользования ресурсами, также может способствовать позитивным изменениям в восприятии и социальных нормах.

Для решения проблемы взаимосвязи между владением и использованием земельными ресурсами и НБДЗ с учетом гендерных факторов на национальном уровне могут быть осуществлены следующие мероприятия:

- **Устранение барьеров, препятствующих значимому участию женщин в процессах планирования и принятия решений, связанных с землей:** это может означать устранение социальных норм и практик, которые исключают женщин и девочек из этих процессов или лишают их прав на наследование земли, владение или пользование земельными ресурсами. Обзоры политики и правовых рамок в области гендерного равенства для обеспечения права владения и пользования ресурсами могут способствовать выявлению положений политики или законодательства, которые не обеспечивают женщинам и мужчинам равного доступа к гарантированным правам владения и пользования земельными ресурсами. Могут быть приняты специальные положения политики или осуществлены позитивные действия для обеспечения участия женщин и прочих групп, которые могут оказаться в еще более неблагоприятном положении, таких как инвалиды, вдовы, молодежь, пожилые люди, группы, принадлежащие к низшим кастам, и другие.
- **Поддержка реформ административных процедур, направленных на обеспечение гендерного равенства:** путь 1 указывает на важность организационной среды для решения проблемы взаимосвязи между владением и использованием земельными ресурсами и НБДЗ, а также деятельности по совершенствованию политики и правовых рамок. Чтобы обеспечить учет гендерных аспектов в инициативах НБДЗ, рекомендуется сначала провести гендерную оценку и социальное картирование в отношении владения и пользования ресурсами, которые бы учитывали как заинтересованные стороны, так и вопросы владения и пользования земельными ресурсами (UN Women, UNCCD and IUCN, 2019). Методология показателя 5.a.2. ЦУР (FAO, 2021a) и данные показателей 1.4.2. и 5.a.1. ЦУР также могут быть использованы для предоставления дополнительной информации для проведения гендерной оценки и выявления гендерных пробелов, которые необходимо устранить при реформировании административных процедур, направленном на обеспечение гендерного равенства.
- **Создание специальных механизмов в сотрудничестве с женскими организациями в целях привлечения женщин к документированию их законных прав владения и пользования ресурсами и к другим взаимосвязанным административным процессам:** это особенно важно, когда проводится реформа, направленная на информирование женщин в целях обеспечения их готовности воспользоваться преимуществами нового законодательства. В некоторых случаях могут быть созданы специальные параллельные структуры поддержки, например, для оказания помощи законным обладателям прав владения и пользования ресурсами в получении необходимой документации при ее отсутствии или для предоставления специальных услуг по оказанию юридической помощи.
- **Укрепление потенциала директивных органов по планированию, осуществлению и мониторингу инициатив НБДЗ, учитывающих гендерные аспекты:** важно выделить бюджет для оценки воздействия, планирования и мониторинга деятельности в области НБДЗ с учетом гендерных факторов для обеспечения гарантированных прав владения и пользования для женщин (UN Women, UNCCD and IUCN, 2019). В этой связи руководство по представлению отчетности по показателю 5.a.2. ЦУР (FAO, 2021a) также может использоваться для определения типа необходимых ресурсов. Также

необходимо предусмотреть бюджет для инвестирования в наращивание потенциала в управлении земельными ресурсами (или других подразделений, принимающих решения) в целях содействия защите прав женщин на владение и пользование земельными ресурсами наряду с мониторингом эффективности управления земельными ресурсами с разбивкой по полу.

- **Обеспечение учета гендерных аспектов в правовых и судебных системах, а также других средств правовой защиты:** законы, обеспечивающие права женщин на владение и пользование земельными ресурсами, лежат в основе ответственного управления земельными ресурсами. Правовая основа, учитывающая гендерные аспекты, требует различных элементов, таких как: 1) обеспечение правовой поддержки для рассмотрения земельных претензий и предоставления юридической помощи; и 2) обеспечение доступа к правосудию, которое, например, включает право на эффективные средства правовой защиты как для женщин, так и для мужчин (см. также техническое руководство по гендерным вопросам, модуль 2, ФАО, 2013 год).

Помимо этих положений на национальном уровне, на местном уровне могут быть реализованы следующие мероприятия:

- **Вовлечение мужчин и женщин посредством информационно-просветительских кампаний по расширению прав и возможностей женщин в целях изменения гендерных норм и укрепления прав женщин на владение и пользование ресурсами:** важно инвестировать ресурсы для: (i) повышения осведомленности о правах женщин на владение и пользование земельными ресурсами; (ii) поддержки расширения прав и возможностей женщин в отстаивании своих прав на владение и пользование земельными ресурсами посредством расширения юридических возможностей (включая повышение юридической грамотности), доступа к правосудию и накопления знаний, а также проведения кампаний и разъяснительной работы как в домохозяйствах, так и уровне сообщества (Mabikke *et al.*, 2020); (iii) принятия согласованного подхода, который подчеркивает информирование мужчин и мальчиков на всех уровнях, от домохозяйств до органов, принимающих решения; и (iv) проведения всех этих мероприятий на местных языках и посредством средств связи, используемых сообществами (например, радиопрограммы, листовки), в целях предоставления информации как мужчинам, так и женщинам.
- **Рассмотрение процессов распределения земли внутри семьи или сообщества для обеспечения прав женщин на владение и пользования ресурсами:** в рамках инициатив НБДЗ первым шагом в обеспечении прав женщин на владение и пользование земельными ресурсами могло бы стать рассмотрение прав доступа, использования и контроля. Постепенно, в рамках долгосрочных инициатив НБДЗ, также могут быть рассмотрены все права женщин на владение и пользование ресурсами, включая право собственности (Salcedo-La Viña, 2017). Для этого важно понять распределение власти внутри домохозяйства. Это понимание обеспечивает необходимую основу для изучения (неформальных) внутрисемейных или внутриобщинных процессов распределения земли для обеспечения прав женщин на владение и пользование и документирования этих прав в ближайшем к сообществу учреждении, регулирующем права владения и пользования (например, традиционные органы власти, местная администрация, религиозные/духовные лидеры).
- **Обеспечение участия женщин в работе земельных институтов на уровне сообществ:** значимое участие женщин в работе земельных институтов на уровне сообществе не только расширяет возможности женщин, но и способствует расширению прав и возможностей всего сообщества (UN Women, UNCCD and IUCN, 2019). Значимое участие может включать следующее: (i) обеспечение представленности женщин в соответствующих учреждениях на уровне сообщества, когда необходимы коллективные действия среди землепользователей; (ii) введение квот и кворума для участия женщин; и (iii) расширение значимого участия в местных процессах принятия решений и надзора, связанных с инициативами НБДЗ, в том числе путем признания культурных барьеров и временных ограничений, с которыми сталкиваются женщины, или организую встречи исключительно для женщин (Salcedo-La Viña, 2017).

Вставка 3. Содействие участию женщин в достижении НБДЗ в Сенегале



© Benedicte Kirzen/NOOR для ФАО



В большинстве сельских районов Сенегала передача прав на землю определяется социальным статусом каждого субъекта и отношениями подчинения между субъектами, участвующими в передаче, и членами семьи, проживающими на этой земле. При таком устройстве женщины могут оказаться в невыгодном положении, когда речь идет о доступе к земле и принятии решений по землепользованию и управлению. Сенегал принял закон о гендерном равенстве в 2010 году и издал административный циркуляр № 0989/MAER/CT/SMD в 2018 году в целях сокращения гендерного неравенства в доступе к земле и природным ресурсам. Несмотря на достигнутые конституционные и законодательные успехи в обеспечении доступа женщин к земле и природным ресурсам, реализация инициативы во многих сельских районах остается ограниченной.

В стремлении внедрить ДРПРВ национальный руководящий комитет по управлению землевладением (COPIL-DV) использовал национальную систему гендерного равенства для содействия гендерному представительству в сельских собраниях и вовлечению женщин в усилия по восстановлению земель. Конкретный пример ситуации на местном уровне в сельских общинах Диурупа и Ндиаго позволил обсудить потенциальные меры вмешательства в рамках подхода, основанного на широком участии, для осуществления мер по снижению засоления почвы на рисовых полях в Диурупе и восстановлению плодородия почвы в Ндиаго. В рамках мероприятий сельские собрания и главы сообществ выделили новые участки группе из десяти женщин в каждой общине, которые ранее имели ограниченный доступ к земле. В обеих общинах включение женщин в состав сельских собраний привело к тому, что женщины-фермеры получили более безопасный доступ к земле, вовлечены в восстановление земель, мотивированы участвовать в мероприятиях по улучшению продовольственной безопасности и питания и успешно участвовали в инициативах НБДЗ.

Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 3, а также пути 2.

- **Обеспечение равенства в компенсации и доступе к механизмам рассмотрения жалоб для повышения гарантий владения и пользования ресурсами:** из-за отсутствия официальных прав на землю и ограниченного участия в процессах принятия решений женщины могут не учитываться при распределении справедливой компенсации в случаях, когда затрагиваются законные права на владение и пользования землей. Поэтому крайне важно уделять особое внимание обеспечению того, чтобы женщины получали равную и справедливую компенсацию за свои законные права владения и пользования, будь то в форме денежной компенсации, в виде замены земельных ресурсов или доступа к природным ресурсам. Изменения в законодательстве, такие как требование выплаты компенсации обоим супругам или всем членам домохозяйства, регистрация замещающей земли на имя женщин и мужчин (а в случае домохозяйств — на имя обоих супругов), компенсация как за товарные культуры (которые выращивают в основном мужчины), так и за сельскохозяйственные культуры (которые, как правило, будут посажены женщинами) и использование гендерных квот в органах, принимающих решения, могло бы сделать процессы компенсации и переселения более справедливыми для женщин (Salcedo-La Viña, 2017). Также жизненно важно обеспечить отсутствие барьеров, вызванных дифференцированными гендерными ролями и нормами, препятствующих доступу женщин к механизмам рассмотрения жалоб и разрешения споров и их участию в них (см. путь 4).
- **Вовлечение женщин в технические аспекты разработки, реализации и мониторинга проектов:** обеспечение участия женщин в проектах, связанных с землевладением (составление карт, демаркация, разрешение споров, установление пограничных знаков и т. д.), которые имеют конкретные, реальные результаты, будут способствовать расширению их прав и возможностей, обучению, распространению их знаний в области управления земельными ресурсами и предпринимательству в области земельных ресурсов, а также позволят широкой общественности привыкнуть к значимому участию женщин в осуществлении мероприятий в области владения и пользования земельными ресурсами.
- **Конкретные примеры того, как использование женщинами их прав на владение и пользование земельными ресурсами приводит к расширению экономических возможностей на общинном уровне:** следует довести до сведения сообществ, НПО и правительства местные экономические выгоды на уровне сообщества, которые являются результатом осуществления женщинами прав на владение и пользование земельными ресурсами. Такие достижения дают веское экономическое обоснование правам женщин на владение и пользование землей, способствуют развитию предпринимательства в отношении использования земельных ресурсов и согласуются с подходом, основанным на правах человека.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

- FAO. 2013. *Governing Land for Women and Men. A Technical Guide to Support the Achievement of Responsible Gender-Equitable Governance of Land Tenure*. Governance of Tenure Technical Guide 1. Rome.
- FAO. 2021a. *Realizing women's rights to land in the law: A guide for reporting on SDG Indicator 5.a.2*. Rome.
- UNCCD. 2018. *Gender Action Plan*. Bonn.
- UNCCD. 2019a. *Land Degradation Neutrality Interventions to Foster Gender Equality*. Bonn.
- UN Women, UNCCD & IUCN. 2019. *A Manual for gender-responsive land degradation neutrality transformative projects and programs*. New York, USA. UN.
- UN Women, UN Habitat, & GLTN. 2021. *Getting it right from the planning to reporting: a guidance tool for women's land rights data and statistics*. New York, USA, UN.



ПУТЬ 4.

СОЗДАНИЕ ДОСТУПНЫХ И ПРОЗРАЧНЫХ МЕХАНИЗМОВ РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ И РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ

Обоснование: доступные и прозрачные механизмы рассмотрения жалоб и разрешения споров являются ключевыми для обеспечения того, чтобы инициативы НБДЗ уважали права человека, а также законные права владения и пользования, поскольку негативные социальные, экономические или экологические последствия будут препятствовать достижению НБДЗ и более широких целей в области развития. На местном уровне обеспечение поддержки инициатив НБДЗ имеет первостепенное значение для всех землепользователей, включая коренные народы и местные сообщества, поскольку оно гарантирует их участие в мероприятиях, планах, методах, поддерживающих сохранение земель, устойчивое управление земельными ресурсами и восстановление земель. Кроме того, изменения в стоимости земли, которые, вероятно, будут вызваны инициативами НБДЗ, могут спровоцировать возникновение конкурирующих претензий и споров о земельных ресурсах. Таким образом, инициативы НБДЗ должны учитывать возможность таких событий путем создания на ранней стадии доступных и прозрачных механизмов рассмотрения жалоб и разрешения споров, которые помогают обеспечить разрешение проблем и, при необходимости, быструю и справедливую компенсацию.

Описание пути: механизмы рассмотрения жалоб и разрешения споров — это два разных механизма, которые могут обеспечить доступ к средствам правовой защиты. Крайне желательно, чтобы одновременно действовали оба механизма. В тех случаях, когда жалобы не могут быть разрешены с помощью механизма рассмотрения жалоб, для разрешения конфликта необходим механизм разрешения споров.

«Важно создать независимый механизм, позволяющий сторонам высказывать опасения, которые могут возникнуть на протяжении всего срока действия проекта. Механизм рассмотрения жалоб должен позволять восстановить согласие любой заинтересованной стороны посредством доступного и, в идеале, местного альтернативного процесса разрешения споров. Механизм рассмотрения жалоб должен обсуждаться и разрабатываться на ранней стадии, до возникновения споров или выражения несогласия. Решение о форме механизма рассмотрения жалоб может быть частью процесса консультаций и получения согласия. Этот процесс должен быть доступен для использования на этапах предварительного согласования и должен быть включен в любые достигнутые соглашения» (FAO, 2014a).

Механизм рассмотрения жалоб должен быть законным, доступным, предсказуемым, справедливым, прозрачным, а также стать источником непрерывного обучения и основываться на взаимодействии и диалоге. Его результаты и средства правовой защиты должны соответствовать международно признанным правам человека (ООН и УВКПЧ, 2011).

На национальном уровне доступ к средствам правовой защиты требует правовой базы, обеспечивающей создание и функционирование доступных механизмов рассмотрения жалоб и разрешения споров на местном уровне. Такие механизмы должны обеспечивать право на обжалование, предотвращать коррупцию при разрешении споров путем повышения прозрачности и укрепления механизмов судебного надзора и подотчетности, а также предоставлять правовую помощь уязвимым категориям граждан. Политические и правовые рамки также должны включать положения: (i) об определении «общественных целей», которые могут привести к выселению; и (ii) о немедленной и справедливой компенсации (VGGT, 2012, пункты 3B 4; 4.3; 16.1; 16.2; 16.7). В соответствии с Подкомиссией ООН по поощрению и защите прав человека (резолюция 2003/17 о запрещении принудительных выселений) принудительных выселений следует избегать. Хотя выселения в общественных целях всегда являются принудительными, приоритетом должна быть «справедливая компенсация» и мирное переселение.

На местном уровне доступ к средствам правовой защиты включает:

- **Создание доступного механизма рассмотрения жалоб:** в частности, инициативы НБДЗ могут (FAO, 2014a): (i) обеспечить координационный центр для рассмотрения жалоб; (ii) согласовать с сообществом четкий, прозрачный и беспристрастный способ получения и регистрации жалоб, при этом там, где существуют обычные механизмы рассмотрения жалоб, и сообщества предпочитают им следовать, это должно соблюдаться другими сторонами; (iii) согласовать с сообществом четкий, прозрачный и беспристрастный способ рассмотрения и расследования жалоб, который должен включать системы отслеживания жалоб и реагирования, а также соответствующие временные рамки для процесса разрешения жалоб; (iv) согласовать варианты разрешения, удовлетворяющие все стороны (компенсация, санкции или реституция); (v) договориться о том, как разрешение жалоб будет контролироваться, оцениваться и согласовываться всеми сторонами; (vi) информировать сообщества о процессах государственного судебного разбирательства и доступе к правосудию в случае, если жалобы не могут быть разрешены без посторонней помощи; и (vii) формализовать, документировать и публиковать процесс рассмотрения жалоб способами, согласованными с сообществами и доступными для них.

Перечисленные выше возможные действия должны быть согласованы с любыми конкретными требованиями национальной правовой базы или руководящими принципами партнеров по финансированию инициативы НБДЗ.

- **Предоставление доступа к разрешению споров:** обеспечение доступа к эффективным, беспристрастным и компетентным механизмам разрешения споров имеет важное значение для разрешения споров по поводу прав владения и пользования. Механизмы разрешения споров следует обсуждать и разрабатывать на ранней стадии, не оставляя этот вопрос до тех пор, пока не возникнут споры или не будет нарушено согласие.

В частности, инициативы НБДЗ могут: (i) согласовать с сообществом тип механизма разрешения споров (например, судебный процесс, арбитраж, посредничество); (ii) совместно с сообществом

определить существующий государственный или негосударственный, судебный или внесудебный орган по разрешению споров или создать новый орган, если таковой не существует. Если сообщество предлагает основанную на обычаях или иную местную форму разрешения споров, необходимо убедиться, что она предусматривает справедливые, надежные, доступные и недискриминационные способы оперативного разрешения споров (по поводу прав владения и пользования); и (iii) убедиться, что члены органа по разрешению споров беспристрастны, компетентны и обладают достаточными компетенциями, чтобы принимать своевременные, беспристрастные и компетентные решения. Сюда могут также быть отнесены меры по развитию потенциала членов органа по разрешению споров с упором на знания, навыки и подходы (FAO, 2014a).

В заключение, в случае возникновения спора или невозможности разрешения жалобы и необходимости активизации органа по разрешению споров, лица, ответственные за реализацию инициативы НБДЗ, должны приостановить любую дальнейшую деятельность на оспариваемой земле на время разрешения споров и поиска средств правовой защиты. Руководителям программ необходимо предоставить достаточно времени и ресурсов для процесса достижения справедливых результатов и оказания юридической помощи уязвимым слоям населения. Одним из таких ресурсов является привлечение к процессу рассмотрения жалоб местных специалистов (агрономов, экспертов по земельному праву и т. д.), имеющих отношение к землепользованию и правам на землю, которые могут предложить жизнеспособные решения. Как только механизм разрешения споров создан и средства правовой защиты согласованы, важно следить за выполнением решения и обеспечивать своевременное предоставление согласованных средств правовой защиты.

Вставка 4. Механизм рассмотрения жалоб проекта PROEZA в Парагвае



Проект PROEZA был разработан правительством Парагвая при технической помощи ФАО и при финансировании Зеленого климатического фонда (ЗКФ). Проект направлен на внедрение экологически и социально обоснованных методов агролесомелиорации в Атлантическом лесу Парагвая с помощью трех ключевых компонентов. Первый компонент направлен на сокращение бедности и повышение устойчивости домохозяйств к изменению климата на местном уровне с участием уязвимых домохозяйств, включая мелких землевладельцев и коренные народы. Второй компонент направлен на взаимодействие со средними землевладельцами (владеющими территорией в 300 га каждый) для увеличения производства лесной биомассы экологически и социально устойчивым способом, который поддерживает целостность экосистемы, способствует сохранению биоразнообразия, защищает водоразделы, обеспечивает справедливую практику трудоустройства и способствует экономическому росту. Третий компонент направлен на укрепление институционального потенциала путем предоставления технической поддержки для обеспечения стандартов качества и ответственной экологической и социальной практики.

В ходе разработки проекта был подготовлен документ по экологическому и социальному управлению проектом PROEZA (FAO, 2018) на основе Социальных и экологических стандартов ФАО (FAO, 2015a) и в консультации с многочисленными заинтересованными сторонами и бенефициарами, такими как гражданское общество, мелкие фермеры, коренные народы, средние землевладельцы, местные органы власти и государственный сектор. Этот документ включает, в частности, подробное описание проекта, обзор национальной институциональной и правовой базы, оценки экологических и социальных аспектов зоны действия проекта и план взаимодействия с заинтересованными сторонами с подробными рамками планирования консультаций с коренными народами в соответствии с их свободным, предварительным и осознанным согласием (FPIC).

Целью документа является выявление, оценка и управление экологическими и социальными рисками проекта, а также принятие иерархии смягчения последствий для предотвращения неблагоприятных экологических и социальных воздействий или, если предотвращение

невозможно, минимизации или смягчения рисков. Важным компонентом иерархии мер по смягчению последствий является создание механизма рассмотрения жалоб. Механизм рассмотрения жалоб реагирует на жалобы людей, которые считают, что проект PROEZA оказал на них негативное влияние, затронул или может затронуть их на этапе планирования или реализации. Этот механизм призван содействовать быстрому разрешению конфликтов путем рассмотрения жалоб или споров и избегать длительных тяжб в судебных инстанциях.

При разработке механизма рассмотрения жалоб была создана структура, определяющая ответственные органы и контактных лиц для рассмотрения жалоб и конфликтов. Механизм содержит четкие указания и сроки для обеспечения своевременного рассмотрения жалоб справедливым образом, с соблюдением прав человека и национальных нормативных актов, а также в соответствии с социальными и экологическими стандартами. Механизм придерживается следующих ключевых руководящих принципов:

- (i) Для рассмотрения жалобы необходимо, чтобы пострадавшее лицо было четко указано в жалобе, поданной в письменной или в устной форме, при этом конфиденциальность жалобы сохраняется в течение всего процесса.
- (ii) Если ситуация сложная или заявитель не принимает вынесенное решение, жалобу следует направлять на вышестоящий уровень до тех пор, пока не будет найдено решение или достигнуто согласие.
- (iii) Жалоба должна быть сначала рассмотрена национальными властями, при необходимости можно получить дополнительные рекомендации от ФАО.
- (iv) По каждой полученной жалобе в течение пяти календарных дней будет отправлено письменное подтверждение о получении, а затем в течение тридцати календарных дней будет представлено предложение о разрешении конфликта.
- (v) Стремясь разрешить конфликт, лицо, ответственное за рассмотрение жалобы, может взаимодействовать с заявителем или может назначить собеседования и встречи, чтобы лучше понять причины спора.
- (vi) Все полученные жалобы, последующие взаимодействия и решения должны быть надлежащим образом зарегистрированы.

Хотя проект PROEZA находится на ранних стадиях реализации, он представляет собой пример того, как создание механизма рассмотрения жалоб может быть интегрировано в первоначальную оценку и планирование инициативы НБДЗ. Это гарантирует, что механизм будет создан на ранней стадии, и жалобы, возникающие уже в ходе планирования, будут надлежащим образом рассмотрены в ходе реализации инициативы НБДЗ. Однако внедрение и введение в действие механизма рассмотрения жалоб, повышение осведомленности и коммуникация являются ключевыми для обеспечения широкого распространения информации и ее доступности для тех, кого потенциально может затронуть проект. Возможно, следует рассмотреть вопрос о дальнейшем развитии потенциала для обеспечения того, чтобы те, кому необходимо подать жалобу, могли сделать это.

Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 4, а также пути 2.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

FAO. 2006. *Land Tenure Alternative Conflict Management*. FAO Land Tenure Manual 2. Rome.

FAO. 2014a. *Respecting free, prior and informed consent. Practical guidance for governments, companies, NGOs, indigenous people and local communities in relation to land acquisition* Governance of Tenure Technical Guide 3. Rome.



ПУТЬ 5. РАЗРАБОТКА И ВНЕДРЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО, ОСНОВАННОГО НА ШИРОКОМ УЧАСТИИ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ, УЧИТЫВАЮЩЕГО ВЛАДЕНИЕ И ПОЛЬЗОВАНИЕ РЕСУРСАМИ

Обоснование: комплексное планирование землепользования определяется как «планирование землепользования, направленное на обеспечение баланса экономических, социальных и культурных возможностей, предоставляемых землей, с необходимостью поддержания и улучшения экосистемных услуг, предоставляемых наземным природным капиталом. Оно также направлено на объединение или координацию стратегий управления и требований к внедрению в различных секторах и юрисдикциях» (Orr, *et al.*, 2017). Будучи систематическим и повторяющимся процессом, комплексное планирование землепользования создает важную предпосылку для инициатив НБДЗ, гарантируя, что пользование и управление земельными ресурсами отвечают потребностям людей сегодня, сохраняя при этом земельные ресурсы на будущее. Комплексное планирование землепользования с учетом прав владения и пользования и на основе широкого участия помогает получить многочисленные выгоды, избежать негативных последствий и облегчить реализацию инициатив НБДЗ. Для обеспечения заинтересованности и активного и значимого участия в процессе необходимо уделять особое внимание принципу общественного, информированного и значимого участия для тех, кто вовлечен в инициативы НБДЗ и затронут ими.

Описание пути: для обеспечения комплексного планирования землепользования, основанного на широком участии и учитывающего права владения и пользования, требуется: (i) улучшение доступа к информации для отдельных лиц и сообществ, которые могут быть затронуты решениями по

планированию землепользования (включая развитие потенциала, если это необходимо); (ii) обеспечение значимого участия, позволяющего потенциально затронутым лицам и сообществам принимать активное участие в принятии решений; и (iii) интеграция аспектов владения и пользования в планирование землепользования для обеспечения признания, уважения всех законных прав владения и пользования и их защиты от угроз и нарушений.

На национальном уровне политика и правовые основы комплексного планирования землепользования должны предусматривать: (i) широкое, активное, свободное, эффективное, значимое и информированное участие общественности для всех и, в частности, для уязвимых групп населения в разработке предложений по планированию и рассмотрении проектов планов землепользования; (ii) надлежащая оценка рисков для комплексного планирования землепользования, включая оценку экологических и социальных последствий; а также (iii) обеспечение интеграции законных прав владения и пользования и законных обладателей прав владения и пользования в процесс комплексного планирования землепользования в соответствии с принципами и руководящими указаниями ДРПРВ.

На местном уровне комплексное планирование землепользования может включать следующие виды деятельности:

- **Адаптация информационно-пропагандистских стратегий:** комплексное планирование землепользования, сопровождаемое информационно-пропагандистскими стратегиями, адаптированными к местным условиям, обеспечит доступ к информации всем тем, кого затрагивает процесс планирования. Для этого инициативы НБДЗ могут: (i) взаимодействовать со структурами управления коренных народов и/или местных сообществ и институциональными механизмами до начала процесса планирования землепользования, чтобы определить, кто и когда должен получать информацию; (ii) содействовать коммуникации на протяжении всего процесса планирования землепользования, как на официальном, так и на местном языках, чтобы охватить всех потенциально затронутых лиц (включая коренные народы и местные сообщества с традиционными системами владения и пользования ресурсами); и использовать учитывающие гендерные аспекты средства коммуникации, соответствующие культурному контексту.
- **Укрепление кадрового и институционального потенциала тех, кого затрагивает процесс планирования:** наделенные полномочиями члены сообщества и их представители благодаря специализированному развитию потенциала и возможностям обучения, предоставляемым инициативами НБДЗ, смогут играть активную роль в процессе планирования землепользования.
- **Обеспечение значимого участия затронутых субъектов в процедуре планирования землепользования:** инициативы НБДЗ могут обеспечить значимое участие путем: (i) выявления, поддержки и включения форм организации коренных народов и местных сообществ; (ii) обеспечения механизмов надлежащего представительства затронутых сообществ в процессах принятия решений по планированию землепользования; (iii) осведомленности и разработки процедур для преодоления социальной и культурной динамики, которая препятствует участию в планировании землепользования, особенно женщин и уязвимых групп населения; а также путем (iv) использования инструментов и технологий планирования землепользования, соответствующих местным условиям и необходимых для принятия обоснованных решений.
- **Обеспечение признания, уважения всех законных прав владения и пользования ресурсами и их защиты от угроз и нарушений в процессе планирования землепользования:** в рамках инициатив НБДЗ следует: (i) рассмотреть и составить перечень всех выявленных законных правообладателей в процессе планирования землепользования, включая все соответствующие сектора, правительственные органы и организации гражданского общества, наряду с активным участием традиционных властей, старейшин и женщин, обладающих знаниями о землепользовании и ограничениях на использование, первичных и вторичных правообладателей на землю, а также границ; (ii) провести оценку возможного воздействия плана землепользования на всех законных правообладателей, включенных в реестр для предусмотренных мероприятий инициативы НБДЗ. Если оценка выявит возможные или фактические негативные последствия для законных правообладателей, следует предпринять попытки сначала урегулировать спор (см. путь

Вставка 5. Комплексное, основанное на широком участии планирование землепользования, учитывающее владение и пользование ресурсами, в Лаосской Народно-Демократической Республике



В Лаосской Народно-Демократической Республике права собственности на землю были официально выданы в основном в городских и пригородных районах и, следовательно, права владения землей в сельских районах являются преимущественно неформальными. Производство товарных культур, коммерческие плантации и другие инвестиции в землю затрагивают традиционные земельные права сельского населения, в особенности этнических меньшинств. Без официально признанных прав собственности на землю фермеры могут потерять доступ к ценным земельным ресурсам, на которые полагаются отдельные фермеры и целые сообщества.

Планирование землепользования на основе участия (PLUP) — это национальный подход, проводимый Министерством природных ресурсов и окружающей среды, Министерством сельского и лесного хозяйства и Национальным учреждением по вопросам управления земельными ресурсами на основе руководства по планированию землепользования на основе участия, опубликованного в 2010 году. Руководство устанавливает стандартные процедуры, определяет четкие роли и обязанности каждого агентства и описывает связь между подходом PLUP и регистрацией земли. Стандартная процедура состоит из нескольких этапов, включая, в том числе, участие и консультации с местными сообществами с особым вниманием к гендерным и этническим меньшинствам, сбор социально-экономических и биофизических данных, цифровое картографирование, регистрацию земель и оформление правового титула на землю (GIZ, 2011).

Общая цель PLUP, реализуемого на уровне деревень и поселений, заключается в улучшении управления земельными и природными ресурсами путем зонирования земель, а также подготовки к межеванию и выдаче правовых титулов на землю в целях повышения гарантий владения и пользования земельными ресурсами в сельской местности Лаосской Народно-Демократической Республики. На основе зон землепользования составляется общее соглашение о землепользовании в деревне, которое подписывается районными и сельскими властями. Окончательный план землепользования деревни является основой для регистрации всех государственных, общинных и индивидуальных земель в районе деревни. Планирование землепользования было внедрено в более чем 600 деревнях, также была разработана информационная система землепользования для сохранения данных планирования землепользования в стандартной национальной системе и предоставления этих данных соответствующим заинтересованным сторонам. Был разработан цифровой кадастр (LaoLandReg), который является официально признанной национальной системой, предназначенной для хранения и управления всеми данными о правовых титулах на землю в единой системе.

Планирование землепользования часто сочетается со следующим этапом управления сельским хозяйством или сельским лесопользованием с применением различных методологических подходов. С 2018 года совместное планирование землепользования получило дальнейшее развитие как комбинированный процесс, включающий управление сельскохозяйственными землями на основе участия, и осуществляется совместно с Министерством природных ресурсов и окружающей среды и Министерством сельского и лесного хозяйства через районные отделения этих учреждений. Благодаря этой совместной реализации стала возможна проверка качества почвы, определение надлежащих сельскохозяйственных культур и конкретных планов действий по управлению сельским хозяйством на основе широкого участия. Это способствует более эффективному использованию сельскохозяйственных угодий и, следовательно, более устойчивому управлению ресурсами.

Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 5, а также путей 2 и 7.

4), изменить конфигурацию деятельности НБДЗ или компенсировать законные права владения и пользования; и (iii) определить конкретные цели планирования землепользования, учитывающие права владения и пользования, которые способствуют защите прав владения и пользования или повышению гарантий владения и пользования на основе потребностей коренных народов и местных сообществ.

- **Проведение совместного мониторинга воздействия в отношении реализации и обновления планов землепользования:** после утверждения плана землепользования инициативы НБДЗ могут отслеживать воздействие на законных обладателей прав владения и пользования путем регулярного измерения предполагаемого уровня гарантий владения. НКС НБДЗ предполагает, что мониторинг и проверка могут проводиться на национальном уровне с использованием подхода, основанного на участии, через платформу с участием многих заинтересованных сторон, которая связана с сопоставимыми платформами на местном уровне (см. путь 2). Местные сообщества могли бы участвовать в проверке, используя такие методы, как Система наблюдения за деградацией земель (Vågen *et al.*, 2015) или метод краудсорсинга, такой как LandPKS (Herrick *et al.*, 2016).

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

FAO. 2015b. *Safeguarding land tenure rights in the context of agricultural investments: A technical guide for government authorities involved with the promotion, approval and monitoring of agricultural investments.* Governance of Tenure Technical Guide 4. Rome.

FAO. 2016c. *Responsible Governance of Tenure: A Technical Guide for Investors.* Governance of Tenure Technical Guide 7. Rome.

FAO. 2017e. *Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management.* Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome.

FAO. 2020a. *Strengthening civic spaces in spatial planning processes.* Governance of Tenure Technical Guide 12. Rome.

FAO. 2020b. *Framework for integrated land use planning – An innovative approach.* <http://www.fao.org/publications/card/en/c/CB1170EN/> Rome.

GLTN. 2021. *Tenure-responsive land use planning. A guide for country level implementation.* Report 5/2021 Nairobi, UN Habitat.



ПУТЬ 6. ПОДДЕРЖКА НБДЗ С ПОМОЩЬЮ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Обоснование: существует множество инструментов управления земельными ресурсами, таких как геодезия, кадастр, регистрация, демаркация, пространственное планирование (включая комплексное планирование землепользования), консолидация земель и земельный банкинг. Однако консолидация земель и земельный банкинг представлены в этом пути в качестве примеров инструментов управления земельными ресурсами, которые могут помочь в решении проблем фрагментации земель, заброшенности земель и доступа к земле, которые могут стать причиной деградации земель или привести к ней.

ФАО определяет консолидацию земель как «законодательно регулируемую процедуру, проводимую государственными органами и применяемую для корректировки структуры собственности в сельских районах путем комплексного перераспределения земельных участков, которое согласовывается с владельцами и пользователями земли, с тем чтобы сократить фрагментацию земель, содействовать укрупнению сельскохозяйственных предприятий и/или достижению других общественных целей, включая восстановление природных объектов и строительство инфраструктуры» (Veršinskas *et al.*, 2020), а земельный банк как «государственное учреждение, которое занимается куплей, продажей или арендой земель с целью повышения мобильности земли, содействия рынку сельскохозяйственной земли в целом и решения задач государственной политики, связанных с устойчивым землепользованием в сельских районах в частности» (Veršinskas *et al.*, 2020).

Фрагментация владения и/или использования земли и небольшие земельные участки могут стать серьезной структурной проблемой для развития сельских территорий и привести к низкой производительности фермерских хозяйств (Hartvigsen, 2019). Это может привести к выходу земель из оборота (неиспользование в целях производства), особенно в сочетании с ненадежностью владения и отсутствием доверия между участниками земельных рынков. Фрагментация земель может препятствовать устойчивому землепользованию и управлению земельными ресурсами, а также инициативам НБДЗ тремя способами:

- **Фрагментированные земли увеличивают производственные затраты:** опасения по поводу увеличения производственных и транзакционных издержек из-за фрагментации земель должны быть уравновешены рациональным использованием различных агроэкологических зон в качестве стратегии управления рисками, которая может включать стратегию предотвращения деградации земель. В случаях фрагментации из-за наследования или плохо функционирующих рынков земли производственные и операционные издержки могут нанести значительный ущерб средствам к существованию и стать основной причиной для рассмотрения вопроса о консолидации (Di Falco *et al.*, 2020; Sklenicka, 2016; Asiama, Bennett and Zevenbergen, 2019).
- **Из-за фрагментации земель снижаются стимулы инвестировать в УУЗР:** из-за более высоких производственных затрат на фрагментированных землях у фермеров останется меньше финансовых возможностей для инвестирования в методы УУЗР, что может помешать фермерам внедрять сельскохозяйственные инновации и методы УУЗР.
- **Фрагментация земель может увеличить расходы на демаркацию и документацию:** высокий уровень фрагментации собственности на сельскохозяйственные угодья может быть одной из основных причин отсутствия гарантий владения и пользования (Sklenicka, 2016) из-за увеличения затрат на демаркацию и документацию, что может создать препятствия для формального признания. Например, не получившее формального признания наследование небольших участков может усилить неопределенность в отношении границ и, следовательно, привести к спорам.

Описание пути: консолидация земель и земельный банкинг могут поддержать инициативы НБДЗ, содействуя охране окружающей среды со стороны государства, улучшая структуру фермерских хозяйств и снижая производственные затраты для содействия внедрению УУЗР.

Консолидация земель сосредоточена на перераспределении сельскохозяйственных земель, находящихся в частном пользовании или собственности. Однако разрешение на включение в процесс земель, находящихся в государственной собственности, может облегчить перераспределение путем обмена и/или продажи земель, находящихся в государственной собственности, в пределах территории проекта. Продажа земель, находящихся в государственной собственности, также предоставляет возможности для расширения территории ферм и/или изъятия сельскохозяйственных земель из производства для адаптации к изменению климата или смягчения его последствий, восстановления природы, строительства инфраструктуры и других общественных целей. Земельный банкинг фокусируется на содействии земельным рынкам прав землевладения (покупка/продажа земли) и/или прав землепользования (сдача в аренду/лизинг земельных участков) на государственных или частных землях. Таким образом, земельный банкинг может способствовать осуществлению консолидации земель.

Эти инструменты управления земельными ресурсами также могут быть применены для содействия реализации инициатив НБДЗ, которые требуют изменения землепользования (см. путь 5) на земле, находящейся в частной собственности. Если, например, в рамках проекта НБДЗ планируется вывести из эксплуатации земли, находящиеся в частной собственности (например, с целью лесонасаждения), можно использовать инструменты консолидации земель и земельного банкинга для консолидации земель, наиболее пострадавших от деградации земель, в государственной собственности и компенсировать частным землевладельцам и фермерам убытки, предоставив дополнительные земельные ресурсы, уже находящиеся в собственности или приобретенные для этой цели земельным банком, вместо денежной компенсации, и таким образом поддержать местную фермерскую структуру и затронутые сельские домохозяйства.

Важно отметить, что консолидация земель (и земельный банкинг) являются эффективными, но сложными инструментами управления земельными ресурсами, которые требуют ряда предварительных условий, включая четкую правовую и институциональную основу и систему гарантий для обеспечения соответствия процесса принципам ДРПРВ. Таким образом, инструменты консолидации земель и земельного банкинга могут способствовать достижению НБДЗ только в странах, где эти инструменты существуют и функционируют. Обычно также предварительным условием применения этих инструментов управления земельными ресурсами является признание системой землевладения индивидуальных формализованных прав на землю, таких как права собственности и/или пользования.

На национальном уровне правовые основы консолидации земель связаны с «различными отраслями права, от права в области прав человека и конституционного права до гражданского и административного права» (Veršinskas *et al.*, 2020), как и земельный банкинг. И то, и другое должно быть согласовано с соответствующими национальными стратегиями развития, такими как экологические или сельскохозяйственные стратегии.

В частности, консолидация земель может проводиться либо на добровольной основе, либо на мажоритарной основе в странах, где правовые и организационные основы консолидации земель четко определены и приведены в соответствие с принципами и гарантиями ДРПРВ.

В частности, институциональная структура земельного банкинга должна обеспечивать надлежащую систему надзора, гарантирующую, что процесс является эффективным, прозрачным и не подверженным злоупотреблениям. Земельный банкинг может столкнуться с такими рисками, как возможность коррупции или конфликта интересов. Следовательно, должна быть создана надежная система гарантий, включая надлежащую надзорную структуру (Hartvigsen, Veršinskas and Gorgan, 2021); официальные связи с кадастровой и документационной системой страны (см. конкретные соображения о документации в разделе «Путь 7») и взаимодействии с другими секторами в целях осуществления скоординированной политики (см. путь 2).

На местном уровне инициативы НБДЗ могут рассмотреть следующие мероприятия, включающие процесс земельной консолидации в соответствии с ДРПРВ:

- **Обеспечение признания всех законных прав владения и пользования и участия всех законных правообладателей в консолидации земель:** в начале процесса консолидации земель важно инвестировать достаточно времени и ресурсов, чтобы облегчить и обеспечить прозрачный, учитывающий гендерные аспекты, основанный на широком участии, инклюзивный и консультативный процесс консолидации земель с применением принципа «не хуже, чем было» для всех законных правообладателей до и после добровольной земельной консолидации или консолидации земель на мажоритарной основе. Для поддержки инициатив НБДЗ необходимо применять консолидацию земель со строгими критериями для обеспечения устойчивости управления земельными ресурсами (например, содействие сохранению живой изгороди или посадка прибрежных или ветрозащитных лесных полос). Процессы оценки и перераспределения земель должны будут признавать права на землю женщин и мужчин в равной степени, независимо от того, оформлены эти права официально или нет, и по возможности содействовать совместной регистрации прав на землю на имя обоих супругов.
- **Создание или укрепление механизмов урегулирования споров:** консолидация земель может привести к спорам. Поэтому крайне важно создать или укрепить механизмы разрешения споров в процессе консолидации земель (см. путь 4).
- **Проведение добровольной земельной консолидации или консолидации земель на мажоритарной основе:** в соответствии с национальными правовыми и организационными рамками консолидации земель, добровольная консолидация земель или консолидация земель на мажоритарной основе должна поддерживаться следующими мероприятиями: (i) содействием общественным комитетам или специальным советам и расширением прав и возможностей участия и принятия решений женщин и других уязвимых групп; (ii) достижением соглашений со всем сообществом путем создания социального капитала и доверия, а также путем инвестирования в оценку гендерных различий, потребностей молодежи и других уязвимых групп населения; и (iii) включением в

процесс ОГО и фермерских организаций, которые также могут выражать озабоченность местных сообществ и привлекать к ответственности органы, принимающие решения.

Земельный банкинг на местном уровне может быть рассмотрен инициативой НБДЗ посредством следующих мероприятий:

- **Укрепление внедрения пространственного планирования:** в случаях, когда затронуты сельскохозяйственные земли, находящиеся в частной собственности, и необходимо изменить землепользование, земельный банкинг можно использовать для приобретения частной земли, которая используется для ускорения процесса НБДЗ. Частные землевладельцы и фермеры могут выбрать форму компенсации: в виде дополнительной земли, уже принадлежащей (или приобретенной для этой цели) земельному банку или в денежном эквиваленте.
- **Расширение доступа к земле с помощью устойчивых методов управления земельными ресурсами:** инструмент земельного банкинга может быть эффективным инструментом обеспечения доступа к земле. Если земельный банкинг функционирует на основе аренды, аренда может способствовать устойчивой практике управления земельными ресурсами либо путем улучшения условий аренды (например, увеличения срока действия договора), либо путем включения обязательств по внедрению соответствующей практики.

Вставка 6. Консолидация земель в поддержку сохранения земель в Тунисе



С 1958 года в Тунисе принимаются законодательные меры в целях аграрной реформы, которые включают консолидацию земель и защиту сельскохозяйственных угодий. В Тунисе консолидация земель направлена на то, чтобы позволить землевладельцам с раздробленными участками обменять их на новый более крупный участок с подходящим для них физическим доступом к участку. Правовые рамки устанавливают четкие руководящие принципы и правила для процесса консолидации земель. Установлены максимальные и минимальные ограничения владения, которые обязывают фермера не делить землю и не продавать части своей земли. Кроме того, запрещается разделение земли между наследниками или совладельцами на участки с площадью меньше установленного минимального значения.

Процедура консолидации земель включает в себя подходы, основанные на широком участии и учитывающие гендерные аспекты. Процесс консолидации земель начинается с проведения информационно-просветительских мероприятий для бенефициаров (мужчин и женщин) с целью информирования их о потенциальных долгосрочных экономических и социальных последствиях консолидации. Повышение осведомленности осуществляется, например, путем публикации проекта консолидации земель, чтобы учесть замечания и возражения всех заинтересованных сторон. Другим примером повышения осведомленности является так называемый «пробный день», во время которого участникам представляют такие преимущества, как объединение фрагментированных участков, защита новых участков от водной эрозии и регистрация прав мужчин и женщин на землю на новых участках. Кроме того, ключевым фактором успеха проекта является обучение коллег посредством посещения других территорий проекта, где процесс консолидации уже завершен.

На основе законодательных мер предпринимаются активные и непрерывные усилия по информированию всех соответствующих заинтересованных сторон на национальном, региональном и местном уровнях через ассоциации фермеров или их представителей, государственные органы и гражданское общество. Например, Агентство сельскохозяйственных земель сотрудничает с местной ассоциацией фермеров (Тунисский союз сельского хозяйства и рыболовства, представляющий интересы фермеров) и региональными комиссиями по развитию сельского хозяйства в целях поддержки этой работы.

Эти подходы интегрированы в законодательные и институциональные рамки консолидации земель, в которых участвуют различные заинтересованные стороны из различных областей политики. Это тематическое исследование консолидации земель показывает, что, хотя основной целью консолидации земель в Тунисе является развитие сельского хозяйства, оно также способствует НБДЗ, уменьшая фрагментацию земель и позволяя внедрять методы устойчивого управления земельными ресурсами. Достижению этого способствовало создание участков подходящей формы, которые являются более доступными и экономически жизнеспособными, а также приносят больше прибыли. Такие формы земельных участков также благоприятствуют посевам в контурных линиях (против склона), что способствует сохранению земель и повышает эффективность борьбы с деградацией почвы. Опыт показал, что меры по сохранению земель являются успешными, осуществимыми и обходятся дешевле, когда они осуществляются после консолидации земель, чем когда они осуществляются на рассредоточенных участках неправильной формы.

Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 6, а также путей 1, 2 и 3.

Как для консолидации земель, так и для земельного банкинга кампании по повышению осведомленности и коммуникации являются ключевыми мероприятиями, которые следует использовать на местном уровне:

- **Кампании по повышению осведомленности и коммуникации:** чтобы завоевать доверие, повысить прозрачность и обеспечить учитывающее гендерные аспекты инклюзивное участие всех заинтересованных сторон, инициативе НБДЗ, использующей консолидацию земель и земельный банкинг, следует провести кампанию по повышению осведомленности и коммуникации, чтобы объяснить бенефициарам цели, функционирование и критерии инициативы. Для этого кампании по повышению осведомленности и коммуникации должны проводиться на местных языках и с использованием местных коммуникационных привычек и инструментов (например, рисунки, радиопрограммы, встречи в мэрии и другие) (FAO, 2014b).

Вставка 7. Обращение вспять выхода земель из оборота — опыт восточной части Карибского бассейна



Гренада, Сент-Люсия, а также Сент-Винсент и Гренадины с начала 2000 года сталкиваются с заметным выходом из оборота земельных участков на частных и государственных землях. Кроме того, они сталкиваются с деградацией земель из-за слабой практики ведения сельского хозяйства, обезлесения и незапланированного разрастания городов. Национальному управлению земельными ресурсами не хватало инструмента для улучшения доступа к земле и мобильности земель — возможности передачи прав на землю (продажа, обмен, покупка или аренда земли) — и содействия устойчивому сельскохозяйственному производству.

При поддержке ФАО в 2019 году в каждой стране были созданы экспериментальные земельные банки для улучшения возможностей управления земельными ресурсами по предоставлению договоров аренды с уделением особого внимания лицам без земельных ресурсов, тем, у которых отсутствуют гарантии прав на землю, а также женщинам и молодежи. Создание экспериментального земельного банка было проведено с учетом пересмотра законодательной базы для обеспечения соответствия деятельности земельного банка национальному законодательству и подготовки шаблонов договоров аренды, включая положения об устойчивом управлении земельными ресурсами. Создание также было поддержано многосторонними комитетами заинтересованных сторон, участвующими в институциональном создании экспериментального земельного банка, и Национальной информационной системой земельного банка (открытое программное обеспечение), обеспечивающей более эффективное и прозрачное управление земельными ресурсами. Информационная система поддерживает операции земельного банка, увеличивая возможности передачи земельного участка желающему арендатору таким образом, чтобы арендатор получил доступ к проекту, который предусматривает устойчивое управление земельными ресурсами (ФАО, 2021b). Все еще находящийся на экспериментальной стадии опыт земельного банка сталкивается с проблемами укрепления доверия между пользователями, обеспечения управления финансами (сбор платежей и предоставление услуг), развития потенциала в целях устойчивого землепользования и управления, а также расширения масштабов.

Земельный банк в восточной части Карибского бассейна представляет собой потенциал улучшения управления земельными ресурсами и доступа к земле (посредством аренды государственных или частных земель) для содействия устойчивому управлению земельными ресурсами.

Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 6, а также путей 7, 1 и 2.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

FAO. 2014b. *Communication for Rural Development: Sourcebook*. Rome.

Hartvigsen, M., Veršinskas, T. & Gorgan, M. 2021. *European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia*. FIG Conference paper.

Veršinskas, T., Vidar, M., Hartvigsen, M., Mitic Arsova, K., van Holst, F. & Gorgan, M. 2020. *Legal guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe*. FAO Legal Guide, No. 3. Rome.

LANDNET website: <http://www.fao.org/europe/resources/land-tenure-workshops/en/>



ПУТЬ 7. ПРИЗНАНИЕ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ ЗАКОННЫХ ПРАВ ВЛАДЕНИЯ И ПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

Обоснование: государственные земли используются законными правообладателями различными способами, в частности, для сельского хозяйства, пастбищ или лесного хозяйства. Государственными часто являются земли, на которых находятся охраняемые территории и водно-болотные угодья, также они могут охватывать коллективно управляемые на основе обычаев или традиций (путь 8). Законность прав на государственные земли основана на широком общественном признании и не всегда нуждается в юридическом признании. Без внимания к законным правам владения и пользования законные правообладатели — особенно уязвимые группы населения, включая женщин, скотоводов, собирателей и обладателей коллективных или временных прав — могут оказаться в стороне в ходе инициативы НБДЗ.

Этот путь дает рекомендации о том, как признавать законные права, включая вторичные или временные права владения и пользования или права уязвимых людей, до или в качестве неотъемлемой части инициатив НБДЗ, осуществляемых на государственных землях. Укрепление гарантий владения и пользования ресурсами путем признания и документирования законных прав владения и пользования является разумной стратегией для расширения охвата всех инициатив НБДЗ. Когда такое признание будет обеспечено, оно может оказать поддержку правительствам в применении национального законодательства в рамках инициатив НБДЗ. Однако необходимым условием является наличие положений о юридическом признании законных прав владения и пользования (см. путь 1).

Описание пути: признание и документирование законных прав владения и пользования государственными земельными ресурсами должно основываться на национальной правовой базе и поддерживаться ею. Требования к признанию и документированию законных прав владения и пользования могут варьироваться от страны к стране, в зависимости от того, идет ли речь о первоначальной разработке или об улучшении/укреплении систем документирования законных прав владения и пользования.

На национальном уровне правовая база (включая нормы и правила в области управления земельными ресурсами) должна предусматривать демаркацию государственных земель, а также систематические процедуры выявления, проверки и документирования всех индивидуальных и коллективных законных прав владения и пользования государственными земельными ресурсами при должном участии законных правообладателей. Такие правовые положения должны сопровождаться внедрением эффективных процедур, наращиванием потенциала, выделением бюджетных ассигнований, проведением коммуникационных кампаний, ориентированных на бенефициаров, и созданием механизмов разрешения споров (см. путь 4).

В целях документирования законных прав владения и пользования следующие извлеченные уроки могут послужить основой либо для создания новой системы документирования, либо для укрепления существующей (FAO, 2017a&b):

- **Создание условий для документирования законных прав владения и пользования государственными земельными ресурсами:** они включают в себя установленную правовую базу, механизм разрешения споров, четкое определение ролей и обязанностей учреждений и должностных лиц, руководство по процедурам и информационные системы для документирования процесса прозрачным и подотчетным образом. Реализация таких условий может осуществляться одновременно или в соответствии с подходом «соответствие цели» таким образом, чтобы первым шагом определить возможности, имеющиеся в данный момент с существующими мощностями, а затем создавать системы с возможностью обновления и расширения, особенно на местном уровне. Важное значение имеет общение с законными правообладателями или заявителями прав. Чтобы система документирования была устойчивой, процедуры и административные службы следует внедрить на ранних этапах создания системы документирования. Изменения, связанные с обладателями прав владения и пользования земельными участками, будут зафиксированы вскоре после первого случая документирования, однако если правообладатели не смогут документировать такие изменения или не заинтересованы в этом, система документирования быстро устареет.
- **Укрепление или настройка системы документирования¹⁵:** различные подходы к тому, как могут работать существующие или новые системы документирования, включают доказательные или окончательные подходы, а также основополагающие или декларативные подходы (FAO, 2017a). «Лучшего» подхода не существует, поэтому государствам необходимо оценить, какой подход больше подходит для их национального контекста, местных потребностей и условий. Система документирования может побуждать людей сообщать об ошибках и других проблемах с записями, и для этого им необходим простой процесс. Системы документирования должны основываться на посылке уникальным идентификатором и всех транзакциях, ссылающихся на этот идентификатор. Архив и его документы являются краеугольным камнем системы документирования. Высказано множество соображений по защите документов, хранению документов и предоставлению доступа к документам. Чтобы обеспечить целостность системы документирования, необходимо проверять информацию. Система может полагаться на профессионалов, которые работают с общественностью, в качестве одного из средств проверки, но документирующее учреждение/система также должны проводить свои собственные проверки (FAO, 2017a&b).

¹⁵ См. в разделе «Дополнительная литература» (FAO, 2017 a&b) технические руководства о том, как создать систему документирования и как укрепить существующие системы документирования с помощью системных подходов к документированию, соображения по системным архивам и документам, а также проверки систем документирования.

- **Обеспечение надлежащего укомплектования кадрами системы документирования:** персонал играет центральную роль в любой системе документирования, поэтому он должен быть достаточно квалифицированным, надежным, независимым и защищенным от требований о компенсации в случае возникновения технических ошибок, даже если он профессионально выполнял свои обязанности.
- **Обеспечение баланса между конфиденциальностью и публичным доступом к системам документирования:** нахождение баланса между конфиденциальностью и публичным доступом к системам документирования является сложной задачей и, хотя информационно-коммуникационные технологии могут способствовать созданию или укреплению систем документирования, они также создают риск нарушения защиты конфиденциальности. Правительства придут к различным выводам о том, как наилучшим образом обеспечить доступ к документам общественности, защищая при этом конфиденциальность всех вовлеченных сторон. В соответствии с пунктом 17.5 ДРПРВ (ФАО, 2012) «государства должны обеспечить, чтобы информация о правах владения была легко доступна для всех, при условии соблюдения определенной степени конфиденциальности. Такие ограничения не должны излишне препятствовать общественному контролю с целью выявления коррупционных и незаконных сделок. Государствам и негосударственным субъектам следует и далее прилагать усилия для предотвращения коррупции при регистрации прав владения и пользования путем широкого распространения информации о процессах, требованиях, сборах и любых исключениях, а также о сроках ответа на запросы об оказании услуг».

Землепользователи государственных земельных ресурсов, возможно, приобрели законные права на использование земли в течение длительного периода времени, но не имеют юридически признанных прав на землю, что подвергает особенно наиболее уязвимые группы лиц, включая коренные народы и местные сообщества, риску потенциальных нарушений законных прав владения и противоречивых претензий на ресурсы государственных земель. Чтобы избежать таких рисков, можно провести тщательный процесс картирования и документирования законных прав владения и пользования на местном уровне с помощью следующих мероприятий:

- **Определение законных прав владения и пользования:** когда инициативы НБДЗ реализуются на землях, находящихся в государственной собственности, интеграция следующих мероприятий является ключом к выявлению всех законных прав владения и пользования в проблемной области:
 - (i) Определите государственные земли в зоне вмешательства с соответствующими государственными органами.
 - (ii) Выявите законных обладателей прав владения и пользования на основе широкого участия и вовлечения посредством интервью, консультаций, опросов и обсуждений в фокус-группах, дополняемых документированными заявлениями о землепользовании, а также каталогами и картами землепользования, обеспечивая также документирование временных и дублирующих прав владения и пользования.
 - (iii) Классифицируйте выявленные законные права владения и пользования. Проведите совещание заинтересованных сторон, чтобы обсудить, как обращаться с различными категориями; и публично покажите выявленные права владения, в идеале на карте, сопровождаемой списком правообладателей. Убедитесь, что данные доступны на соответствующих языках для всех, женщин и мужчин, из местного сообщества, в том числе из уязвимых групп, а также из мигрирующих сообществ. Последних, а также лиц, длительное время отсутствующих, возможно, следует четко проинформировать о публичном характере мероприятия и текущем процессе. Предоставьте достаточное количество времени (по крайней мере, минимум четыре недели) для возражений, проверьте все полученные жалобы и соответствующим образом скорректируйте документацию о законных правах владения и пользования.

(iv) Обеспечьте доступ к правосудию на родном языке местного населения с учетом местных и/или традиционных систем правосудия (см. путь 4).

- **Документирование законных прав владения и пользования:** содействие официальному документированию законных прав владения и пользования способствует обеспечению гарантий владения и пользования и созданию благоприятных условий и долгосрочной устойчивости инициатив НБДЗ. Если система уже существует, права на землю должны быть соответствующим образом задокументированы. В этом случае ответственные сотрудники кадастровой службы или независимые землеустроители, если они юридически уполномочены на проведение подобных операций, должны быть привлечены на ранней стадии. Рассмотрите возможность предоставления технических консультаций и поддержки по совершенствованию технических подходов, процедур, уделения особого внимания законным правообладателям (или клиентам), офисам, руководству, кадровым ресурсам, способам борьбы с мошенничеством, ошибками и разрешения споров, коммуникационным кампаниям, информационным системам и коммуникационным технологиям и/или политике и правовым рамкам.

Вставка 8. Документальное оформление законных прав владения и пользования общественными пастбищами в Монголии



В Монголии план территориального развития на уровне сумов (территориально-административных единиц), включающий планирование управления пастбищами и восстановления земель, является основой для обеспечения законных прав владения и пользования для местных скотоводов и сообществ, проживающих на государственных землях.

В 2020 году правительство создало и внедрило «Интегрированную электронную систему единого территориального управления земельными ресурсами». Эта комплексная система включает в себя: (i) электронную систему планирования управления земельными ресурсами, (ii) систему оценки земель, налогообложения и платежей, (iii) систему баз данных земельного кадастра и (iv) систему мониторинга земель. Эта система связана с разработкой плана территориального развития на уровне сумов, осуществляемого Агентством землеустройства, геодезии и картографии. К 2020 году при местной и международной поддержке было разработано 90 планов территориального развития на уровне сумов для установления зонирования землепользования для пастбищ, улучшения планирования управления пастбищами, мониторинга деградации земель и документирования законных прав на использование земли и природных ресурсов.

4781 точка фотомониторинга деградации земель дает возможность проводить ежегодный мониторинг состояния пастбищных угодий. Подобный мониторинг помогает формулировать и осуществлять мероприятия по управлению земельными ресурсами в районах, подверженных деградации, а также выявлять изменения и последствия, вызванные переменами в методах управления. Параллельно с этим мониторингом права владения и пользования около 900 групп скотоводов были зарегистрированы национальной кадастровой системой, что повысило гарантии владения и пользования для местного населения и сообществ.

Система, все еще находящаяся на ранней стадии внедрения, направлена на сочетание повышения безопасности владения и пользования за счет документирования законного владения и пользования государственными земельными ресурсами с улучшенным управлением пастбищами и мониторингом деградации земель. Ожидается, что она обеспечит прозрачность данных и согласованность работы различных секторов, сократит задержки, связанные с документированием законных прав владения и пользования, создаст цифровую базу данных, снизит бюрократию и уменьшит деградацию земель. Ожидается, что благодаря документированию прав владения и пользования система также уменьшит количество споров по поводу владения и пользования земельными ресурсами, землепользования и прав собственности.

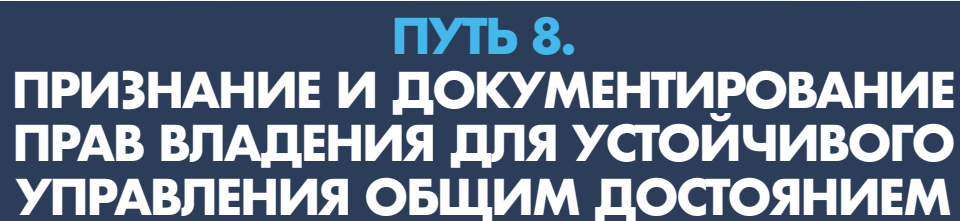
Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 7, а также пути 5.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

FAO. 2014b. *Communication for Rural Development: Sourcebook*. Rome.

FAO. 2017a. *Creating a system to record tenure rights and first registration*. Governance of Tenure Technical Guide 9. Rome.

FAO. 2017b. *Improving ways to record tenure rights*. Governance of Tenure Technical Guide 10. Rome.



Обоснование: термин «общее достояние» относится к земле, которая коллективно управляется местными сообществами, коренными народами или скотоводами в соответствии с местными обычаями и находится под их руководством. В некоторых странах земли общего пользования могут пересекаться с государственными землями (путь 7). Такие земли имеют решающее значение для многих людей в достижении или поддержании продовольственной безопасности, они также служат страховкой во время кризисов. Оценки показывают, что около двух миллиардов человек прямо или косвенно зависят от общих земель (International Land Coalition, Oxfam and Rights and Resources Initiative, 2016). В дополнение к его непосредственному значению для средств к существованию людей, общее достояние неразрывно связано с культурой, наследием и самобытностью многих сообществ. Что касается земель коренных народов, то в статье 6(с) Конвенции МОТ № 169 говорится, что правительства должны «создавать средства для всестороннего развития собственных институтов и инициатив народов и в соответствующих случаях предоставлять ресурсы, необходимые для этой цели» (ILO, 1989). Проблемы с признанием и документированием общего достояния могут быть вызваны: (i) отсутствием правовых рамок; (ii) отсутствием организационной структуры (например, недостаточными процедурами или недостаточно квалифицированным персоналом) или (iii) сложностью и длительностью административных процедур.

В течение длительного периода времени «трагедия общего достояния» (Hardin, 1968) определяла политику использования общего достояния, утверждая, что общедоступные ресурсы — без права исключения — вероятно, будут использоваться чрезмерно и в конечном итоге деградируют. Более поздние исследования показали, что анализ Хардина применим только к очень специфическим контекстам (Ostrom, 1990) и что сообщества могут устойчиво управлять своими ресурсами. Сегодня хорошо известно, что общинное самоуправление может обеспечить устойчивое использование и управление общими землями, и эти выводы справедливы для различных экосистем, а также для различных национальных условий.

Описание пути: признание и документирование прав на общее достояние и управление им может поддержать инициативы НБДЗ посредством демаркации границ общего достояния и укрепления механизмов управления общим достоянием в целях улучшения устойчивого управления природными ресурсами в пределах общего достояния.

На национальном уровне могут быть предприняты следующие действия:

- **Признание общего достояния и институтов, управляющих им:** в соответствии с концепцией законных прав владения и пользования, нормативно-правовая база владения должна признавать коллективные права на общее достояние, поэтому необходимо разработать конкретные процедуры документирования прав на общее достояние. Чтобы создать стимулы для устойчивого управления общим достоянием, важно, чтобы сообщества обладали правом и процедурными средствами для исключения пользователей, которые не уполномочены использовать общее достояние. Признание также должно включать в себя созданные институты, которые уже существуют для управления общим достоянием.

На местном уровне инициативы НБДЗ, связанные с признанием и документированием общего достояния, могут включать следующие виды деятельности:

- **Демаркацию границ общего достояния:** в качестве первого шага важно прийти к общему пониманию области общего достояния, находящейся в ведении сообщества или сообществ, и законных обладателей прав владения в этой области. В контексте инициатив НБДЗ демаркация границ общего достояния может стимулировать инвестиции членов сообщества в устойчивое управление своими землями и защиту их от посягательств и ненадлежащего использования. Признание границ общего достояния создает особые проблемы, поскольку границы часто физически не демаркированы, но известны, а информация о них устно передается между членами сообщества. Пространственные границы сообществ иногда являются гибкими и могут меняться со временем или зависеть от состояния земли (например, в зависимости от сезона), что еще сильнее усугубляет проблему. Поэтому активное, прозрачное, эффективное, значимое и информированное участие отдельных лиц и групп, представляющих все гендерные группы, является ключевым фактором до принятия решений о реализации инициатив НБДЗ, которые затрагивают общие земли. Если границы общего достояния еще не демаркированы, в консультациях по определению границ должны участвовать соседние пользователи ресурсов, чтобы избежать возможных споров, возникающих в процессе демаркации.
- **Укрепление системы руководства для управления общим достоянием:** устойчивое и справедливое управление общим достоянием зависит от правил, организаций и процессов управления им, установленных управляющими субъектами, опирающимися на ресурсы, предоставляемые общим достоянием, например коренными народами и местными сообществами. Система руководства для устойчивого управления общим достоянием связана с созданием позитивных коллективных действий. «Условие коллективных действий — вклад более чем одного человека в усилия для достижения результата. Однако часто становится трудно лишить тех, кто не является участниками, возможности извлекать выгоду из коллективных действий других. Такая ситуация создает проблему коллективных действий для участников» (Ostrom, 2004). В сообществах, управляющих

общим достоянием, содействие вовлечению наиболее уязвимых участников в управление общим достоянием подразумевает учет асимметрии власти при одновременном достижении консенсуса в отношении будущего использования природных ресурсов и управления ими (FAO, 2016d). Для обеспечения равного участия в сообществах государственные учреждения или организации гражданского общества могут поддерживать инклюзивное участие уязвимых членов сообщества в управлении общим достоянием.

Вставка 9. Сотрудничество коренных народов по линии Юг-Юг в целях наращивания потенциала общинного мониторинга и территориального планирования лесного хозяйства в Латинской Америке



Составление карт общего пользования может облегчить сообществам процессы планирования и управления природными ресурсами, а также мониторинг возможных посягательств на них. Современные технологии (беспилотные летательные аппараты, спутниковые снимки с открытым доступом, картографические приложения с открытым исходным кодом и программное обеспечение для ГИС) — это инструменты, облегчающие картографирование общего достояния, однако коренным народам и местным сообществам необходим доступ и навыки для использования этих инструментов.

В 2019 году в рамках равноправного обмена Юг-Юг технические специалисты из числа коренных народов Панамы, прошедшие подготовку в рамках программы СВОД ООН, взаимодействовали с техническими специалистами из числа коренных народов из Парагвая в целях взаимного обучения, устранения препятствий и повышения эффективности своей работы, делясь опытом в области обучения и внедрения мониторинга лесных ресурсов на уровне сообществ.

Эта инициатива позволила вовлеченным сообществам в парагвайских лесах: (i) разграничить общинные земли, (ii) разработать карты текущего использования и управления природными ресурсами, (iii) внести предложения по будущим/потенциальным планам использования, которые позволяют рационально использовать общинные ресурсы, особенно природные ресурсы, и (iv) проводить периодический мониторинг сообществом выполнения мероприятий, изложенных в плане.

Инициатива была поддержана Парагвайским институтом коренных народов, Национальным лесным институтом, Министерством сельского хозяйства и животноводства, Министерством окружающей среды и устойчивого развития, Национальным институтом развития сельских районов и земельных ресурсов, Министерством социального развития и муниципалитетами.

Она позволила сообществам развить навыки составления карт территорий сообществ. Это привело к более эффективному мониторингу физических территорий (их границ и возможного нарушения границ), а также усилило управление природными ресурсами со стороны сообщества путем разработки плана устойчивого управления природными ресурсами.

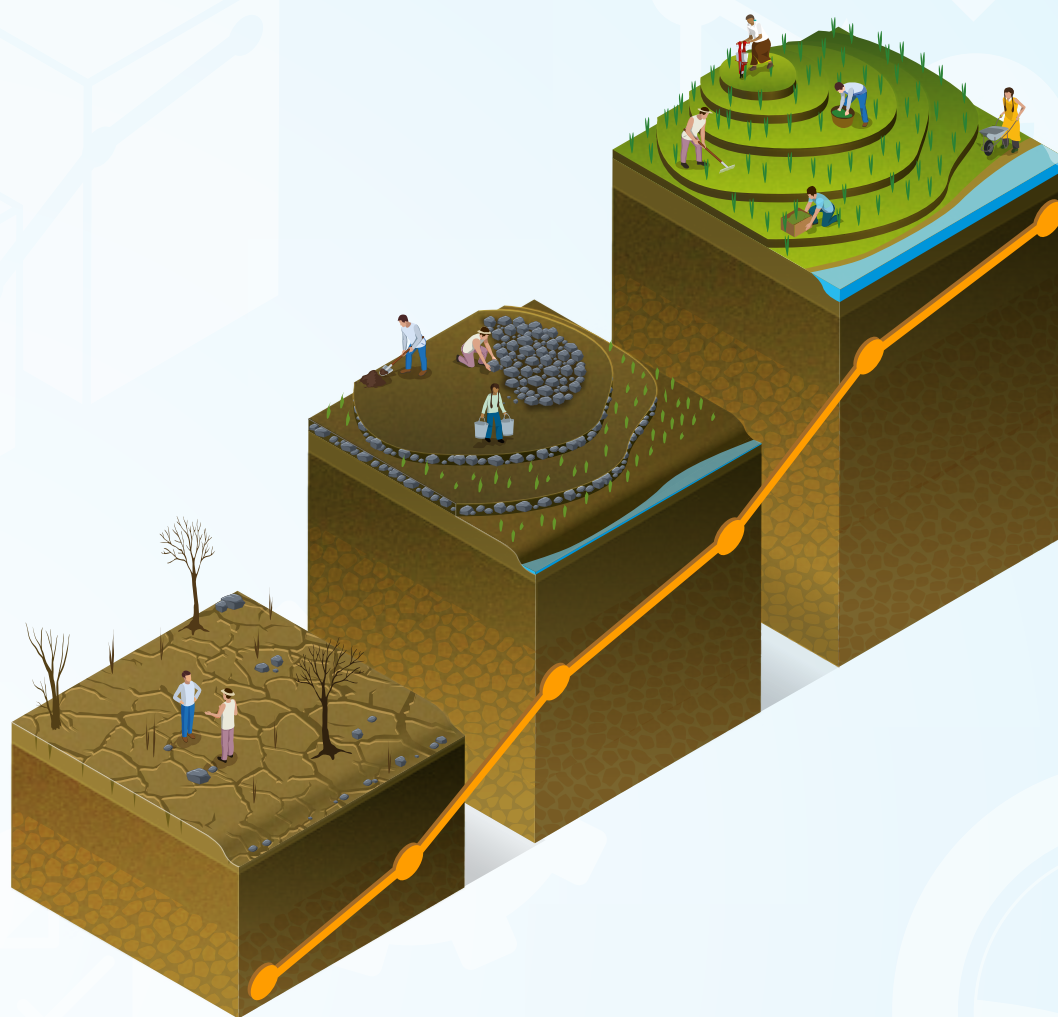
Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 8, а также пути 5.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

FAO. 2016a. *Governing Tenure Rights to Commons – A guide to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Governance of Tenure Technical Guide 8. Rome.

FAO. 2016d. *Negotiation, Environment and Territorial Development: Green Negotiated Territorial Development (GReeNTD), More than a methodology– an approach for improving equitable access and sustainable management of territories*. Land and Water Devivision Working Paper: 16a. Rome.

FAO. 2017c. *Community recording of tenure relationships using Open Tenure*. FAO Land Tenure Manuals 4. Rome.



ПУТЬ 9. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ И УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ В ОТНОШЕНИИ ЧАСТНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

Обоснование: частные землевладельцы в сельской местности могут быть представлены обладателями прав временного владения (аренды), мелкими землевладельцами, а также крупномасштабными земельными инвесторами, как правило юридическими лицами. С середины 2000 года в аграрном ландшафте также растет доля средних ферм за счет расширения масштабов мелких фермеров или инвесторов из городов в Африке (Jaune *et al.*, 2016) или за счет процесса концентрации земель, например, в Латинской Америке и Западной Европы (Debonne *et al.*, 2021). Эти частные землевладельцы обладают различными возможностями для практики устойчивого землепользования и управления, а адаптация подходов инициатив НБДЗ к этим различным возможностям только повысит эффективность проектов. Инициативы НБДЗ также должны учитывать заинтересованные стороны, оказывающие влияние на управление земельными ресурсами на частных землях, которые могут напрямую не обладать правом владения и пользования, таких как участники производственно-сбытовой цепочки (например, агропредприятия, розничные торговцы, компании, работающие по контрактным схемам ведения сельского хозяйства) (Debonne *et al.*, 2021). На коллективном уровне решения о землепользовании, принимаемые соседними землевладельцами или другими землевладельцами в сообществе, также могут иметь решающее значение для успеха инвестиций в устойчивое управление земельными ресурсами на частных землях (например, террасирование, каменные насыпи или траншеи).

Описание пути: частные землевладельцы представляют собой разнообразную группу субъектов с точки зрения размера фермерских структур (от небольших до крупных), типа рассматриваемых прав владения и пользования (первичные или вторичные права владения и пользования) и типа субъекта (физические или юридические лица). На управление земельными ресурсами частными землевладельцами также могут влиять участники производственно-сбытовой цепочки. Из-за такого разнообразия ситуаций и частных землевладельцев инициативы НБДЗ на частных землях должны предусматривать целый ряд действий на национальном и местном уровнях.

На национальном уровне инициативы НБДЗ могут укрепить благоприятные условия для достижения НБДЗ путем осуществления следующих мероприятий, связанных с политикой и правовыми рамками:

- **Создание или усиление юридических обязательств по соблюдению экологических требований в соответствии с достижением НБДЗ для частных правообладателей:** сюда относятся: (i) включение права на здоровую окружающую среду в конституцию, что может привести к установлению определенных ограничений на землепользование и управление для правообладателей (Cotula, 2021); (ii) создание сельскохозяйственных или экологических правовых рамок, которые препятствуют правообладателям использовать конкретные виды практики, наносящие ущерб (Cotula, 2021); или (iii) создание стимулов, увязывающих права владения и пользования с внедрением методов устойчивого использования и управления земельными ресурсами.
- **Повышение гарантий владения для частных обладателей временных или вторичных прав владения и пользования:** если это уместно в национальном контексте, инициатива НБДЗ может рассмотреть условия доступа к земле для обладателей временных или вторичных прав владения и пользования, чтобы оценить, создают ли такие условия препятствия или стимулируют появление сдерживающих факторов для внедрения устойчивых методов управления земельными ресурсами. Такая оценка может включать: (i) срок действия контрактов (например, устных или письменных; зарегистрированных официально или неофициально или незарегистрированных; продолжительность; условия возврата земель обладателям основных прав владения и пользования/землевладельцам) (FAO, 2004); и (ii) возможные сдерживающие факторы в случае непризнания обладателей временных/вторичных прав владения и пользования в правовой базе. В частности, когда обладатели временных/вторичных прав владения и пользования не признаются правовыми рамками, они в большей степени подвержены риску столкнуться с отсутствием гарантий владения и пользования и могут быть лишены доступа к стимулам, связывающим права владения и пользования с устойчивыми методами землепользования и управления.
- **Создание или укрепление правовых рамок для утверждения инвестиций на основе земли и для социальных и экологических гарантий** (FAO, 2015b): в первую очередь необходимо обеспечить соблюдение всех законных прав владения и пользования в процессе инвестиций на основе земли. Далее в рамках инициативы НБДЗ может быть осуществлен пересмотр законодательства, гарантирующего, что инвестиции в земельные ресурсы не нанесут вреда окружающей среде. С этой целью могут быть пересмотрены законодательные положения об экологической оценке и предложено ввести разрешения на определенные виды деятельности (Cotula, 2021).

На местном уровне инициативы НБДЗ могут охватывать следующие виды деятельности:

- **Взаимодействие с участниками производственно-сбытовой цепочки для улучшения практики устойчивого управления земельными ресурсами:** Debonne *et al.* (2021) перечисляют четыре стимула, которые могут способствовать вовлечению участников производственно-сбытовой цепочки в достижение НБДЗ, а именно: (i) риски для репутации; (ii) снижение урожайности из-за деградации земель, в то время как УУЗР обеспечивают долгосрочную урожайность; (iii) доступ к нишевым рынкам; и (iv) юридические требования, налоги и субсидии. В рамках инициативы НБДЗ в планы могут быть включены следующие действия (Debonne *et al.*, 2021): (i) участие в кампаниях по повышению осведомленности и диалогах с участием многих заинтересованных сторон; (ii) работа над включением компонентов УУЗР в контракты между участниками цепочки создания стоимости

и фермерами, обеспечивающими справедливую прибыль (подробнее о контрактном фермерстве, FAO & IISD, 2018); (iii) работа над экосертификацией; и (iv) работа над стандартами розничной торговли, включающими внедрение методов УУЗР.

- **Поддержка частных землевладельцев в принятии устойчивых методов землепользования и управления:** внедрение методов устойчивого землепользования и управления может повлечь за собой краткосрочные затраты, будь то из-за упущенных выгод или фактических инвестиционных затрат. Эти затраты могут сделать внедрение методов устойчивого землепользования и управления невозможным для частных землевладельцев, особенно для уязвимых групп населения. В этих случаях необходима адаптированная поддержка. Такая поддержка может принимать форму предоставления знаний посредством информационно-просветительских услуг, предоставления ресурсов или передачи финансовых ресурсов, например, посредством платежей за схемы экосистемных услуг.
- **Поддержка коллективных действий землевладельцами соседних участков:** для осуществления инициатив НБДЗ могут потребоваться инвестиции в соседние земельные участки, и тогда особую важность приобретают коллективные действия соседей-землевладельцев. Например, такие меры, как управление водосбором, террасирование, каменные насыпи или восстановление оврагов, могут потребовать коллективных действий соседних землевладельцев. Ключевые факторы, влияющие на коллективные действия соседних землевладельцев, включают степень деградации земли, предыдущий организационный опыт и признание решений о коллективных действиях высшестоящими административными уровнями. Мероприятия по поддержке коллективных действий могут включать (Ostrom, 2004): (i) предоставление информации о состоянии земельных ресурсов и процессах, которые на них влияют, которая еще не доступна членам сообщества (например, о процессах, повышающих содержание органического углерода в почве, экономические выгоды от восстановления земель), (ii) создание или поддержку организации на уровне сообщества для обсуждения и самоорганизации, и (iii) предоставление местных механизмов разрешения споров. Чтобы коллективные действия в таких обстоятельствах полностью реализовали свой потенциал, необходимо уделять особое внимание обеспечению участия женщин, поскольку женщины, как правило, недопредставлены в решениях о коллективных действиях, но в то же время оказывают большое влияние на уровне фермы (Agarwal, 2000). Опыт показывает, что организации гражданского общества, имеющие тесные связи с сообществами, могут играть ключевую вспомогательную роль в организации коллективных действий (Kramer, Weigelt and Blasingame, 2019).
- **Принятие адаптированных мер для повышения гарантий владения и пользования:** систематическое признание законных прав владения и пользования частными земельными ресурсами посредством выдачи прав на землю, вероятно, выходит за рамки большинства инициатив НБДЗ. Если страны реализуют программы НБДЗ и землеустройства одновременно, возможным решением может быть стремление к пространственному совпадению этих двух различных типов программ. Учитывая циклы финансирования и различные приоритеты доноров, достижение такого пространственного совпадения не всегда возможно. Следовательно, на местном уровне адаптированные решения для повышения гарантий владения и пользования земельными ресурсами в рамках инициатив НБДЗ являются одним из способов решения этой проблемы. Эти адаптированные решения могут быть недоступны, следовательно, их поиск должен стать ключевым направлением деятельности инициатив НБДЗ. В этой связи важно отметить, что гарантии владения и пользования частными земельными ресурсами не следует приравнивать к наличию права собственности на землю или юридически оформленного соглашения о ее использовании. Гибкие решения для повышения гарантий владения и пользования могут быть разработаны и адаптированы к местным условиям. Инициативы НБДЗ могут способствовать появлению таких инноваций.

Вставка 10. Руководящие принципы общинной аренды земли для повышения гарантий владения и пользования ресурсами в округе Какамега, Кения

В Западной Кении формальная аренда часто заключается между крупными арендодателями и арендаторами, которые могут позволить себе расходы на официальную аренду. Более бедные домохозяйства, ограниченные земельными ресурсами, как правило, выбирают неформальные договоры аренды, поскольку они не могут позволить себе расходы на официальную аренду. Эти неформальные договоры аренды часто носят краткосрочный характер и не дают достаточной мотивации для инвестирования в устойчивое землепользование и методы управления.

Процесс разработки руководящих принципов аренды земли начался в контексте программы восстановления почвы в Западной Кении. В первоначальных семинарах участвовали местные институциональные заинтересованные стороны, включая Совет по земельному контролю, окружные министерства сельского хозяйства и земельных ресурсов и районную администрацию, — это позволило гарантировать, что процесс получил поддержку со стороны местных заинтересованных сторон и не противоречил никаким правительственным постановлениям о земле. Для разработки руководящих принципов аренды земли были созданы комитеты на уровне сообществ. Условия и положения, включенные в руководящие принципы аренды земли, были основаны на опыте и проблемах, с которыми ранее сталкивались сообщества при аренде земли. В общей сложности около 380 человек непосредственно участвовали в разработке руководящих принципов общинной аренды земли.

Затем сводный проект руководящих принципов аренды земли был передан институциональным заинтересованным сторонам для утверждения. Цель этого заключалась в том, чтобы обеспечить признание и поддержку предлагаемого сводного проекта официальными учреждениями, поскольку некоторые из них участвуют в реализации руководящих принципов аренды земли. После утверждения институциональными заинтересованными сторонами руководящие принципы аренды земли были представлены на крупных общественных собраниях, за которыми последовали кампании по повышению осведомленности. Как только сообщество утвердило руководящие принципы аренды земли, были сформированы общественные комитеты для контроля за принятием форм аренды земли и для урегулирования конфликтов.

С момента введения в действие руководящих принципов аренды земли в 2017 году ими воспользовались 105 домохозяйств, создав новый прецедент в контексте, в котором неофициальные соглашения ранее были нормой (Stiem-Bhatia, Kiragu-Wissler, & Kramer, (готовится к публикации)).

Это тематическое исследование иллюстрирует потенциальные действия и извлеченные уроки для реализации пути 9.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЛИТЕРАТУРА

FAO & IISD. 2018. *Model agreement for responsible contract farming: with commentary.* Rome. 68 pp.
Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

FAO. Contract Farming Resources Centre
<http://www.fao.org/in-action/contract-farming/en/>

FAO. 2015b. *Safeguarding land tenure rights in the context of agricultural investments: A technical guide for government authorities involved with the promotion, approval and monitoring of agricultural investments.* Governance of Tenure Technical Guide 4. Rome.

FAO. 2016c. *Responsible Governance of Tenure: A Technical Guide for Investors.* Governance of Tenure Technical Guide 7. Rome.



ПУТЬ ВПЕРЕД

Настоящее техническое руководство было разработано для предоставления рекомендаций политикам и лицам, принимающим решения, о включении ДРПРВ в реализацию инициатив НБДЗ. Комплексный подход, изложенный в руководстве, обеспечивает потенциальные решения часто встречающихся проблем с владением и использованием земельными ресурсами в контексте достижения НБДЗ. Некоторые пути являются универсальными и описывают мероприятия по учету ключевых соображений о владении и использовании земельными ресурсами в рамках инициатив НБДЗ, в то время как другие зависят от контекста и поэтому могут быть применимы в конкретных национальных или местных условиях.

Настоящий техническое руководство является первым шагом на пути к значимому включению ДРПРВ в реализацию инициатив НБДЗ. Пути предлагают конкретные мероприятия на национальном и местном уровнях, предоставляя варианты решений, которые могут быть адаптированы к различным странам и контекстам. Эти варианты призваны побудить политиков и лиц, принимающих решения, изучить решения, которые применяют ДРПРВ в контексте национальных планов, правовых рамок, стратегий и программ действий в целях содействия достижению НБДЗ. Укрепление гарантий владения и пользования в рамках планирования, реализации и мониторинга инициатив НБДЗ может внести значительный вклад в их конечный успех.

Всесторонний учет мнений уязвимых групп, в том числе женщин, молодежи, коренных народов и местных сообществ, имеет основополагающее значение в рамках данного технического руководства. В этой связи значительное внимание уделяется законным правам владения и пользования, определяемым здесь и как права, которые признаны обществом, и как права, которые защищены законом. Ответственное управление земельными ресурсами и повышение гарантий владения и пользования являются не просто элементами благоприятной среды для НБДЗ, но и основополагающими для достижения многочисленных преимуществ, таких как сокращение масштабов нищеты, продовольственная безопасность и улучшение условий жизни. Без гарантий владения и пользования невозможно будет добиться инклюзивного устойчивого развития по принципу «никто не должен остаться без внимания».

Следующие шесть ключевых идей демонстрируют важность включения принципов ДРПРВ в достижение НБДЗ и общей цели по борьбе с опустыниванием, деградацией земель и засухой. Эти ключевые идеи относятся ко всем путям и дают направление для развития, которое в итоге способствует достижению посредством инициатив НБДЗ цели укрепления гарантий владения и пользования, ориентированной на интересы людей, учитывающей гендерные аспекты, основанной на широком участии и инклюзии.

1. Гарантии владения и пользования ресурсами увеличивают положительное воздействие инициатив НБДЗ на людей и планету.

Игнорирование вопросов владения и пользования в инициативах НБДЗ нивелирует возможность решения проблем опустынивания, деградации земель и засухи. Повышение гарантий владения и пользования земельными ресурсами для всех не только поощряет инвестиции в долгосрочное здоровье и продуктивность земли, но также помогает избежать конкурирующих претензий и споров по поводу земли и урегулировать их в случае возникновения. Признание и документирование законных прав владения и пользования в соответствии с принципами ДРПРВ позволяет владельцам правообладателям — и особенно представителям наиболее уязвимых групп населения — активно участвовать в инициативах НБДЗ и защищать свои законные права владения и пользования от потенциальных нарушений. Это особенно важно в тех случаях, когда инициативы НБДЗ направлены на улучшение здоровья и продуктивности земли, тем самым повышая как их ценность, так и потенциал для конкурирующих претензий и землепользования.

2. Рассмотрение вопросов владения и пользования в рамках инициатив НБДЗ начинается с оценки местных потребностей и условий.

Проведение предварительных оценок — землепользования, гендерных и биофизических аспектов — на этапе планирования инициатив НБДЗ имеет решающее значение для понимания специфики существующего землепользования и гендерной динамики, а также для выявления факторов деградации земель. Консультации и участие всех заинтересованных сторон, особенно наиболее уязвимых групп населения, должны быть неотъемлемой частью этих оценок для обеспечения всестороннего понимания экологического и социального контекста и документирования всех законных прав владения и пользования, как официальных, так и неофициальных. Выделение достаточного времени, возможностей и ресурсов на этапе планирования инициатив НБДЗ имеет ключевое значение для выявления основных проблем и адаптации инициатив НБДЗ к конкретным местным потребностям и условиям с учетом гендерных факторов.

3. Значимые и всеобъемлющие консультации и участие имеют важное значение для обеспечения того, чтобы законные права владения и пользования не игнорировались в инициативах НБДЗ.

Содержательные и всеобъемлющие консультации направлены на обеспечение активного, свободного, эффективного и осознанного участия отдельных лиц и групп до принятия решений. ДРПРВ подчеркивает необходимость защиты законных прав владения и пользования уязвимых и маргинализированных групп граждан. Понимание существующего дисбаланса власти между различными заинтересованными сторонами является ключом к обеспечению равных возможностей для значимого и всеобъемлющего участия и к обеспечению того, чтобы стремление достичь НБДЗ не конфликтовало с законными правами владения и пользования. Эта позиция отражена в действиях, изложенных в универсальных путях.

4. Гендерно-ориентированные подходы устраняют лежащее в основе неравенство в контроле и доступе к земельным ресурсам и необходимы для осуществления преобразующих изменений.

Гендерно-ориентированный подход признает и учитывает существующие гендерные роли, нормы и неравенство и активно стремится к их преодолению и устранению. Женщины играют ключевую роль в обработке земли и обеспечении продовольственной безопасности, особенно в районах,

пострадавших от опустынивания, деградации земель и засухи. Обеспечение прав женщин на владение и пользование земельными ресурсами, а также доступа к земле и природным ресурсам может привести к широкомасштабным и позитивным социально-экономическим последствиям для сельских домохозяйств и сообществ, способствуя достижению более широких целей в области развития. Вовлечение как женщин, так и мужчин на равных условиях и на всех этапах инициативы НБДЗ, от равноправного участия в принятии решений, связанных с землей, до справедливого распределения выгод, потенциально может устранить структурные или системные барьеры и изменить гендерные нормы, роли и представления, что приведет к трансформационным изменениям.

5. Повышение осведомленности и обмен извлеченными уроками в области ответственного управления земельными ресурсами способствуют диалогу, партнерству и взаимному обучению.

Повышение осведомленности является краеугольным камнем ответственного управления земельными ресурсами и ключевым видом деятельности во многих направлениях, например, при инициировании консультаций с заинтересованными сторонами или изменении гендерных норм и представлений. Хотя повышение осведомленности является первым шагом в информировании людей о проблеме, объединении различных заинтересованных сторон и инициировании диалога, оно также может подчеркнуть важность владения и пользования земельными ресурсами с точки зрения достижения НБДЗ и стимулировать инвестиции, направленные на решение проблемы прав владения и пользования в рамках инициатив НБДЗ. Обмен уроками, извлеченными из прошлых инициатив, и демонстрация результатов могут способствовать дальнейшему взаимному обучению и диалогу между различными участниками, а также развитию партнерства на местном, национальном и международном уровнях.

6. Данные и показатели по управлению земельными ресурсами в настоящее время ограничены по объему, но необходимы для отслеживания прогресса и выявления пробелов.

Хотя использование новых инновационных технологий и инструментов позволило собирать данные о владении и пользовании земельными ресурсами в определенных сообществах и контекстах, доступность сопоставимых на глобальном уровне показателей управления земельными ресурсами, включая соответствующие показатели ЦУР, остается ограниченной. Укрепление механизмов координации для улучшения взаимодополняемости данных, стандартизации обмена информацией и обмена данными может помочь избежать дублирования усилий как в национальном, так и в глобальном масштабах. Данные жизненно необходимы для отслеживания достигнутого прогресса и выявления потенциальных пробелов, которые необходимо устранить. Необходимы дальнейшие усилия на международном уровне для разработки инновационных и научно обоснованных подходов к сбору данных по управлению земельными ресурсами на национальном уровне с глобальным охватом и сопоставимостью.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Agarwal, B. 2000. *Conceptualising Environmental Collective Action: Why Gender Matters*. Cambridge. Cambridge Journal of Economics, 24, 283–310.
- AGROVOC. 2022. AGROVOC: Multilingual thesaurus. In: FAO. Rome. Дата обращения: 3 марта 2022 г. <https://agrovoc.fao.org/browse/agrovoc/en/>
- Allen, C., Metternicht, G., Verburg, P., Akhtar-Schuster, M., Inacio da Cunha, M. & Sanchez Santivañez, M. 2020. *Delivering an enabling environment and multiple benefits for land degradation neutrality: Stakeholder perceptions and progress*. Environmental Science & Policy 114:109–118. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.07.029>
- Anseeuw, W. & Baldinelli, G. 2020. *Uneven Ground. Land Inequality at the Heart of Unequal Societies*. Synthesis Report. Land Coalition. Rome.
- Asiama, K., Bennett, R. & Zevenbergen, J. 2019. *Towards responsible consolidation of customary lands: a research synthesis*. Land 8, 1–22.
- Buxton, A., Schwartz, B. & Cotula, L. 2021. *Tenure rights in large-scale and artisanal mining: Implications of the Voluntary Guidelines*. Legal Brief 5. Rome.
- ФАО, 2012. Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. Рим.
- Chasek, P., Akhtar-Schuster, M., Orr, B.J., Luise, A., Rakoto Ratsimba, H. & Safriel, U. 2019. *Land degradation neutrality: The science-policy interface from the UNCCD to national implementation*. Environmental Science & Policy 92:182–190.
- Collantes, V., Kloos, K., Henry, P., Mboya, A., More, T. & Metternicht, G. 2018. *Moving towards a twin-agenda: Gender equality and land degradation neutrality*. Environmental Science & Policy 89:247–253. Rome; FAO. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.006>
- Cotula, L. 2021. *Tenure rights and obligations – Towards a more holistic approach to land governance*. FAO Legal Papers No. 106. <https://doi.org/10.4060/cb5191en>
- Cotula, L. & Knight, R. 2021. *Protecting legitimate tenure rights: From concepts to practice*. Legal Brief 2. Rome.
- Cowie, A., Waters, C.M., Garland, F., Orgill, S., Baumber, A., Cross, R., O'Connell, D. & Metternicht, G. 2019. *Assessing resilience to underpin implementation of Land Degradation Neutrality: a case study in the rangelands of western New South Wales*. Environmental Science & Policy 100:37–46. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.06.002>
- Dallimer, M. & Stringer, L.C. 2018. *Informing investments in land degradation neutrality efforts: A triage approach to decision making*. Environmental Science & Policy 89:198:205. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.004>
- Davies, F. 2015. *Analytical Assessment Report for the Implementation of the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure in the Land, Fisheries and Forestry Sectors of Sierra Leone*. FAO Legal Papers No. 96. Rome, FAO
- Debonne, N., Van Vliet, J, Metternicht G. & Verburg, P. 2021. *Agency shifts in agricultural land governance and their implications for land degradation neutrality*. Global Environmental Change 66 (2021) 102221 <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102221>

- Deininger, K., Selod, H. & Burns, A. 2012. *The Land Governance Assessment Framework: Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. Washington D.C, World Bank.
- Di Falco, S., Penov, I., Aleksiev, A. & van Rensburg, T. 2020. *Agrobiodiversity, farm profits and land fragmentation: Evidence from Bulgaria*. Land Use Policy, 27.
- Enemark, S., Williamson, I. and Wallace, J. 2005. Building Modern Land Administration Systems in Developed Economies, *Spatial Science* Vol. 50, No. 2, December 2005 DOI:10.1080/14498596.2005.9635049
- Elbersen, B.; Beaufoy, G., Jones, G., Noij, G-J., Doorn, A., Breman, B. & Hazeu, G. 2014. *Aspects of data on diverse relationships between agriculture and the environment*. Report for DG-Environment. Contract no. 07-0307/2012/633993/ETU/B1. Alterra. Wageningen, April 2014.
- ФАО, 2002. Режим землевладения и развитие сельских районов. Исследование ФАО по вопросам землевладения 3. Рим.
- FAO. 2004. *Leasing agriculture land*. Land Tenure Notes 1. Rome.
- FAO. 2006. *Land Tenure Alternative Conflict Management*. FAO Land Tenure Manual 2. Rome.
- FAO. 2013. *Governing Land for Women and Men. A Technical Guide to Support the Achievement of Responsible Gender-Equitable Governance of Land Tenure*. Governance of Tenure Technical Guide 1. Rome.
- FAO. 2014a. *Respecting free, prior and informed consent. Practical guidance for governments, companies, NGOs, indigenous people and local communities in relation to land acquisition* Governance of Tenure Technical Guide 3. Rome.
- FAO. 2014b. *Communication for Rural Development: Sourcebook*. Rome.
- FAO. 2015a. *Environmental and Social Management Guidelines*. Rome.
- FAO. 2015b. *Safeguarding land tenure rights in the context of agricultural investments: A technical guide for government authorities involved with the promotion, approval and monitoring of agricultural investments*. Governance of Tenure Technical Guide 4. Rome.
- FAO. 2015c. *Factsheet on Sustainable land management*. Rome <https://www.fao.org/3/i4593e/i4593e.pdf>
- FAO. 2016a. *Governing Tenure Rights to Commons – A guide to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Governance of Tenure Technical Guide 8. Rome.
- FAO. 2016b. *Responsible governance of tenure and the law: A guide for lawyers and other legal service providers*. Governance of Tenure technical guide 5. Rome.
- FAO. 2016c. *Responsible Governance of Tenure: A Technical Guide for Investors*. Governance of Tenure Technical Guide 7. Rome.
- FAO. 2016d. *Negotiation, Environment and Territorial Development: Green Negotiated Territorial Development (GReeNTD), More than a methodology- an approach for improving equitable access and sustainable management of territories*. Land and Water Division Working Paper: 16a. Rome.
- FAO. 2016e. *A good practice on multi-actor dialogue: The Voluntary Guidelines at the heart of Senegal's tenure reform*, Rome.
- FAO. 2017a. *Creating a system to record tenure rights and first registration*. Governance of Tenure Technical Guide 9. Rome.

- FAO. 2017b. *Improving ways to record tenure rights. Governance of Tenure Technical Guide 10*. Rome.
- FAO. 2017c. *Community recording of tenure relationships using Open Tenure*. FAO Land Tenure Manuals 4. Rome.
- ФАО, 2017d. Оценка прав владения и пользования земельными ресурсами. Техническое руководство по вопросам регулирования и пользования №11. Рим.
- FAO. 2017e. *Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management*. Rome.
- FAO. 2018. *Environmental and Social Management PROEZA: Poverty, Reforestation, Energy and Climate Change*. Asunción.
- FAO. 2019a. *Assessing the governance of tenure for improving forests and livelihoods: A tool to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure*. Rome.
- FAO. 2019b. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Sierra Leone*. Success Stories collection. Rome.
- FAO. 2019c. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Mongolia*. Success Stories collection. Rome.
- FAO. 2019d. *The Voluntary Guidelines: Securing our rights – Senegal River Basin*. Success Stories collection. Rome.
- FAO. 2020a. *Strengthening civic spaces in spatial planning processes*. Governance of Tenure Technical Guide 12. Rome.
- FAO. 2020b. *Framework for integrated land use planning – An innovative approach*. Rome.
- FAO. 2021a. *Realizing women's rights to land in the law: A guide for reporting on SDG Indicator 5.a.2*. Rome.
- FAO. 2021b. *Development of National Land Banks for Improved Food and Nutrition Security and Land Administration in Grenada, Saint Lucia and Saint Vincent and the Grenadines*. TCP/SLC/3602
- ФАО, 2021с. Состояние мировых земельных и водных ресурсов для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства: системы на пределе. Сводный доклад 2021. Рим.
- FAO. 2022. Gender and Land rights database. In: FAO. Rome. Дата обращения: 3 марта 2022 г. https://www.fao.org/gender-landrights-database/country-profiles/countries-list/general-introduction/en/?country_iso3=GMB
- FAO & FIAN International. 2017. *Putting the Voluntary Guidelines on Tenure into practice – A learning guide for civil society organizations*, Rome.
- FAO & IISD. 2018. *Model agreement for responsible contract farming: with commentary*. 68 pp. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Rome.
- Frechette, A., Ginsburg, C. & Walker, W. 2018. *A Global Baseline of Carbon Storage in Collective Lands*. Washington D.C, Rights and Resource Initiative.
- GIZ. 2011. *Land Use Planning. Concept, Tools and Applications*. Eschborn, GIZ.
- GLTN. 2021. *Tenure responsive land use planning. A guide for country level implementation*. Report 5/2021. Nairobi, UN Habitat.
- Goffner, D., Sinare, H. & Gordon, L.J. 2019. *The Great Green Wall for the Sahara and the Sahel Initiative as an opportunity to enhance resilience in Sahelian landscapes and livelihoods*. Regional Environmental Change, 19(5), pp.1417–1428.
- Grita, F. & Rijpma, J. 2019. *Land Degradation Neutrality Target Setting: Initial findings and lessons learned*. Bonn, UNCCD.
- Hardin, G. 1968. *The Tragedy of the Commons*. Science 162 (3859): 1243.

- Hartvigsen, M. 2019. *FAO support to land consolidation in Europe and Central Asia during 2002–2018. Experiences and way forward*. Land Tenure Journal 1/19, Rome, FAO.
- Hartvigsen, M., Versinskas, T. & Gorgan, M. 2021. *European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia*. FIG Conference paper.
- Herrick, J.E., Beh, A., Barrios, E., Bouvier, I., Coetzee, M., Dent, D., Elias, E., Hengl, T., Karl, J.W., Liniger, H., Matuszak, J., Neff, J.C., Ndungu, L.W., Obersteiner, M., Shepard, K.D., Urama, K.C., van den Bosch, R. & Webb, N.P. 2016. *The Land–Potential Knowledge System (LandPKS): mobile apps and collaboration for optimizing climate change investments*. Ecosystems Health and Sustainability, 2(3). <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ehs2.1209/epdf>.
- Herrick, J.E., Abrahamse, T., Abhilash, P.C., Ali, S.H., Alvarez-Torres, P., Barau, A.S., Branquinho, C., Chhatre, A., Chotte, J.L. & Von Maltitz, G.P. 2019. *Land restoration for achieving the sustainable development goals: An international resource panel think piece*. United Nations Environment Programme.
- IASC. 2022. *International Association for the Study of the Commons*. Tempe, Az. Дата обращения: 3 марта 2022 г. <https://iasc-commons.org/>
- ILO. 1989. C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEX_PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169#A5: ILO.
- IPBES. 2018. *The IPBES assessment report on land degradation and restoration*. Montanarella, L., Scholes, R., and Brainich, A. (eds.). Secretariat of the Intergovernmental Science–Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Bonn, Germany. 744 pages
- IPC Working Group on Land, Forests, Water and Territory. 2016. *People’s Manual on the Guidelines on Governance of Land, Fisheries and Forests*. International Planning Committee for Food Sovereignty.
- IPCC. 2019. Summary for Policymakers. In: *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. In press.
- IRP. 2019. *Land Restoration for Achieving the Sustainable Development Goals: An International Resource Panel Think Piece*. A think piece of the International Resource Panel. Nairobi, United Nations Environment Programme.
- Jayne, T.S., Chamberlin, J., Traub, L., Sitko, N.J., Muyanga, M., Yeboah, F.K., Anseeuw, W., Chapoto, A., Wineman, A., Nkonde, C. & Kachule, R. 2016. *Africa’s changing farm size distribution patterns: the rise of medium–scale farms*. Agric. Econ. 47, 197–214. 10.1111/agec.12308.
- Kapović Solomun, M., Barger, N., Cerda, A., Keesstra, S. & Marković, M. 2018. *Assessing land condition as a first step to achieving land degradation neutrality: A case study of the Republic of Srpska*. Environmental Science & Policy 90:19–27. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.09.014>
- King R. & Burton S. 1982. *Land Fragmentation: Notes on a Fundamental Rural Spatial Problem*. Progress in Human Geography. 1982;6(4):475–494. doi:[10.1177/030913258200600401](https://doi.org/10.1177/030913258200600401)
- Knight, R. & Berger, T. 2021. *Promoting participatory law-making for recognition of legitimate tenure rights*. Legal Brief 3. Rome, FAO.
- Knight, R. 2021. *Legal empowerment to promote legitimate tenure rights*. Legal Brief 4. Rome, FAO.
- Kramer, A., Weigelt, J. & Blasingame, S. 2019. *From the Bottom Up: Creating an enabling environment for sustainable land management – A community-driven investment guide for the UN decade on Ecosystem Restoration*. TMG Guide. Berlin, TMG Research gGmbH.

- Kust, G., Andreeva, O., Lobkovskiy, V. & Telnova, N. 2018. *Uncertainties and policy challenges in implementing Land Degradation Neutrality in Russia*. Environmental Science & Policy 89:348–356. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.010>
- LANDVOC. 2022. *Landvoc – The linked land thesaurus*. In: FAO Agrovoc. Rome. Дата обращения: 3 марта 2022 г. <https://explore.landvoc.org/en/about>
- Mabikke, S., Ahene, R., Rizzo, M. P. & Romano, F., 2020. *Innovative Solutions to Protect Women’s Customary Land Rights in Sierra Leone*. Rome.
- Mahoney, R., Dale, P. & McLaren, R. 2007. *Land Markets – Why are They Required and How Will They Develop?* Strategic Integration of Surveying Services FIG Working Week, 2017 Hong Kong. www.fig.net/resources/monthly_articles/2007/july_2007/july_2007_mahoney_dale_mclaren.pdf
- Neely, C. 2017. *Implementing Agenda 2030 in Food and Agriculture: Accelerating Policy Impact through Cross-Sectoral Coordination at the Country Level*. Rome.
- Okpara, U. T., Stringer, L. C. & Akhtar-Schuster, M. 2019. *Gender and land degradation neutrality: A cross-country*. Land Degrad Dev., p. (30) 1368–1378.
- Orr, B.J., Cowie, A.L., Castillo Sanchez, V.M., Chasek, P., Crossman, N.D., Erlewein, A., Louwagie, G., Maron, M., Metternicht, G.I., Minelli, S., Tengberg, A.E., Walter, S. & S. Welton, S. 2017. *Scientific Conceptual Framework for Land Degradation Neutrality. A Report of the Science-Policy Interface*. United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Bonn.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 2004. *Collective Action and Property Rights for Sustainable Development. Understanding Collective Action. 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment*. Focus Brief. Washington DC. International Food Policy Research Institute.
- International Land Coalition, Oxfam & Rights and Resources Initiative. 2016. *Common Ground. Securing Land Rights and Safeguarding the Earth*. Oxford, Oxfam International.
- Oxfam & IISD. 2017. *Enabling Voices, Demanding Rights: A guide to gender-sensitive community meaningful engagement in large-scale land-based investment in agriculture – Community Guide*. Oxford, Oxfam International.
- Palmer, D., Fricska, S. & Wehrmann, B. 2009. *Towards improved Land Governance*. Land Tenure Working Paper 11. Rome.
- Rights and Resource Initiative. 2020. *Rights-Based Conservation: The path to preserving Earth’s biological and cultural diversity?* Washington DC.
- Salcedo-La Viña, C. 2017. *A Fair Share for Women: Toward More Equitable Land Compensation and Resettlement in Tanzania and Mozambique*. Working Paper. Washington DC, World Resources Institute.
- Schoonmaker Freudenberger, M. 2000. *Tenure and natural resources in the Gambia: summary of research options and findings*. Working paper n. 40. Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin Madison.
- Sewell, A., van der Esch, S. & Löwenhardt, H. 2020. *Goals and Commitments for the Restoration Decade: A global overview of countries’ restoration commitments under the Rio Conventions and other pledges*. The Hague. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

- Sklenicka, P.** 2016. *Classification of farmland ownership fragmentation as a cause of land degradation: A review on typology, consequences, and remedies*. Land Use Policy, Volume 57, pp. 694–701.
- Speranza, C.I., Adenle, A., & Boillat, S.** 2019. *Land Degradation Neutrality–Potentials for its operationalization at multi-levels in Nigeria*. Environmental Science & Policy 94, 63–71. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.12.018>
- Stiem-Bhatia, L., St-Jacques, B., Koudougou, S. & Onibon, Y.** 2019. *Making sustainable land management work for women smallholders: Recommendations for policy makers, and programme implementers, based on evidence from case studies in Benin and Burkina Faso*. TMG Working paper, Berlin. DOI: 10.35435/2.2019.1
- Stiem-Bhatia, L., Kiragu-Wissler, S. & Kramer, A.** (forthcoming). *Sustainable Land Management through social innovation in land tenure*. s.n.
- United Nations.** 2015. *Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Resolution A/RES/70/1. New York. UN Publishing.
- ООН/КПЧ/УВКПЧ,** 2011. Осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты». Нью-Йорк и Женева.
- UNCCD.** 2015. Decision 3/COP.12. Ankara.
- UNCCD.** 2017a. Decision 18/COP.13. Ordos.
- UNCCD.** 2017b. Decision 7/COP.13. Ordos.
- UNCCD.** 2018. Gender Action Plan. Bonn.
- UNCCD.** 2019a. *Land Degradation Neutrality Interventions to Foster Gender Equality*. Bonn.
- UNCCD.** 2019b. Decision 26/COP.14 Land tenure. New Delhi.
- UNCCD.** 2019c. Decision 16/COP.14. New Delhi.
- UNCCD.** 2019d. *Shaping an enabling environment for land degradation neutrality*. Bonn.
- UNCCD.** 2021. *Great Green Wall Accelerator Technical brief*. Edition N°1 September 2021. Bonn. https://catalogue.unccd.int/140_loose_leaf_Tech_brief_GGWA_sept21_clean.pdf
- UNCCD.** 2022. *The Global Land Outlook*. Second edition. Bonn.
- Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций,** 1992. Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. Приложение II. Рио-де-Жанейро.
- United Nations Environment Programme.** 2021. *Becoming #GenerationRestoration: Ecosystem restoration for people, nature and climate*. Nairobi.
- UN Women, UNCCD, IUCN.** 2019. *A Manual for gender-responsive land degradation neutrality transformative projects and programs*. www.unccd.int/publications/manual-gender-responsive-land-degradation-neutrality-transformative-projects-and
- UN Women, UN Habitat, GLTN.** 2021. *Getting it right from the planning to reporting: a guidance tool for women's land rights data and statistics*. New York.

- Vågen, T.-G., Winowiecki, L., Tamene Desta, L., & Tondoh, J.E. 2015. The Land Degradation Surveillance Framework (LDSF) – Field Guide v4.1. Nairobi. World Agroforestry Centre.
- Van Haren, N., Fleiner, R. Liniger, H. & N. Harari, N. 2019. *Contribution of community-based initiatives to the sustainable development goal of Land Degradation Neutrality*. Environmental Science & Policy 94:211–219. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.12.017>
- Verburg, P., Metternicht, G., Allen, C., Debonne, N., Akhtar-Schuster, M. Inácio da Cunha, M., Karim, Z., Pilon, A., Raja, O., Sánchez Santivañez, M. & Şenyaz, A. 2019. *Creating an Enabling Environment for Land Degradation Neutrality and its Potential Contribution to Enhancing Wellbeing, Livelihoods and the Environment*. A Report of the Science–Policy Interface. Bonn. UNCCD.
- Veršinskas, T., Vidar, M., Hartvigsen, M., Mitic Arsova, K., van Holst, F. & Gorgan, M. 2020. *Legal guide on land consolidation: Based on regulatory practices in Europe*. FAO Legal Guide, No. 3. Rome.
- Von Maltitz, G.P., Gambizo, J., Kellner, K., Rambau, T., Lindeque, L. & Kgope, B. 2019. *Experiences from the South African land degradation neutrality target setting process*. Environ. Sci. Policy 101, 54–62. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.003>
- Wehrmann, B. 2015. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (VGGT) from a Gender Perspective – Analysis and Policy Recommendations*. Berlin, Brot für die Welt and Oxfam.
- Wunder, S. & Bodle, R. 2019. *Achieving land degradation neutrality in Germany: implementation process and design of a land use change based indicator*. Environ. Sci. Policy 92, 46–55. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.09.022>

ГЛОССАРИЙ

Владение и пользование земельными ресурсами: отношения, определенные законом или обычаями, между людьми, как отдельными лицами, так и группами, в отношении земельных ресурсов. Владение и пользование земельными ресурсами — это институт, то есть правила, придуманные обществом для регулирования поведения. Они определяют, каким образом предоставляется доступ к правам на пользование, контроль и передачу земельных ресурсов, а также связанные с этим обязанности и ограничения. В целом системы землевладения определяют, кто может использовать и какие ресурсы, как долго и на каких условиях (FAO, 2002).

Восстановление экосистем: процесс остановки и обращения вспять деградации, приводящий к улучшению экосистемных услуг и восстановлению биоразнообразия. Восстановление экосистем включает в себя широкий спектр методов, который зависит от местных условий и общественного выбора (UNEP, 2021).

Вторичные права владения и пользования: обеспечиваются договором с основными правообладателями в соответствии с взаимно согласованными условиями и положениями. Эти права могут предоставляться на краткосрочной сезонной основе или представлять собой долгосрочные соглашения об использовании определенных ресурсов (FAO, 2022; Schoonmaker Freudenberger, 2000).

Гарантия владения и пользования ресурсами: гарантия владения и пользования — это гарантия продолжения владения или прав пользования, будь то в силу формальных прав, обычных норм или других форм гарантии (AGROVOC, 2022).

Государственные земли: земли, находящиеся под контролем или в собственности государства или других государственных структур (ФАО, 2012).

Добровольная земельная консолидация или консолидация земель на мажоритарной основе: при мажоритарном подходе квалифицированное большинство землевладельцев, представляющих большую часть земли на территории проекта консолидации земель, может принять решение о реализации плана перераспределения при наличии правовых гарантий и надлежащей защите законных прав владения и пользования. При добровольном подходе консолидация земель может затрагивать только владельцев, выразивших желание на эту процедуру (Veršinskas *et al.*, 2020).

Заброшенные земли: земли, которые могут иметь законных держателей прав владения и пользования, но стать неиспользуемыми (Elbersen *et al.*, 2014).

Земельная консолидация: законодательно регулируемая процедура, проводимая государственными органами и применяемая для корректировки структуры собственности в сельских районах путем комплексного перераспределения земельных участков, которое согласовывается с владельцами и пользователями земли, с тем чтобы сократить фрагментацию земель, содействовать укрупнению сельскохозяйственных предприятий и/или достижению других общественных целей, включая восстановление природных объектов и строительство инфраструктуры (Veršinskas *et al.*, 2020).

Земельный банкинг: комплекс систематических мероприятий, осуществляемых государственным учреждением, которое занимается куплей, продажей, обменом или арендой земель в сельской местности с целью повышения мобильности земли, содействия рынку сельскохозяйственной земли и решения задач государственной политики, связанных с развитием сельского хозяйства и сельских районов, устойчивым землепользованием и реализацией государственных проектов, связанных с восстановлением природы, охраной окружающей среды, изменением климата и строительством крупномасштабной инфраструктуры (Veršinskas *et al.*, 2020).

Земля общего пользования: земля, коллективно управляемая и используемая местными общинами, коренными народами или скотоводами в соответствии с местными обычаями (IASC, 2022).

Инициатива НБДЗ: обобщающий термин, который охватывает комплекс мероприятий, включая проекты, планы, цели, программы, методы, помощь в разработке политики, повышение осведомленности и другие усилия по борьбе с опустыниванием, деградацией земель и засухой.

Коллективное владение: владение средствами производства всеми членами группы в интересах всех ее членов (LANDVOC, 2022). Также может включать владение жилым помещением, или помещением для культурных или духовных практик.

Комплексное планирование землепользования: планирование землепользования, направленное на обеспечение баланса экономических, социальных и культурных возможностей, предоставляемых землей, с необходимостью поддержания и улучшения экосистемных услуг, предоставляемых наземным природным капиталом. Оно также направлено на объединение или координацию стратегий управления и требований к внедрению в различных секторах и юрисдикциях (Orr, B. *et al.*, 2017, адаптированная версия из доклада Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, 1992).

Координация (горизонтальная и вертикальная): горизонтальная координация относится к координации между различными секторами и министерствами. Вертикальная координация означает координацию между различными уровнями управления (например, национальным, провинциальным, муниципальным) (Verburg *et al.*, 2019).

Нейтральный баланс деградации земель (НБДЗ): состояние, при котором количество и качество земельных ресурсов, необходимых для поддержки функций и услуг экосистемы и повышения продовольственной безопасности, остаются стабильными или увеличиваются в определенных временных и пространственных масштабах и экосистемах (UNCCD, 2015).

Основные права владения и пользования: в системах традиционного землевладения первичные права владения и пользования обеспечиваются путем первоначального заселения неиспользуемой земли или путем прямого распределения земли членам группы на основе родства. Владельцы основных прав характеризуются более или менее постоянным доступом к земле, имеют широкие полномочия в отношении землепользования и могут передавать эти права по наследству (FAO, 2022; Schoonmaker Freudenberger, 2000).

Оценка стоимости земли: процесс определения экономической ценности земли. Оценка может основываться на экономических, социальных или экологических характеристиках (ФАО, 2017d).

Планирование землепользования с учетом прав владения и пользования: подход к одновременному решению проблем планирования землепользования и обеспечения гарантий землевладения. Планирование землепользования с учетом прав владения и пользования — это подход к осуществлению такого планирования, включающий, среди прочих целей, повышение безопасности владения и пользования в конкретной области путем включения конкретных целей владения и пользования в процесс планирования (GLTN, 2021).

Распределение земель: процессы (формальные или неформальные), которые распределяют права на земельные участки между отдельными лицами или группами на уровне семьи, общины или компании (FAO, 2002).

Регистрация земель: официальная регистрация юридически признанных прав собственности на землю и, как правило, часть кадастровой системы. С юридической точки зрения можно провести различие между регистрацией документов, когда документы, поданные в реестр, являются доказательством права собственности, и регистрацией права собственности, при которой сам реестр служит основным доказательством (LANDVOC, 2022).

Рынки земли: рынки земли существуют в том случае и везде, где есть возможность обменять права на землю, обычно за согласованные суммы денег (Mahoney, Dale and McLaren, 2007).

Традиционные системы владения и пользования ресурсами: представляют собой набор (обычно неофициальных и неписаных) правил и норм, которые регулируют распределение, использование, доступ и передачу земли и других природных ресурсов внутри сообщества. Традиционная система владения часто подразумевает, что коренные и местные общины управляют землей в соответствии со своими обычаями (FAO, 2002).

Управление земельными ресурсами: относится к правилам, процессам и структурам, посредством которых принимаются решения о доступе к земле и ее использованию, способу реализации и обеспечения соблюдения решений, а также способу управления конкурирующими интересами к земельным ресурсам (Palmer, Friccka and Wehrmann, 2009).

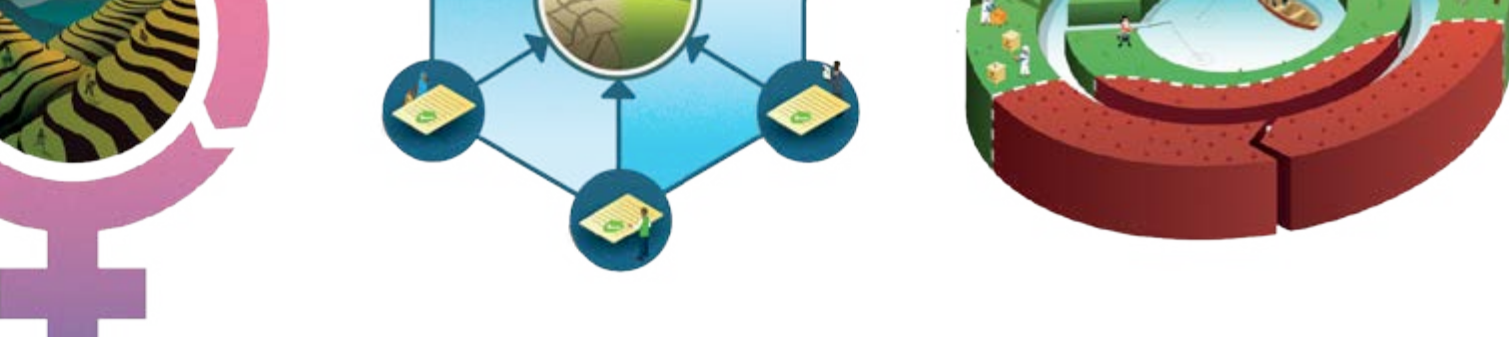
Устойчивое землепользование: способ применения и введения в действие правил землепользования (формальных или неформальных). Управление землепользованием включает в себя процесс определения, регистрации и распространения информации о собственности, стоимости и использовании земли и связанных с ней ресурсов. Эти процессы включают определение (иногда называемое вынесением судебного решения) прав на землю и других сопутствующих условий, их обследование и описание, подробное документирование и предоставление соответствующей информации для поддержки рынков земли (FAO, 2002). Управление землепользованием выполняет четыре функции (землевладение, оценка земель, землепользование и освоение земель) в контексте определенных рамок земельной политики, институциональных механизмов и информационной инфраструктуры (Enemark, 2005).

Устойчивое управление земельными ресурсами: использование земельных ресурсов, включая почвы, воду, животных и растения, для производства товаров с целью удовлетворения меняющихся потребностей человека при одновременном обеспечении долгосрочного производственного потенциала этих ресурсов и поддержании их экологических функций (FAO, 2015c; Verburg *et al.*, 2019).

Учитывающий гендерные аспекты: термин, используемый для описания законов, политики, программ и государственных услуг, которые разрабатываются и/или предоставляются с целью: i) учитывать существующие структуры и отношения гендерного неравенства и активно стремиться к их преодолению и устранению; ii) выявлять и привлекать внимание к вкладу женщин и их важной роли в качестве агентов и лидеров в целях содействия гендерному равенству, расширению прав и возможностей женщин и осуществлению женщинами прав человека (UN Women, UNCCD, IUCN, 2019).

Фрагментация земель: разделение земли на все более мелкие участки из-за системы наследования, необходимости использовать преимущества экологических различий или функционирования земельных рынков. Фрагментация земель может произойти, если один человек, семья или организация владеют несколькими географически разделенными участками; или из-за небольших участков, находящихся в индивидуальной собственности, в результате процессов наследования или других процессов распределения, которые делят землю поровну между группами (King and Burton, 1982).

Частная земля: земли, находящиеся под исключительным контролем или собственностью негосударственных физических или юридических лиц или компаний (FAO, 2002).



Данное техническое руководство, подготовленное совместно секретариатами Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) и Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН) при участии многих заинтересованных сторон, посвящено интеграции Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРПРВ) в рамках реализации КБООН и достижения нейтрального баланса деградации земель (НБДЗ), тем самым дополняя продолжающиеся усилия по борьбе с опустыниванием, деградацией земель и засухой.

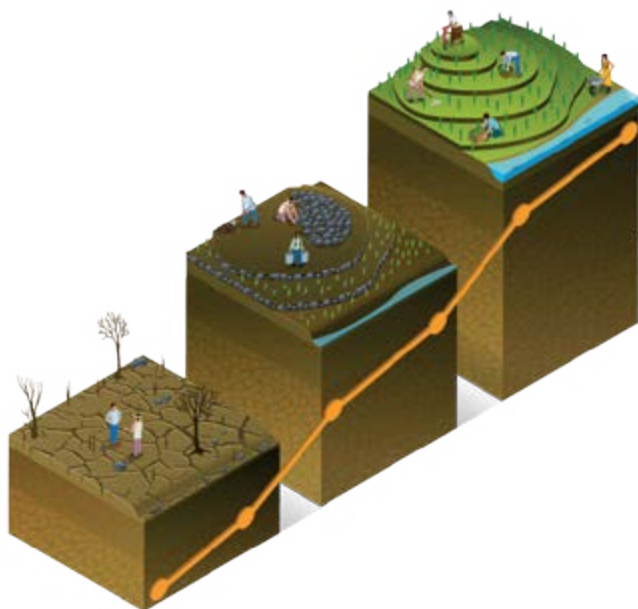


В руководстве описываются возможности практического применения ДРПРВ — международно признанной системы ответственного управления владением и использованием ресурсами — в контексте разработки и реализации инициатив в области НБДЗ. Оно предлагает гибкий многосторонний подход для поддержки политиков и лиц, принимающих решения, а также соответствующих заинтересованных сторон в формировании индивидуального ответа на часто возникающие проблемы владения и пользования земельными ресурсами с помощью ряда национальных планов, правовых рамок, стратегий и программ действий по борьбе с деградацией земель.

Документ
подготовлен
при финансовой
поддержке



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



ISBN 978-92-5-136987-6



9 789251 369876

CB9656RU/1/04.23

