



**Конвенция по борьбе
с опустыниванием**

Distr.: General
14 August 2019
Russian
Original: Arabic, Chinese,
English, French, Russian and
Spanish

Конференция Сторон

Четырнадцатая сессия

Нью-Дели, Индия, 2–13 сентября 2019 года

Пункт 3 с) iii) предварительной повестки дня

Эффективное осуществление Конвенции на национальном, субрегиональном и региональном уровнях

Последующие меры в отношении основ политики и тематических вопросов:

Новые и намечающиеся проблемы: землевладение

Новые и намечающиеся проблемы: землевладение

Записка секретариата

Краткое содержание

В соответствии с положениями правила 10 правил процедуры Конференции сторон Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБОУОН), второе межсессионное совещание Бюро тринадцатой сессии КС (КС 13), состоявшееся в Гуйяне, Китай, 26 февраля 2019 года, одобрило включение нового пункта повестки дня о землевладении в раздел о новых и намечающихся проблемах для рассмотрения на КС 14. Бюро также попросило секретариат представить справочный документ по данному вопросу.



Содержание

	<i>Параграфы</i>	<i>Страница</i>
I. Справочная информация	1–5	3
II. Обзор взаимосвязи между землевладением и деградацией земель	6–24	4
A. Краткий обзор типов землевладения	6–9	4
B. Обзор причинно-следственных связей между защищенностью владения и деградацией земель	10–16	5
C. Позитивное влияние защищенности владения	17–24	7
III. Интеграция Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования в достижение нейтрального баланса деградации земель: рассмотрение важных вопросов...	25–51	9
A. Является ли надлежащее регулирование вопросов землевладения необходимой предпосылкой для достижения нейтрального баланса деградации земель?	26–32	9
B. Каким образом можно интегрировать Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования (включая экологические и социальные гарантии) в практические меры по достижению нейтрального баланса деградации земель?	33–46	11
C. Как можно использовать гендерные аспекты землевладения для содействия достижению нейтрального баланса деградации земель с учетом гендерных факторов?	47–51	13
IV. Показатели достижения Целей в области устойчивого развития: можно ли их интегрировать в процесс представления отчетности в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием?	52–55	15
A. Показатель ЦУР 1.4.2. Доля взрослого населения, имеющего гарантированные права на владение землей, обладающего юридически признанными документами и воспринимающего свои права на землю как гарантированные, в разбивке по полу и типу владения	53	15
B. Показатель ЦУР 5.a.1: Право собственности женщин на сельскохозяйственные земли	54	15
C. Показатель ЦУР 5.a.2. Доля стран, в которых правовая база (включая основанное на обычаях право) гарантирует женщинам равные права собственности на землю и/или права распоряжения землей	55	16
V. Выводы и рекомендации	56–57	16

I. Справочная информация

1. В своем решении 7/COP.13 о будущих Рамках реализации Конвенции Конференция сторон (КС) приняла к сведению Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами (ДРП РВ),¹ разработанные Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), и признала их потенциальный вклад в эффективное осуществление Рамок реализации Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН) на 2018–2030 годы. Кроме того, научная концептуальная основа для достижения нейтрального баланса деградации земель (НДЗ)², одобренная в решении 18/COP.13, «рекомендует принять ДРП РВ, которые предоставляют практические рекомендации о том, как защитить права местных землепользователей, особенно тех людей и сообществ, интересы которых некому отстаивать при принятии решений о землепользовании».
2. В документе ICCD/COP(13)/15, озаглавленном «Об участии организаций гражданского общества и привлечении подобных организаций к участию в совещаниях и процессах Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием», Группа организаций гражданского общества особо отметила включение прав на землю в деятельность КБООН и, в частности, в НДЗ. В решении 5/COP.13 Сторонам предложено рассмотреть рекомендации гражданского общества, которые приводятся в вышеупомянутом документе.
3. Министры, присутствовавшие на тринадцатой сессии Конференции Сторон (КС 13), приняли Ордосскую декларацию, настоятельно призывающую Стороны активизировать свои усилия по достижению НДЗ. Декларация содержится в решении 27/COP.13 и признает «важность (...) институтов, (...) политики и стимулов, надлежащего регулирования и верховенства закона в улучшении регулирования землепользования для целей устойчивого управления земельными ресурсами (УУЗР) (...) и рекомендует странам должным образом учитывать распространение, продвижение и внедрение ДРП РВ». В Ордосской декларации также подтверждается призыв гражданского общества об улучшении доступа к земельным ресурсам, контроля за ними и их рациональном использовании, включая усиление защищенности владения, доступа и прав пользования для женщин и мужчин, особенно бедных и уязвимых, а также коренных народов и местных сообществ, в качестве важнейшего элемента устойчивого развития.
4. В решении 30/COP.13 подчеркивается, что «выгоды, полученные в результате создания и укрепления потенциала, возможностей и информированности женщин и девочек в целях расширения их участия на всех уровнях, а также учета прав женщин и доступа, в частности, к экономическим и природным ресурсам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности могут способствовать более эффективному и действенному осуществлению Конвенции и расширению взаимодействия и партнерских отношений с другими заинтересованными сторонами».
5. В решении 18/COP.13 Стороны просили Орган по научно-политическому взаимодействию (НПВ) предоставить научно обоснованные доказательства потенциального вклада НДЗ в улучшение благосостояния и жизнеспособности, а также экологических условий, в которых оказались люди, затронутые

¹ На 38-й специальной сессии Комитет Организации Объединенных Наций по всемирной продовольственной безопасности единогласно принял Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРП РВ). Они были разработаны по итогам многосторонних переговоров с участием большого числа участников, включавших несколько раундов региональных консультаций и четыре раунда консультаций с гражданским обществом. ДРП РВ отражают глобальный консенсус по принципам ответственного управления землевладением. Вместе с Принципами ответственного инвестирования в сельское хозяйство и продовольственные системы они образуют международный кодекс поведения при регулировании землевладения.

² Документ ICCD/COP(13)/CST/2.

опустыниванием/деградацией земель и засухой. Эти доказательства, основанные на связанных с землей вариантах реагирования, необходимы для разработки и реализации политики, а также для проектов, осуществляемых правительственными организациями, другими учреждениями по развитию и предприятиями частного сектора, участвующими в этапе реализации, который следует за установлением целевых показателей в области НДЗ для продвижения к достижению Цели в области устойчивого развития (ЦУР) 15.3, чтобы до максимума увеличить комплексные выгоды и свести к минимуму отрицательные внешние эффекты. В связи с этим НПВ выпустил технический документ³ «Создание благоприятных условий для НДЗ и его потенциальный вклад в улучшение благосостояния, доступности средств к существованию и состояния окружающей среды», в котором говорится, что во многих случаях НДЗ потребует улучшения управления земельными ресурсами.

II. Обзор взаимосвязи между землевладением и деградацией земель

A. Краткий обзор типов землевладения

6. То, кто владеет землей, кто имеет право пользоваться землей и природными ресурсами, и насколько хорошо эти права защищены, существенно влияет на подходы к управлению землей.⁴ Смена различных форм государственного, частного и общинного управления обусловлена более широкими социальными и политическими изменениями, которые часто выходят за рамки контроля людей, живущих на какой-либо территории. Право собственности отличается от владения, поскольку «собственниками» земли в конечном итоге являются большинство государств, так как они оставляют за собой приоритет перед личными правами. Владение — условия распоряжения земельной собственностью — более существенно, нежели право собственности. Четко определенные и защищенные права землевладения и доступа к земле и другим природным ресурсам (таким как деревья и вода) обеспечивают основу для долгосрочного рационального пользования, а также создают механизмы урегулирования конфликтующих требований, предъявляемых различными пользователями и группами заинтересованных сторон.

7. Несмотря на существование широкого спектра видов владения, которые можно классифицировать по-разному, одним из наиболее полезных способов является проведение различия между установленным законом владением (также известным как формальное, письменное или официальное владение) и основанном на обычаях владением (также известным как неофициальное, неписаное, неофициальное, исконное или традиционное владение). Проведение этого различия полезно, поскольку отличия между этими двумя основными типами и взаимодействие между ними могут стать источником споров, незащищенности владения и даже вооруженного конфликта. Защищенность владения имеет первостепенное значение для всех видов владения, причем вид владения менее важен, чем степень защищенности. Это важно, потому что из 1,5 миллиарда человек, существование которых зависит от земель, подвергающихся деградации, большинство являются мелкими фермерами, больше всего вовлеченными в основанные на обычаях формы владения.⁵

8. В рамках категории установленного законом владения широко распространена частная собственность как тип владения, при использовании которого государство создает учреждения и правоприменительные органы, обеспечивающие частное владение, а право на использование (с некоторыми ограничениями) и передачу земли принадлежит частному лицу. Неотъемлемой частью этих систем является кодификация прав в официально задокументированном, основанном на

³ Документ ICCD/COP(14)/CST/2.

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН).
Земельные ресурсы: всемирный обзор.

⁵ <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2014-06-17/secretary-generals-message-world-day-combat-desertification>>.

законодательстве праве и участие государства в отстаивании этих прав. Другой тип установленного законом владения — это «государственное владение», при котором государство имеет все права на землю, а затем передает их отдельным лицам, группам и организациям. При таком типе владения государство часто утверждает, что владеет и управляет землей на доверительных началах от имени населения. В таких системах имеет место существенная формализация законов, документации и процедур, но может возникать значительная путаница и несоблюдение формальностей при определении того, какие именно права принадлежат конкретному лицу и в течение какого срока они принадлежат ему.

9. В рамках категории основанного на обычаях землевладения земля обычно принадлежит коренным или местным общинам и управляется в соответствии с их традициями. Право собственности принадлежит семье, группе, общине или племени. Выделение земель зачастую осуществляется властями, получившими полномочия на основе обычаев, например, вождями или старейшинами племени. Основанные на обычаях права на землю относятся к отдельным территориям, и зачастую расплывчаты, имеют спорные границы и включают механизмы разрешения споров, а также индивидуальные и общие права на использование местных земельных ресурсов⁶.

В. Обзор причинно-следственных связей между защищенностью владения и деградацией земель

10. Основная причинно-следственная связь между правами на землю и деградацией земель существует благодаря различным формам и степеням того, насколько надежно защищено право владельца, временного владельца, арендатора или пользователя на распоряжение землей. Хотя для стимулирования сохранения земельных ресурсов, устойчивого управления ими или предотвращения их деградации используется разнообразный набор переменных факторов, в целом вклад защищенности владения заключается в том, что те, кто владеет землей защищенным образом, могут и мотивированы инвестировать в практику сохранения ресурсов с целью обеспечения их долгосрочного нормального состояния и продуктивности, не опасаясь, что их земля может быть несправедливо отобрана или захвачена. Те, кто владеет землей без должной защиты, часто допускают деградацию земли, потому что боятся, что их земля может быть отобрана у них, и, таким образом, они пытаются получить как можно больше от земли в краткосрочной перспективе и явно не заинтересованы в инвестировании в свою землю.

11. «Защищенность владения» зависит от ответов на несколько важных вопросов:

(a) Является ли право на землю «защищаемым» против притязаний практически всех других претендентов?

(b) Признает ли сообщество в целом (от местных до национальных сообществ) это право и рассматривает ли его как четкое и законное?

(c) Есть ли возможность получить доступ к использованию и использовать законные и работоспособные учреждения для защиты прав и разрешения споров на разных уровнях (на уровне деревни, региона, страны)? и

(d) Имеется ли доступ к доказательствам и подтверждению занятия и права собственности, которые признаются законными законодательством, учреждениями и обществом в целом?

12. Ответы, полученные на эти вопросы в любой конкретной ситуации, будут определять степень защищенности владения, независимо от того, является ли форма владения, в отношении которой задаются эти вопросы, основанной на обычаях, установленной законом или гибридной. Такая защищенность не существует в строго «защищенном или незащищенном» состоянии — вместо этого имеется непрерывная цепочка состояний от незащищенного до защищенного с существенным количеством промежуточных форм, так что всегда есть различные степени защищенности владения.

⁶ Земельные ресурсы: всемирный обзор. КБООН.

Землевладелец с защищенным владением часто более склонен и способен инвестировать в свою землю, чтобы обеспечить ее продуктивность в долгосрочной перспективе. К таким инвестициям относятся: посадка агрономически или экономически выгодных деревьев; использование живых изгородей; постройка террас, ирригационных и дренажных канав и использование других средств управления водой, предотвращения эрозии и защиты почвы; использование методик сохранения и улучшения почвы, таких как ротационное и залежное земледелие, чтобы сельскохозяйственные, пастбищные, лесные и другие ландшафты (повторно) стали продуктивными. В этом случае защищенность основывается на уверенности в том, что продуктивный земельный участок, находящийся под управлением одного лица, не будет отобран или захвачен другими лицами. Другими словами, землевладелец уверен, что в долгосрочной перспективе сможет получить выгоду от своих инвестиций и передать их следующему поколению. Такие инвестиции затем вызывают улучшение состояния и продуктивности в системах сельскохозяйственного и естественного производства в долгосрочной перспективе, что затем приводит к повышению продовольственной безопасности, улучшению доступности средств к существованию и, в конечном итоге, к накоплению богатства.

13. Но эти связи также могут работать в противоположном направлении, вызывая деградацию земель. Ухудшение или снижение защищенности владения препятствует осуществлению инвестиций, направленных на сохранение земель, поскольку временный владелец не уверен, что с течением времени сможет получить выгоду от возврата вложенных инвестиций. Вместо этого происходит обратное. Чрезмерное использование земельных ресурсов с использованием эксплуататорских подходов является распространенным явлением среди лиц с незащищенным владением, поскольку они пытаются получить как можно больше от земли в краткосрочной перспективе. В результате возникает деградация земель и снижение продуктивности сельского хозяйства, что приводит к дополнительной расчистке и эксплуатации земель для удовлетворения основных продовольственных и других бытовых потребностей, часто на малоплодородных землях.

14. Изменения уровня защищенности землевладения могут привести к непредвиденным результатам, если одновременно не уделять внимания другим аспектам создания более всеобъемлющей и благоприятной политической среды. Например, предоставление прав владения без одновременного стимулирования должного рационального управления земельными ресурсами может привести к продаже земли, поскольку первоначальные затраты на УУЗР будут сочтены слишком высокими, что сделает краткосрочные выгоды от продажи земельных активов экономически рациональным выбором.

15. Существуют различные общие сценарии взаимосвязи незащищенности и деградации земли, что, как правило, обусловлено характером одного или нескольких компонентов, вносящих вклад в незащищенность владения. Например, отсутствие или плохое функционирование учреждений может привести к неспособности владельцев быстро и справедливо разрешать споры и защищать свои права, в результате чего они могут прибегнуть к определенным способам утверждения и защиты своих притязаний, которые, хотя и являются эффективными, приводят к деградации земель. Наиболее важным примером является «расчистка для последующего заявления притязаний», то есть вырубка лесов для создания четких и видимых доказательств притязаний и повышения защищенности, которая широко распространена в разных частях мира. Расчистка земель как форма заявления притязаний на землю широко распространена, потому что она весьма эффективна. Подобные тенденции были отмечены в так называемом «защитном земледелии», которое имеет место в ситуациях отсутствия защищенности владения. Защитное земледелие ведется не для производства продуктов питания, а для демонстрации другим лицам того, что земля занята. Важным признаком защитного земледелия является ежегодная обработка земли, в результате чего почвы в конечном итоге истощаются.

16. Земли, которые были настолько деградированы, что стали совершенно непродуктивными и кажутся заброшенными и, следовательно, не имеют явных владельцев, как правило, создают больше, а не меньше проблем с правами на землю.

В отличие от земель, которые в настоящее время очевидно используются и на которых присутствует владелец или пользователь, ситуация с сильно деградированными и явно заброшенными землями является еще более спорной. Как правило, на них ведется экологически нерациональная деятельность, которая фактически предотвращает вегетативный рост и любое продуктивное использование. Такие районы чрезвычайно проблематичны с точки зрения прав на землю, но земельная политика в более широком масштабе, землепользование, плотность населения и бедность все вместе способствуют быстрой деградации земель и дальнейшему полному отказу от их использования. Это подчеркивает важность наличия соответствующей благоприятной среды, помимо защищенности владения.

С. Позитивное влияние защищенности владения

17. Человечеству всегда была присуща тесная связь с землей, а поселения росли и менялись, возникали и исчезали частично в результате взаимодействия между климатическими условиями и управлением природными ресурсами. Защищенность землевладения повышает устойчивость населения и экосистем следующими способами:

1. Вода

18. Устойчивое управление водными ресурсами тесно связано с защищенностью землевладения в двух основных сферах, таких как инвестирование и продуктивность сельского хозяйства. Поскольку для продуктивности земли требуется вода, уровень инвестиций в управление водными ресурсами и соответствующую инфраструктуру (в различных масштабах) определяется защищенностью владения. Инвестирование в создание ирригационных каналов, шлюзов и выравнивание полей, а также строительство насыпей, борьбу с эрозией и сооружения для сбора воды — все это напрямую связано с защищенностью владения.

2. Продовольственная безопасность

19. Продовольственная безопасность напрямую связана с защищенностью владения. Фермеры с гарантированным правом владения вкладывают средства в свои земли, чтобы обеспечить продовольственную безопасность. Помимо этой самой базовой связи, более сложные связи между незащищенностью владения и отсутствием продовольственной безопасности можно в целом описать в качестве потока «эффектов» от обеспечения защищенности владения до продовольственной безопасности. Расширение прав пользователей увеличивает приток инвестиций, в то время как расширение права использования земли в качестве предмета залога обеспечивает более широкий доступ к кредитам, а расширение права передачи приводит к передаче земли более продуктивным фермерам и ее более эффективному использованию. Впоследствии это вызывает увеличение продуктивности и, следовательно, повышение продовольственной безопасности для другой части населения, помимо владельцев земли. Однако не все эти улучшения требуются для повышения уровня устойчивой продовольственной безопасности.

3. Создание рабочих мест и экономические инвестиции

20. Международное сообщество признало важную роль защищенности владения в устойчивом экономическом росте и включило ее в восемь задач и двенадцать показателей ЦУР. Защищенность владения напрямую влияет на инвестиции, доступность кредитов, доступ к рынкам, стоимость земли, уровень бедности и продуктивность сельского хозяйства, то есть на все факторы, лежащие в основе экономического роста⁷. Защищенность владения придает частным лицам, семьям, общинам и компаниям уверенность при инвестировании в земельные ресурсы. Экономические возможности, создаваемые этими инвестициями, потребуют

⁷ Экономический рост зависит от защищенного землевладения. LandLinks, Агентство США по международному развитию.

дополнительной рабочей силы. Активы становятся более ценными, создавая добродетельный круг и расширяя возможности трудоустройства. Взаимодействие между защищенностью владения и инвестициями может осуществляться в масштабах, превышающих уровень индивидуального фермера или малого предпринимателя. Конечно, если крупные инвесторы сами не получают гарантий защищенности владения, они не будут инвестировать. Однако ситуация становится проблематичной, если государство пытается обеспечить защиту владения землей для крупных инвесторов и при этом лишает мелких землевладельцев гарантированного права владения этой же землей.

4. Сокращение масштабов нищеты

21. Защищенный доступ к земле снижает уязвимость к бедности. Во многих сельских общинах самые бедные люди имеют наименьшую защищенность владения, что делает их наиболее уязвимыми к экспроприации или посягательствам. Такая незащищенность может усиливаться с развитием, потому что по мере развития (например, ирригационные сооружения, создаваемые в орошаемых дождем районах, или дороги, построенные для связи сельских районов с рынками) стоимость прилегающих земель растет, что повышает вероятность их экспроприации и дальнейшего обнищания бедных. Согласно ДРП РВ «государства должны выполнять экспроприацию только в тех случаях, когда права на земельные, рыбные и лесные ресурсы требуются для общественных нужд», и «четко определять концепцию общественных нужд в законодательстве для обеспечения судебного контроля». Кроме того, при экспроприации государства обязаны соблюдать национальное законодательство и свои международно-правовые обязательства.

5. Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин

22. В Плане действий по обеспечению гендерного равенства (ПДОГР)⁸ КБОООН приоритетное внимание уделяется правам и доступу к активам (особенно земельным активам) как одному из четырех приоритетов действий по расширению прав и возможностей женщин. Однако из-за того, что женщины во многих районах мира имеют только второстепенные права на землю или им полностью отказано в правах на землю, они могут быть крайне незащищенными в вопросах владения землей, которую они используют, что препятствует расширению прав и возможностей женщин и равному отношению к женщинам. Гендерное равенство в правах на землю могло бы в значительной степени поспособствовать защищенности владения и расширению прав и возможностей женщин как землепользователей.

6. Миграция

23. Причины миграции являются сложными и зависят от конкретной ситуации, если рассматривать их связь с защищенностью владения. На данную связь оказывают влияние несколько факторов, включая вид прав на землю и вид миграции, будь то вынужденная, постоянная, сезонная, возвратная, циркулярная и т. д. Существуют свидетельства того, что отсутствие защищенности владения отчасти препятствует тому, чтобы молодежь оставалась и строила свое будущее на земле. Это приводит к огромной потере передаваемых из поколения в поколение и традиционных знаний и подрывает должное рациональное управление. Как правило, повышение защищенности владения связывают с уменьшением миграции за счет уменьшения коэффициента притяжения городов; и наоборот, отсутствие защищенности владения само по себе является важным фактором, способствующим миграции из сельских районов. Однако из-за зависимости миграции от контекста эти прямые и обратные эффекты защищенности владения могут быть различными. Например, в случаях принудительного перемещения защищенность владения играет относительно небольшую роль, кроме ситуаций, когда перемещение напрямую связано с вопросами землевладения. Однако, в целом, миграция менее вероятна в «цепочке результатов» защищенности землевладения, поскольку повышение защищенности владения ведет к

⁸ <<https://www.unccd.int/actions/gender-action-plan>>.

увеличению инвестиций, продуктивности сельского хозяйства и продовольственной безопасности, что затем препятствует экономической миграции. Надлежащее управление земельными ресурсами может побуждать молодежь поддерживать связь с землей и рационально управлять земельными ресурсами, чтобы это наследие можно было передать будущим поколениям. Однако следует отметить, что определенная степень благосостояния, частично полученная в результате защищенности владения, затем может предоставить финансовые средства для миграции в целях поиска новых экономических или иных возможностей.

7. Стабильность

24. Мира и стабильности невозможно добиться в ситуации незащищенности прав на землю и собственность, а отсутствие защищенности владения в нестабильной ситуации может поспособствовать возникновению вооруженного конфликта или стать его провоцирующим фактором. В постконфликтных ситуациях программы по обеспечению защиты землевладения и реституции земель могут внести существенный вклад в устойчивость мира и стабильность, что станет критически важной основой для восстановления.

III. Интеграция Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования в достижение нейтрального баланса деградации земель: рассмотрение важных вопросов

25. ДРП РВ представляет собой свод консультативных принципов, разработанных ФАО в отношении надлежащего управления владением земельными, лесными и рыбными ресурсами. ДРП РВ были подготовлены в качестве средства реагирования на три распространенных процесса, таких как крупномасштабное приобретение земли, изменение климата и, в особенности, деградация земель. Хотя ДРП РВ являются добровольными, они устанавливают прочные связи между правами на землю и правами человека, а запущенный ими обширный и всеобъемлющий процесс переговоров с правительствами, гражданским обществом, частным сектором и научными кругами позволил обеспечить широкую поддержку данных принципов. В результате, научная концептуальная основа НДЗ однозначно рекомендует интегрировать принципы ДРП РВ в процесс постановки задач, а также в реализацию и мониторинг деятельности по НДЗ. В контексте этой интеграции возникли следующие три важных вопроса.

A. Является ли надлежащее регулирование вопросов землевладения необходимой предпосылкой для достижения нейтрального баланса деградации земель?

26. Надлежащее регулирование в качестве предпосылки эффективного сотрудничества подразумевает знание разнообразных интересов, касающихся земли, понимание важности различных заинтересованных сторон и институтов (формальных или традиционных) и наличие необходимого уровня децентрализации. Эта предпосылка становится все более важной по мере того, как мир вступает в период, в котором все большее распространение получают новые типы землепользователей (крупномасштабные приобретения земли, контрактное фермерство, среднесрочное товарное земледелие), поскольку глобальные производственно-сбытовые цепочки влияют на землепользование во многих регионах мира.

27. Глобальная сеть разработчиков средств землеустройства⁹ описывает пять механизмов такого сотрудничества, осуществляемого посредством управления земельными ресурсами: а) права собственности и уточнение границ, признание

⁹ Глобальная сеть разработчиков средств землеустройства. Документ о политике надлежащего регулирования земельных ресурсов: <www.gltm.net>.

официальных прав и доступ к земле; б) правовой, нормативный и политический диалог, пропаганда и реформирование; в) укрепление потенциала органов управления земельными ресурсами и урегулирования конфликтов; d) информационно-пропагандистские кампании; и е) улучшение планирования землепользования и управления природными ресурсами. Но, в конечном счете, безопасность землевладения считается основным важным компонентом надлежащего управления земельными ресурсами, поскольку такое управление устранил источники незащищенности владения и обеспечит сохранение такой защищенности после того, как она будет достигнута. В программе НПВ на 2018–2019 годы подчеркивается необходимость сотрудничества с Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в вопросах привлечения Глобальной инициативы по земельным показателям к согласованию земельных показателей, используемых для оценки защищенности землевладения, в числе показателей, используемых для измерения прогресса в достижении НДЗ¹⁰.

28. Будучи основным приоритетом ДРП РВ, аспект управления землевладением является важным шагом вперед в отношении УУЗР. Поскольку и деградация земель, и рациональное использование земельных ресурсов зависят от взаимодействия между земельными ресурсами, климатом и деятельностью человека¹¹, регулирование имеет взаимную корреляцию с деградацией или сохранением земельных ресурсов. Как уже упоминалось, существует тесная взаимосвязь между деградацией земель и ненадлежащим регулированием, а также между УУЗР и надлежащим регулированием¹². И хотя надлежащее регулирование в том, что касается управления земельными ресурсами, не везде будет выглядеть одинаково, в целом для обеспечения его эффективности оно должно быть в некоторой степени надежным.

29. Например, относительное отсутствие регулированием на национальном уровне (игнорирование) при наличии сильного формального или основанного на обычаях регулирования земельных ресурсов на местном уровне может поспособствовать использованию практических методик УУЗР. И, наоборот, сильное региональное или национальное регулирование может быть эффективным в продвижении УУЗР, если оно реализуется и применяется эффективно, справедливо и законно даже в отсутствие или при слабом местном или региональном регулировании.

30. Надлежащее регулирование вопросов земельных ресурсов осуществляется по-разному в разных масштабах, при этом регулирование на местном уровне будет основываться на местных приоритетах, доверии и законности, в то время как правомерность регулирования на национальном и региональном уровнях зависит от законности и правоприменения. Соотношение между масштабами регулирования имеет важное значение. Ненадлежащее регулирование на национальном уровне может подорвать надлежащее регулирование на местном уровне; в то время как надлежащее регулирование на национальном уровне может оказаться неэффективным, если местное регулирование является слабым или отсутствует.

31. Надлежащее регулирование может включать множество понятий и встречаться в нормативных или основанных на обычаях земельных системах или плюралистических гибридных формах. Хотя необходимо уделять внимание национальным нормативным формам надлежащего регулирования, с точки зрения охватываемой земельной площади более распространенными в целом являются основанные на обычаях системы регулирования земельных ресурсов. Однако эффективное регулирование земельных ресурсов на основе обычаев оказывается под угрозой при несовместимости и взаимном непризнании основанных на обычаях и установленных законом систем.

32. Важное значение имеет форма регулирования и ее связь с земельными ресурсами. Силовое лишение населения доступа к земельным ресурсам (например, в результате создания национальных парков и заповедников, запрета на сбор и

¹⁰ Документ ICCD/COP(14)/CST/4.

¹¹ Земля и вода — устойчивое управление земельными ресурсами. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО).

¹² Регулирование земельных вопросов в интересах женщин и мужчин. ФАО.

использование топливной древесины без наличия альтернативы, запрет на выпас скота и обработку земли без наличия альтернативных вариантов получения средств к существованию) может быть полезным для сохранения определенных природных ресурсов, но, как правило, не считается надлежащим регулированием.

В. Каким образом можно интегрировать Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования (включая экологические и социальные гарантии) в практические меры по достижению нейтрального баланса деградации земель?

33. Между ДРП РВ и НДЗ существует значительная взаимодополняемость (особенно в отношении управления земельными ресурсами), которая может способствовать их интеграции или взаимному применению. Оба плана реализации ДРП РВ и НДЗ отдают приоритет следующим вводным параметрам: (а) роль политики, учреждений землевладения и комплексного планирования землепользования; (б) важность участия заинтересованных сторон; (с) использование инструментов и создание потенциала для оценки состояния земель (потенциал, тип, состояние, устойчивость); и (d) использование инструментов и создание потенциала для экономической и гендерной оценки.

34. И ДРП РВ, и НДЗ стремятся обеспечить преимущества частным лицам, населению и странам, включая маргинализированные и уязвимые группы. Когда выгоды в обеих системах совпадают, должна быть возможность интегрировать их с точки зрения способов достижения этих преимуществ. Таким образом, достижение определенных преимуществ посредством выполнения ДРП РВ также будет полезным для целей НДЗ и наоборот. К упомянутым преимуществам относятся сокращение бедности, улучшение доступности средств к существованию, климатическая устойчивость и адаптация, миграционная политика, расширение прав и возможностей и защита уязвимых групп населения, защита прав женщин, а также другие социальные, экономические и экологические преимущества. НДЗ подчеркивает роль «комплексных выгод» в достижении «согласованных политических действий между секторами», которые включают некоторые или все следующие интеграционные действия:

1. Повышение уровня информированности

35. Повышение информированности, включая проведение масштабных информационных кампаний и консультации с заинтересованными сторонами, имеет важное значение как для ДРП РВ, так и для НДЗ, а также может использоваться для установления целей и привлечения внимания к приоритетам обеих программ. Оно в частности может включать предоставление руководящих указаний ДРП РВ о создании системы надлежащего регулирования землевладения в рамках установления и реализации целей НДЗ. Для этого могут быть предприняты меры по наращиванию потенциала посредством обучения консультантов и национальных координаторов по вопросам НДЗ специфике ДРП РВ, чтобы облегчить интеграцию ДРП РВ в деятельность по НДЗ. В этом отношении могут оказаться полезными мобильные технологии, особенно с учетом того, что в настоящее время существует множество мобильных платформ для повышения информированности, а также оценки, регистрации и разграничения земель и заявления притязаний на них.

2. Интеграция многосторонних платформ

36. Программа ДРП РВ создала управляемые правительством многосторонние платформы в 26 странах, в то время как неправительственные организации создали еще больше подобных платформ. Целью этих платформ является обмен информацией и мнениями, а также обсуждение наиболее эффективных способов реализации ДРП РВ. Участники деятельности по НДЗ могут использовать эти платформы для выявления существующих связей и обнаружения новых, а также для работы с ДРП РВ по созданию дополнительных платформ в большем количестве стран.

37. Обозначенные преимущества многосторонних платформ как подхода к планированию, внедрению и мониторингу НДЗ означают существенную взаимодополняемость. Многосторонние платформы заинтересованных сторон НДЗ и ДРП РВ могут объединять или иным образом активно связывать их мероприятия, учитывая, что в работу таких платформ часто вовлечены одни и те же заинтересованные стороны. Это также должно свести к минимуму дублирование усилий. Подобное объединение может быть особенно эффективным, если ДРП РВ и НДЗ объединят свои усилия для создания новых платформ в странах, в которых таких платформ пока нет.

3. Установление партнерских отношений

38. С многосторонними платформами связаны партнерские отношения по реализации конкретных приоритетов ДРП РВ и НДЗ, хотя подобные инициативы и отличаются от этих платформ. Поскольку для успешного признания прав на землю и защищенности владения требуются многочисленные участники, права на землю могут пострадать при отсутствии сотрудничества.

39. Отсутствие сотрудничества приводит к конкуренции, конфронтации и путанице в отношении тех, у кого есть права (и какие именно), что в последствии приводит к деградации земель. Однако защищенность владения может в достаточной степени выигрывать от позитивных формы сотрудничества между различными заинтересованными сторонами.

4. Обзор политики, законов и правовых рамок

40. Важным комплексом мероприятий как для НДЗ, так и для ДРП РВ является обзор политики, законов и правовых рамок с целью выявления изменений, которые могут потребоваться для обеспечения их соблюдения. Объединение или совместное проведение этих обзорных мероприятий позволит избежать дублирования усилий, повысить эффективность и изучить возможности для синергии.

5. Внедрение конкретных указаний Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования в планы по достижению нейтрального баланса деградации земель

41. ДРП РВ могут предоставить конкретную информацию о том, как добиться ответственного регулирования вопросов владения и пользования, которые связаны с обеспечением НДЗ. К ним относятся: разрешение споров в отношении прав на землю, пространственное планирование, налогообложение, оценка и управление документацией о правах на землю. Для облегчения этой интеграции национальные доклады и планы, представляемые в секретариат КБООН, могут включать информацию о прогрессе, достигнутом в деле эффективного управления владением и осуществлении ДРП РВ.

6. Сбор свидетельств, данных и примеров

42. Сбор свидетельств, данных и примеров, которые иллюстрируют корреляции и связи между ДРП РВ и НДЗ, может быть очень полезным, особенно в рамках взаимосвязи надлежащего регулирования землевладения и улучшенного управления земельными ресурсами. Они могут стать частью компонента оценки как ДРП РВ, так и НДЗ. Затем эта информация может быть обобщена и распространена таким образом, чтобы возможности для реализации этой связи можно было использовать в других местах и чтобы иметь более веские основания для внедрения ДРП РВ в процессе достижения НДЗ.

43. Такие усилия могут включать описание и распространение передового опыта по интеграции ДРП РВ и НДЗ и способы отражения ДРП РВ в показателях НДЗ.

7. Привлечение финансирования и инвестиций в процесс интеграции

44. Государственные и частные инвесторы, наряду с финансирующими организациями (такими как Фонд НДЗ), могут обращаться к руководящим указаниям

ДРП РВ и использовать их при оценке экологических и социальных рисков, связанных с внедрением и достижением НДЗ. Инвесторы и спонсоры могут также требовать от местных и национальных партнеров соблюдать ДРП РВ в качестве условия для получения поддержки проектов НДЗ.

8. Социальные и экологические гарантии

45. Создание социальных и экологических гарантий является важной частью ДРП РВ и может быть интегрировано в НДЗ. Наиболее актуальными из этих гарантий являются следующие:

(a) Создание гарантий, позволяющих избежать нарушения или аннулирования прав владения всех заинтересованных сторон, независимо от того, защищены ли они законом или признаны официально.

(b) Гарантии должны защищать женщин и другие уязвимые группы, которые могут иметь второстепенные или подчиненные права на землю, такие как права на сбор. Сюда включаются права других членов семьи, которые не указаны в качестве правообладателей в таких системах регистрации, как реестры.

(c) Государства должны предоставлять гарантии для защиты окружающей среды, средств к существованию, прав человека и продовольственной безопасности при осуществлении крупных сделок с землей. Это особенно актуально в контексте НДЗ, когда осуществляются крупномасштабные программы лесовосстановления, реабилитации и восстановления земель. Такие гарантии могут включать в себя регулирование одобрения отчуждения земель или изменения прав на земельные участки, площадь которых превышает определенные пределы.

(d) Подобные гарантии следует применять в проектах, в которых может произойти крупномасштабное изменение прав на землю (например, зонирование или другие правовые изменения). Такие гарантии могут включать: предоставление адекватной информации, техническую и правовую поддержку, использование основанных на участии и учитывающих гендерные аспекты подходов, учет прав коренных народов и использование экологических гарантий в целях сведения к минимуму или предотвращения деградации земель и потери биоразнообразия.

(e) Гарантии также следует применять для предотвращения неправильного применения полномочий в области пространственного планирования, особенно в отношении изменений в землепользовании.

9. Интеграция в национальные стратегии

46. Подход НДЗ стимулирует разработку национальных стратегий для достижения целей. Рамочную структуру ДРП РВ следует применять при разработке странами собственных национальных стратегий. Также следует приложить усилия, чтобы выяснить, как подход ДРП РВ можно применить к разработке национальных стратегий НДЗ.

C. Как можно использовать гендерные аспекты землевладения для содействия достижению нейтрального баланса деградации земель с учетом гендерных факторов?

47. Приоритет НДЗ с учетом гендерных факторов связан с применением гендерных прав на землю ДРП РВ в нескольких аспектах. НДЗ может учитывать гендерную проблематику, поддерживая аспекты ДРП РВ, которые предназначены для улучшения доступа женщин к владению землей и правам собственности на землю, а также защищенности такого владения. Этого можно добиться различными способами, включая юридический обзор основанного на законодательстве и на обычаях права и правовых предписаний, закрепляющих дискриминацию женщин в области прав на землю, в том числе в сфере наследования, прав, связанных с разводом, регистрацией и собственностью. Такие действия могут осуществляться с целью разработки предложений по внесению изменений. В то же время растущее число женских

ассоциаций на местном уровне позволяет расширить их возможности и включить их в процессы законотворчества, разработки политики, демаркации земель, планирования землепользования, оценки, инноваций, планирования и реализации проектов.

48. Поддержка получения женщинами полноценных прав на землю (покупка, продажа, наследование и т. д.), как указано в ПДОГР КБООН, а не просто набора вторичных прав, независимо от их гражданского или семейного положения, с помощью справедливого участия в регулировании землевладения является важным шагом в реагировании на гендерные проблемы в рамках НДЗ. Это особенно верно, если учитывать, что женщины занимают большую часть деградированных земель, а эффективность сельского хозяйства тесно связана с деятельностью женщин.

49. ФАО описывает пять важных аспектов прав женщин на землю, которые могут быть эффективно включены в процесс учета гендерной проблематики в НДЗ: (a) контекстный анализ, (b) пропаганда, (c) информирование и обучение, (d) диалог с участием многих заинтересованных сторон и (e) долгосрочный подход. Они подробно описаны в документе ФАО «Регулирование земельных вопросов в интересах женщин и мужчин»¹³.

50. Группа по реагированию НДЗ может работать с правительственными подразделениями в следующих целях: использование позитивных действий, таких как квоты, для обеспечения равного представительства женщин в структурах политических и управленческих учреждений, ответственных за разработку политики в области землевладения; создание групп заинтересованных сторон или внесение предложений по созданию специализированного государственного учреждения для рассмотрения гендерных вопросов в сфере землевладения; обучение «первоначальной» группы правительственных чиновников, в том числе женщин, для того, чтобы они возглавили формирование земельной политики на местном уровне; адаптация политических событий, мероприятий, процессов и инструментов для обеспечения гендерного равенства в правах на землю.

51. Для гражданского общества способность реагировать на НДЗ может помочь группам: повысить правовую грамотность женщин в отношении как основанного на законодательстве, так и основанного на обычаях права с тем, чтобы лучше подготовиться к участию в процессе принятия решений и узнать, что возможно; напрямую взаимодействовать с правительством с целью предложения вариантов текстов проектов политических и юридических документов, а также подготовки справочных документов и документов по проблемам; использовать средства массовой информации, чтобы заручиться поддержкой, изменить отношение и создать общественное согласие в отношении равноправного участия мужчин и женщин в процессе принятия решений; организовывать параллельные мероприятия на совещаниях, конференциях и других мероприятиях, посвященных процессу выработки политики по земельным вопросам; организовывать дебаты по вопросам земельной политики и участвовать в подобных дебатах, обучать сотрудников учреждений, занимающихся вопросами землевладения, гендерным аспектам новой земельной политики; проводить кампании за реализацию надлежущей земельной политики путем создания контрольных групп и отслеживания процессов реализации правительствами и обнародования результатов; и осуществлять мониторинг гендерного воздействия земельного законодательства и политики.

¹³ <<http://www.fao.org/3/a-i3114e.pdf>>.

IV. Показатели достижения Целей в области устойчивого развития: можно ли их интегрировать в процесс представления отчетности в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием?

52. Отчетность по КБОООН сосредоточена на пяти стратегических целях с набором показателей, которые требуется дополнить дополнительными показателями, такими как следующие три показателя ЦУР:

A. Показатель ЦУР 1.4.2. Доля взрослого населения, имеющего гарантированные права на владение землей, обладающего юридически признанными документами и воспринимающего свои права на землю как гарантированные, в разбивке по полу и типу владения¹⁴

53. Критерии, которые будут использоваться в этом показателе:

(а) Доля взрослого населения с документально подтвержденными правами владения, которые юридически признаны правительствами. В этом случае национальные статистические управления будут использовать административные данные из государственных реестров и кадастровых систем для оценки доли взрослого населения с официально задокументированными правами владения. Учитывая тесную причинно-следственную связь между большинством случаев документированного права собственности и продуктивностью и нормальным функционированием земель, этот показатель может быть очень полезным дополнением и потенциально может сопоставляться с различными стратегическими целевыми показателями. По этому показателю дальнейшая отчетность может быть разбита по полу и типу владения.

(b) Доля взрослого населения, которая считает свои права владения юридически защищенными, независимо от того, задокументированы ли эти права. В этом случае должны быть проведены национальные опросы населения (получены данные опросов) относительно восприятия защищенности владения. Это связано с тем, что не все землевладельцы с защищенным владением имеют документ о праве собственности и владение не всех землевладельцев, имеющих документ о праве собственности, является защищенным. Это показатель считается более субъективным, хотя и позволяет получить дополнительные данные для отчетности.

B. Показатель ЦУР 5.a.1: Право собственности женщин на сельскохозяйственные земли¹⁵

54. Этот показатель ориентирован на сельскохозяйственные угодья, которые считаются важнейшим ресурсом для обеспечения продовольственной безопасности и сокращения масштабов нищеты во многих развивающихся странах. Он позволяет отслеживать права на землю, включая, помимо прочего, право собственности на землю, и полезен для понимания гендерного равенства в правах собственности на землю и распоряжения землей в сельской местности. Этот показатель разделяется на два суб-индикатора:

(а) Первый суб-индикатор — это показатель частоты, который измеряет распространенность прав собственности или защищенных прав на сельскохозяйственные земли среди женщин в контрольной группе населения.

¹⁴ Регулирование земельных вопросов в интересах женщин и мужчин. ФАО. <<http://www.fao.org/3/a-i3114e.pdf>>.

¹⁵ Земельный портал: <<https://landportal.org/book/sdgs/5a/5a1>>.

(b) Второй суб-индикатор измеряет долю женщин среди собственников сельскохозяйственных земель или владельцев прав на такие земли и может использоваться для мониторинга недостаточной представленности женщин среди собственников или владельцев таких земель.

С. Показатель ЦУР 5.а.2. Доля стран, в которых правовая база (включая основанное на обычаях право) гарантирует женщинам равные права собственности на землю и/или права распоряжения землей¹⁶

55. Этот показатель предназначен для мониторинга на страновом уровне правовых реформ, которые предоставляют женщинам равные права собственности на землю и другие экономические ресурсы и права распоряжения ими. Прогресс в достижении цели ЦУР должен измеряться степенью, в которой страны включили следующие шесть механизмов в свои правовые системы. Эти механизмы основаны на международно-признанных стандартах ДРП РВ и Международной конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин:

- (a) обязательная совместная регистрация или экономические стимулы для совместной регистрации;
- (b) согласие супруга или партнера на сделки с землей;
- (c) равные права наследования для сыновей и дочерей и для пережившего супруга на получение доли в наследстве;
- (d) бюджетные обязательства по обеспечению равных прав женщин в отношении собственности на землю и/или распоряжения землей;
- (e) признание, когда это уместно, основанного на обычаях землевладения в правовых и политических рамочных системах с одновременной защитой прав женщин на землю;
- (f) квоты на участие женщин в органах распоряжения и управления земельными ресурсами.

V. Выводы и рекомендации

56. Ответственное управление земельными ресурсами является фундаментально важным компонентом УУЗР и будет способствовать достижению НДЗ. Стороны КБООН могут опираться на работу, проводимую органами Организации Объединенных Наций и международными и национальными организациями при решении вопроса об ответственном управлении земельными ресурсами в рамках НДЗ и УУЗР. Однако никакое право владения не является абсолютным. Все права владения ограничены правами других лиц и мерами общественного интереса, способствующими общему благосостоянию.

57. В целях поощрения создания благоприятных условий для ответственного регулирования земельных ресурсов КС, возможно, пожелает принять на своей четырнадцатой сессии следующие рекомендации:

- (a) Обзор институциональных рамок, которые могут непреднамеренно стимулировать деградацию земель из-за негативного взаимодействия между правами на землю и деградацией.
- (b) Изучение того, как наилучшим образом признать основанное на обычаях землевладение в правовом и политическом контексте, в том числе

¹⁶ Земельный портал: <<https://landportal.org/book/sdgs/5a/5a2>>.

обеспечить юридическое признание законных прав на землю, которые еще формально не защищены основанным на законодательстве правом.

(c) Поиск наилучшего способа обеспечения равного доступа к земле и контроля над природными ресурсами для мужчин и женщин при одновременном содействии положительным гендерным результатам при внедрении НДЗ.

(d) Регистрация прав владения (включая права с разбивкой по полу) с использованием, когда это возможно, новых технологий для регистрации прав владения землей.

(e) Признание и поощрение местных органов по урегулированию споров (включая принимаемые ими решения) в рамках основанного на законодательстве права, поощрение справедливости и инклюзивности в их деятельности; и создание органов для справедливого, честного и эффективного разрешения споров, включая механизмы обжалования, в тех местах, где они отсутствуют.

(f) Принятие мер для того, чтобы целевая деятельность в области НДЗ не ставила под угрозу права землепользователей; при этом особое внимание следует уделять женщинам и тем, кто может входить в состав уязвимых и маргинализированных групп населения (коренные народы, скотоводы, мелкие фермеры) и может иметь вторичные права владения (например, права на выпас скота и сбор), а также тому, чтобы не мешать людям извлекать экономическую выгоду из своей земли и использовать эту землю для обеспечения продовольственной безопасности.

(g) Использование принципов ДРП РВ, особенно процессов пространственного планирования, при реализации мероприятий в области НДЗ и постановке задач НДЗ.

(h) Создание системы юридической защищенности владения до начала крупномасштабной деятельности по восстановлению земель, например, обеспечение выполнения экологических и социальных стандартов Фонда НДЗ при реализации всех проектов НДЗ.

(i) Обеспечение согласованности действий в вопросах землевладения, планирования землепользования и политики управления земельными ресурсами, чтобы работа была скоординирована и способствовала должному управлению земельными ресурсами как в настоящее время, так и в интересах будущих поколений.

(j) Достижение ясности в том, что реализация проектов и инвестирование в области НДЗ должны включать экспроприацию земли только тогда, когда все другие варианты были взвешены и отвергнуты, а также обеспечение справедливой оценки и выплаты компенсации в случае экспроприации.

(k) Секретариат в сотрудничестве с ФАО: (i) обеспечивает включение в документацию и руководства по НДЗ важных аспектов ДРП РВ; и (ii) готовит совместное техническое руководство по интеграции ДРП РВ в реализацию НДЗ.

(l) Обзор существующего механизма отчетности, шаблонов и инструментов, таких как Система обзора эффективности и оценки реализации, для обеспечения интеграции соответствующих показателей ЦУР, касающихся регулирования земельных ресурсов.

(m) Участие секретариата и других партнеров, в том числе ФАО, Программы ООН по населенным пунктам и Международной земельной коалиции, в повышении информированности уязвимых и маргинализированных групп населения, включая коренные народы, о существовании и сущности их земельных прав, механизмах разрешения споров, формах предоставления доказательств для подтверждения притязаний, а также о государственных учреждениях и законах, которые регулируют права на землю.

