



## **Добровольные руководящие принципы ФАО ответственного управления системой пользования землёй и другими природными ресурсами**

Москва, Российская Федерация  
23-25 ноября, 2010

Использованное обозначение и изложение материалов в настоящем информационном продукте не являются выражением какого-либо мнения Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). Ни о правовом статусе, или статусе развития любой страны, территории, города, или района, или их властей, ни о делимитации их границ, или пограничных линий. Упоминание конкретных компаний, или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они, или нет, не подразумевает, что они одобрены, или рекомендованы Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, предпочитающей их всем остальным компаниям, которые здесь не упоминаются.

Эта оценка основана на дискуссиях и является результатом региональной консультации стран СНГ по поводу добровольных руководящих принципов ФАО ответственного управления системой пользования землёй и другими природными ресурсами, которая состоялась в Москве, в период с 23 по 25 ноября 2010 года. Мнения, выраженные в этой оценке, являются мнениями участников консультативного совещания и не обязательно отражают точку зрения ФАО.

## **А. Предисловие**

Земля и другие природные ресурсы являются жизненной основой для всего населения планеты. Права доступа к этим ресурсам все чаще страдают от изменения климата, природных бедствий, различных конфликтов и прочих негативных факторов. Слабое управление этими ресурсами тормозит экономический рост и устойчивое использование окружающей среды. Напротив, ответственное управление природными ресурсами влияет на сокращение масштабов голода и бедности, а также реформы государственного управления, способствует не только социальному и экономическому развитию, но и положительному решению таких вопросов, как охрана окружающей среды и изменение климата.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) совместно с партнерами проводит консультации различных сторон по обсуждению добровольных руководящих принципов ответственного управления владением землей и другими природными ресурсами. Добровольные руководящие принципы нацелены на обеспечение практического руководства для государственных органов управления, гражданского общества и частного сектора. Добровольные руководящие принципы обеспечат основу, которую заинтересованные стороны могут использовать при разработке своих стратегий и действий.

Региональная консультация для стран СНГ, последняя среди региональных консультаций, была организована совместно с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Российским государственным университетом - МСХА имени К.А. Тимирязева, Агентством по техническому сотрудничеству (GTZ) и ФАО. В нем приняли участие 66 человек из 10 стран, представляющие государственный и частный сектор, организации гражданского общества и академические круги. Во встрече приняли участие специалисты из Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Украины. Участники обменялись мнениями, основанными на опыте своих стран и организаций.

## **Б. Вопросы и меры, определённые в ходе региональной консультации**

Добровольные руководящие принципы должны поддерживать развитие системы пользования землёй и другими природными ресурсами, обеспечение права на достаточное питание, продовольственное обеспечение домашних хозяйств, устойчивое развитие и охрану окружающей среды, а также повышение уровня жизни в новом контексте потенциальных конфликтов, включая изменение климата и нестабильность цен на продовольствие и топливо, которые способствуют конкуренции между производителями.

## **1. Социально уязвимые группы населения**

### **1.1. Проблемы**

- Ограниченный доступ к земле уязвимых слоев населения (в некоторых странах - женщин).
- Бедность сельского населения.
- Безработица молодежи.
- Недостаточное развитие нормативно-правовой базы, защищающей права коренных народов и уязвимых слоев населения и определяющей их права к землепользованию.
- Недостаточная государственная поддержка сельского хозяйства.
- Миграция сельского населения.
- Снижение человеческого потенциала, уровня образования и общего культурного уровня сельского населения.

### **1.2. Общие положения**

#### **Действия и рекомендации**

- Совершенствование законодательства в области доступа к земле коренных народов и уязвимых слоев населения (молодые семьи, инвалиды, безработные и другие социально уязвимые слои населения).
- Упрощение порядка выделения и оформления земель.
- Создание информационной и консультационно-сервисной службы
- Создание инновационных центров в сфере экологии, землепользовании и ландшафтного проектирования.
- Разработка программы по воспитанию бережного отношения к природным ресурсам.
- Повышение качества сельскохозяйственной продукции (в том числе развитие экологически чистого производства на основе специальных стандартов) за счет развития рыночных механизмов ценообразования в зависимости от качества производимой продукции и эффективности охраны окружающей среды.
- Разработка и внедрение региональных образовательных программ с целью обмена передовым опытом хозяйствования на селе с учетом исторических достижений и традиций, распространение знаний и информации.
- Проведение информационно-обучающих кампаний и просветительских мероприятий для повышения осведомленности сельского населения о правах на землю.
- Развитие сельского туризма как средства положительного и многостороннего влияния на жизнь на селе.
- Предусмотрение льготного налогообложения для создания культурных и образовательных центров и др.

### **1.3. Гендерные аспекты**

Гендерные проблемы являются специфическими для некоторых стран СНГ.

#### **Действия и рекомендации**

- Повышение роли женщин в обществе.

- Внедрение механизмов для обеспечения гендерного равенства доступа к земле и другим природным ресурсам.
- Совершенствование законодательной базы и институциональных механизмов для реализации норм и принципов гендерного равенства.
- Открытие школ лидерства для женщин из стран Центральной Азии.
- Обучение женщин новым современным навыкам
- Доступ женщин к льготным кредитам и выделение земель вблизи дома.
- Совершенствование статистической базы для проведения гендерного анализа и оценки во всех отраслях.
- Развитие и укрепление социального партнерства и координации деятельности в области продвижения гендерного равенства между государственными структурами и гражданским обществом на основе совместных проектов.

#### **1.4. Коренные народы**

##### **Действия и рекомендации**

- Возрождение семейных традиций, улучшение образования сельских жителей и поддержка молодых семей (выделение земель на льготных условиях, льготное налогообложение, доступ к кредитам).
- Создание социальной инфраструктуры села, рабочих мест, подготовка и переподготовка кадров.
- Формирование политики активизации молодых инициатив на селе.
- Разработка механизма конкурентного отбора на престижные и высококвалифицированные должности на селе.
- Развитие органов местного самоуправления (совет старейшин – по примеру стран Центральной Азии, управление пастбищами пастбищные компоненты).
- Определение приоритета поддержки развитию по принципу постоянного проживания в сельской местности

#### **1.5. Рынок и бедность**

##### **Действия и рекомендации**

- Защита и поддержка мелких товаропроизводителей.
- Установление барьера для инвестиций, не отвечающих интересам коренных народов.

## **2. Землепользование и землевладение**

### **2.1. Проблемы**

- Не оптимальные структуры управления земельными ресурсами; слабая координация управления земельными ресурсами и другими объектами недвижимости.
- Слабое исполнение законов. Недостаточно гарантированные права на землю.
- Деградация земель.
- Незрелость сельской инфраструктуры.
- Привлечение в сельское хозяйство крупномасштабных инвестиций, в том числе и иностранных, зачастую лишаящее прав на землю мелких производителей, местных жителей.
- Коррупция в сфере землеустройства и регистрации земельных прав
- Слабый учет в управлении земельными ресурсами традиций и обычного права местного населения.
- Сложные процедуры регистрации прав на землю.
- Неинформированность населения о правах и процедурах в сфере земельных отношений.

### **2.2. Действия и рекомендации**

Многие проблемы, связанные с землепользованием и землевладением, а также другие вопросы, касающиеся природных ресурсов, в большей или меньшей мере можно решить с помощью инструментов современного территориального планирования.

#### **Оптимизация системы управления землепользованием и землевладением**

- Оптимизация системы управления земельными отношениями с более гибким использованием потенциала местного самоуправления. Исключение дублирований в администрировании земельных отношений. Более широкое привлечение организаций гражданского общества к управлению земельными отношениями. Подготовка кадров и повышение квалификации кадров для всех уровней управления земельными отношениями
- Организация эффективного контроля над использованием земельных ресурсов, включая экологическую экспертизу.

#### **Исполнение законов**

- Совершенствование организационно-финансовых, организационно-правовых, общественно-гражданских механизмов, институтов, инструментов реализации законов и контроля над их исполнением.
- Консультации с организациями гражданского общества;
- Повышение правовой грамотности населения.

#### **Права на землю**

- Совершенствование нормативно-правовых актов:
  - разработка более простых, прозрачных процедур регистрации землепользования, формирование земельных участков и регистрация прав на земельные участки, а так же улучшение качества законодательных актов связанных с этими действиями;

- разрешение конфликтных ситуаций в землепользовании;
- развитие институтов гражданского общества для защиты прав землепользователей;
- повышение уровня правовой и экологической грамотности.
- Внедрение эффективных механизмов для разрешения земельных споров, используя систему альтернативного досудебного разрешения споров.

#### **Профилактика деградации земель**

- Разработка и внедрение в практику территориальных, правовых, экологических и экономических норм устойчивого землепользования.
- Организация планирования использования и охраны земель на основе землеустроительного проектирования.
- Использование почвозащитных и ресурсосберегающих технологий.
- Разработка экономических инструментов стимулирования к применению сберегающих технологий.
- Обмен передовым опытом.

#### **Сельская инфраструктура**

- Развитие сельской инфраструктуры.
- Развитие альтернативных источников энергии.
- Снижение тарифов на услуги интернета.

#### **Контроль над крупномасштабными инвестициями в сельское хозяйство**

- Гарантия равных прав доступа к земельным ресурсам. Защита прав местного населения на землю при осуществлении крупномасштабных инвестиций в сельское хозяйство

#### **Противодействие коррупции**

- Противодействие коррупции в системе земельных отношений, разработка системы противоупорядочных мер, повышение прозрачности процедур

#### **Обычное право**

- Учет обычного права и традиций местного населения при разработке земельного законодательства.

#### **Упрощение процедур**

- Ограничение сроков оформления документации о земельных правах.
- Упрощение процедур, в том числе, за счет внедрения электронного правительства. Сокращение сроков оформления документов по землеустройству и оформлению земельных прав
- Контроль над ценами на государственные услуги в сфере земельных отношений с целью повышения их доступности для населения.

#### **Информирование населения**

- Предоставление информации о земле путем государственных электронных услуг в области земельного администрирования (кадастр и другие регистры, территориальное планирование, мониторинг использования земель). Организация доступа к информации земельного администрирования через интернет и средства массовой информации.

- Контроль над ценами на государственные услуги в сфере земельных отношений с целью повышения их доступности для населения.
- Использование информационных посредников, имеющих доступ к электронному правительству (банки, нотариусы, местные органы власти), для информирования населения, неготового к информатизации.

### **3. Природные ресурсы, в том числе лесные, пастбищные, водные и рыбные**

#### **3.1. Проблемы**

- Недостаточное внедрение современных методов и технологий при использовании и управлении природными ресурсами (в земледелии, лесном, пастбищном, водном и рыбном хозяйстве).
- Ведомственная разобщенность при разработке стратегий природопользования.
- Вызовы глобальных и региональных климатических, технологических, экономических и социальных изменений.
- Недостаточное вовлечение принципов ландшафтного планирования при использовании природных ресурсов и освоении пространств.
- Проблемы неоднородности территориального распределения, региональный и локальный дефицит качественных и пригодных для использования природных ресурсов.
- Сложности в разработке и внедрении комплексных программ мониторинга и управления природными ресурсами на основе целевого районирования.
- Сложности эффективного социально-экономического партнерства в области экологически сбалансированного природопользования.
- Отсутствие комплексных программ мероприятий по преодолению последствий антропогенной деградации природных ресурсов с ухудшением качества выполняемых ими экологических, хозяйственных и социальных функций (нет климатических и иных природных факторов деградации).
- Проблемы оценки качества природных ресурсов, получения высококачественной экологически чистой продукции.
- Недостатки существующих политических, законодательных, административных и экономических систем управления, регулирования и регламентации природопользования.
- Низкий уровень информированности и мотивации широких слоев населения по отношению к проблемам деградации природных ресурсов и методам их рационального использования.
- Недостаток достоверной (электронной) информации о современном состоянии основных природных ресурсов и компонентов агроландшафта, факторах, процессах и скорости их антропогенных изменений.
- Сложности получения и использования ресурсно-экологической, технологической и социально-экономической информации из государственных и коммерческих источников.
- Угроза исчезновения аборигенных видов (сортов, пород) животных и растений.
- Сложности трансграничного и приграничного использования природных ресурсов.
- Ущемление прав землепользователей при реализации крупных проектов.
- Отсутствие информационно-справочных систем по оценке, планированию и использованию основных видов природных ресурсов.

### 3.2. Действия и рекомендации

- Разработка целевых программ предупреждения, предотвращения и ограничения природной и антропогенной деградации земельных, водных, лесных, пастбищных и биологических ресурсов – на разных уровнях организации природопользования и территории (поселенческий, муниципальный и региональный уровень).
- Агроэкологическое и ресурсно-экологическое районирование и зонирование территории с анализом закономерностей пространственно-временной изменчивости природных ресурсов.
- Прогнозирование проблемных экологических ситуаций с региональным и локальным дефицитом качественных и пригодных для использования природных ресурсов.
- Разработка и совершенствование нормативно-законодательного обеспечения приоритетных задач оценки качества природных ресурсов, получения высококачественной экологически чистой продукции.
- Разработка и законодательное обеспечение мер по поддержке практики применения экологически сбалансированных инновационных и традиционных (народных) форм природопользования.
- Разработка моделей, программ исследования и мониторинга глобальных и региональных климатических, технологических, экономических и социальных изменений, влияющих на характер и эффективность природопользования.
- Разработка разноуровневых программ развития и поддержки экологического просвещения различных целевых и функциональных групп населения и природопользователей.
- Создание открытых баз данных ресурсно-экологической, технологической и социально-экономической информации о современном состоянии основных природных ресурсов и компонентов агроландшафта, факторах, процессах и скорости их антропогенных изменений.
- Разработка государственных и межгосударственных программ сохранения аборигенных видов (сортов, пород) животных и растений.
- Разработка совместных образовательных программ по подготовке и переподготовке специалистов в области природопользования.
- Обеспечение и гармонизация нормативно-правовых документов по решению проблем трансграничного и приграничного использования природных ресурсов.
- Разработка информационно-справочных систем по оценке, планированию и использованию основных видов природных ресурсов.
- Разработка и внедрение прогностических и оптимизационных моделей диверсификации систем управления природными ресурсами.
- Предупреждение природопользователями природной и антропогенной деградации земельных, водных, лесных, пастбищных, биологических ресурсов с сохранением качества выполняемых ими экологических, рекреационных, хозяйственных и социально-культурных функций.
- Отказ от реализации ресурсоемких производств в ареалах выраженного дефицита качественных и пригодных для использования природных ресурсов.
- Соблюдение товаропроизводителями различных форм собственности современных норм регулирования качества природных ресурсов, нормативов получения высококачественной экологически чистой продукции.
- Поддержка коммерческими и государственными структурами практики применения экологически сбалансированных инновационных и традиционных (народных) форм природопользования.



- Открытость для широкого круга потенциальных заинтересованных пользователей моделей, программ исследования, информационно-справочных систем по оценке, планированию и использованию основных видов природных ресурсов и результатов мониторинга глобальных и региональных климатических, технологических, экономических и социальных изменений, влияющих на характер и эффективность природопользования.
- Многостороннее социальное партнерство в последовательном совершенствовании существующих политических, законодательных, административных и экономических систем управления, саморегулирования и экологической регламентации локального природопользования.
- Сотрудничество государственных, коммерческих структур и местных общин в целях сохранения аборигенных видов (сортов, пород) животных и растений.
- Многостороннее сотрудничество в области подготовки и переподготовки специалистов в сфере природопользования.
- Делегирование прав, ответственности и полномочий в области природопользования (с центрального на локальный уровень управления).

## **4. Экономика землепользования, рынки, оценка стоимости**

### **4.1. Проблемы**

- Недостатки в основах функционирования земельного рынка.
- Спекулятивные сделки с землей.
- Низкий уровень экономической поддержки землепользователей со стороны государства.
- Недостаточное возмещение убытков землепользователям в результате изъятия земель для государственных нужд.
- Отсутствие экономических стимулов, способствующих вовлечению в сельскохозяйственную деятельность неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.
- Недостатки в системе кадастровой оценки и налогообложения сельскохозяйственных земель.
- Отсутствие эффективного инструмента для залога земельных участков.
- Сложности, связанные с равным доступом к земле разных по величине интересов.

### **4.2. Действия и рекомендации**

- Разработка необходимых основ (нормативно-правовая база, организация, образованные эксперты) для обеспечения рынка, увеличения доверия на рынке через прозрачные правила и предоставление информации.
- Усовершенствование административных механизмов регулирования, которые должны действовать совместно с рыночными механизмами.
- Определение роли и обязанности различных организаций, вовлеченных в управление системы прав землепользования и защиту прав на землю.
- Разработка мер по обеспечению того, чтобы соответствующие административные и судебные органы, занимающиеся вопросами связанными с землей, были независимыми, прозрачными, эффективными и доступными.
- Разработка системы мер по изъятию сверх доходов от спекулятивных сделок с землей.
- Экономическая поддержка землепользователей со стороны государства.
- Возмещение убытков землепользователей.

- Развитие экономических стимулов, способствующих вовлечению в сельскохозяйственную деятельность неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.
- Усовершенствование системы кадастровой оценки сельскохозяйственных земель в целях налогообложения и разработка механизмов и процедур по установлению и внедрению справедливых налоговых ставок.
- Формирование эффективного инструмента для залога земельных участков, усовершенствование системы по кредитованию в целях обеспечения равного доступа к кредитам всех сельскохозяйственных предприятий.
- Ограничение прав больших инвесторов в целях обеспечения равного доступа к земле всех инвесторов.

## **5. Подготовка кадров, научные исследования, финансирование**

Подготовка кадров, научные исследования и финансирование являются важными компонентами в системе пользования земель и других природных ресурсов. Хотя есть различия в деталях, имеются также характеристики, которые относятся к определенному уровню обобщения.

### **Подготовка кадров**

- Модернизация учебных программ, учебных материалов, переподготовка преподавателей и молодых преподавателей, повышение квалификации руководящих работников и специалистов, в том числе через аспирантуру и докторантуру:
  - привлечение квалифицированных зарубежных преподавателей;
  - улучшение материального поощрения;
  - усиление сотрудничества ВУЗов и НИИ с организациями.

### **Научные исследования**

- Поддержка со стороны научных сообществ сельским землепользователям.
- Консультирование сельских землепользователей.
- Привлечение инвестиций в целевые исследования.

### **Финансирование**

- Обеспечивание достаточного финансирования государственных организаций.

## **В. Дальнейшие действия**

Региональная консультация для стран СНГ является последней в серии региональных консультаций. Кроме региональных консультаций существовали и тематические консультации. Итоги этих совещаний, а также глобальных электронных консультаций, обеспечивали обратную связь для подготовки добровольных руководящих принципов. Подготовка предварительного варианта добровольных руководящих принципов начнется после этой встречи. Предварительный вариант будет рассматриваться через широкий круг консультаций. Участники этого семинара проявили живой интерес к наблюдению за этим процессом. Участникам будет предложено рассмотреть проект и внести в него дополнения и изменения. Окончательный проект добровольных руководящих принципов будет представлен странам-членам ФАО и другим заинтересованным сторонам для рассмотрения и утверждения в 2011 году. Участники

этого совещания будут получать информацию о графике подготовки добровольных руководящих принципов. Информация о добровольных руководящих принципах и их подготовке доступна на сайте: <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/it/>