



КОМИТЕТ ПО СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ

Двадцать девятая сессия

Рим, 30 сентября – 4 октября 2024 года

Обновленная информация о ходе разработки Рекомендаций по комплексному планированию землепользования

Резюме

Рост потребностей в продовольствии, кормах и волокнах, а также разнонаправленных потребностей, продиктованных урбанизацией и функционированием других секторов экономики, приводит к неуклонному нарастанию нагрузки на земельные и водные ресурсы. По оценкам ФАО, к 2050 году сельское хозяйство должно будет производить почти на 50 процентов больше продовольствия, кормов, волокон и биотоплива, чем в 2012 году. Необходимо признать этот факт и принять решения, направленные на уделение повышенного внимания состоянию земельных ресурсов, с использованием которых производится 95 процентов продовольствия в мире. Для решения связанных с этим проблем и удовлетворения неуклонно нарастающих и разнонаправленных потребностей необходимо наладить на разных уровнях работы директивных органов комплексное планирование землепользования (КПЗ). Первое издание "Рекомендаций по планированию землепользования" было выпущено ФАО в 1993 году. Спустя 30 лет появление новых вызовов, потребностей и знаний в области КПЗ диктует необходимость актуализации этих рекомендаций.

ФАО разработала "Рекомендации по комплексному планированию землепользования – обновленное издание". Эти новые рекомендации были разработаны в рамках инклюзивного процесса под общим руководством и кураторством Отдела земельных и водных ресурсов ФАО. Бюро 29-й сессии Комитета по сельскому хозяйству (КСХ) было ознакомлено с ходом работы и подготовило соответствующие указания. В ходе консультаций, организованных на глобальном и региональном уровнях с участием различных заинтересованных сторон, занимающихся вопросами комплексного планирования землепользования, были получены материалы, а также замечания и предложения.

По своей структуре обновленная редакция будет в целом схожа с изданием рекомендаций 1993 года; однако исходя из новой сформировавшейся в последнее время парадигмы планирования землепользования сформулированы новые рекомендации. Уточняющее прилагательное "комплексное" указывает на тенденции последнего времени в планировании землепользования: оптимизацию земле- и водопользования на разных уровнях планирования, участие заинтересованных сторон и консультации с ними, междисциплинарную техническую поддержку, координацию с разными секторами на разных уровнях выработки решений и использование набора средств. Новые рекомендации лучше согласуются с положениями глобальных договоров и конвенций, принятыми на международном уровне обязательствами, целями в области устойчивого развития (ЦУР) и Стратегической рамочной программой ФАО

на 2022–2031 годы. Планирование национального уровня увязывается с ЦУР и международными обязательствами. В обновленных рекомендациях, сгруппированных по девяти шагам, приводится дополнительная информация о новых средствах, технологиях и информационных системах. Кроме того, в них рассматриваются следующие вопросы: изменение климата; нейтральный баланс деградации и восстановления земель; сохранение и использование биоразнообразия на принципах устойчивости; комплексное рациональное использование земельных и водных ресурсов; урбанизация; пригородное и городское сельское хозяйство; общее руководство; владение и пользование землей и земельные права женщин и коренных народов. Обновленные рекомендации направлены на содействие интеграции сельского хозяйства и других секторов, имеющих отношение к планированию землепользования.

Проект решения Комитета

Комитету предлагается:

- a) *должным образом отметить* работу ФАО по актуализации рекомендаций по комплексному планированию землепользования в целях совершенствования производства продовольствия и повышения продовольственной безопасности с соблюдением принятых на глобальном уровне обязательств, сформулированных в ЦУР и принятых в Рио-де-Жанейро конвенциях, а также дать необходимые директивные указания относительно завершения выработки этих рекомендаций;
- b) *призвать* членов ФАО руководствоваться этими обновленными рекомендациями, которые будут опубликованы после окончательной доработки, в интересах совершенствования комплексного планирования землепользования и реализации множественных выгод для сельского хозяйства, продовольственной безопасности и качества питания, адаптации к изменению климата и смягчению его последствий, биоразнообразия и окружающей среды.

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

г-ну Ли Лифэну (Mr Lifeng Li),
директору Отдела земельных и водных ресурсов
тел.: +39 06 570 52243
эл. почта: NSL-Director@fao.org

I. Введение

1. Рост потребностей в продовольственной и сельскохозяйственной продукции, а также продукции других секторов, означает неуклонное нарастание нагрузки на земельные и водные ресурсы. Более 95 процентов продовольствия производится на земле; при этом треть сельскохозяйственных угодий подвержено антропогенной деградации. Для эффективного, инклюзивного и отвечающего принципам устойчивости использования земель и управления ими необходимо наладить комплексное планирование землепользования, чтобы оберегать эти экосистемы и преодолевать современные и перспективные вызовы изменения климата, роста численности населения, урбанизации и нарастания разнонаправленных потребностей в земельных ресурсах. Важнейшее значение для достижения положительных результатов этого имеет процесс фактологически обоснованного комплексного планирования, обеспечиваемый необходимым инструментарием и практическими приемами, учитывающими потребности и взгляды различных секторов и заинтересованных сторон, новые возможности и вызовы.

II. Аргументы в пользу обновления рекомендаций

2. "Рекомендации по планированию землепользования"¹ были опубликованы ФАО в 1993 году; они стали первым базовым источником знаний по реализации поэтапного подхода к планированию землепользования. В 1999 году ФАО опубликовала документ, ставший его дальнейшим развитием: "Будущее наших земель: рекомендации по комплексному планированию устойчивого использования земельных ресурсов"². Со времени издания рекомендаций по планированию землепользования в 1993 и 1999 годах достигнут существенный прогресс в разработке концепций, подходов и инструментария для "комплексного" планирования землепользования. Это дало лучшее понимание важности социально-экономических условий, вопросов владения и пользования, комплексного рационального использования ландшафтов и водных ресурсов, деградации земель, изменения климата, биоразнообразия и участия заинтересованных сторон, которые не нашли отражения в первых двух изданиях рекомендаций.

3. Работа по достижению целей в области устойчивого развития (ЦУР), включая задачи и показатели, особенно обеспечение *нейтрального баланса деградации земель* (НБДЗ) (задача 15.3.1 ЦУР), составляет основу реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и поддержки потенциала стран в области сбора данных и мониторинга достижения ЦУР. Комплексное планирование землепользования играет ведущую роль в определении и реализации вариантов и стратегий, направленных на повышение продуктивности и устойчивости земель, обеспечении центральной роли производства продовольствия и ведения сельского хозяйства в достижении многих ЦУР. Ряд решений по этим вопросам был принят в ходе 15-й Конференции Сторон (КС) Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием (КБО ООН), проходившей в Абиджане, Кот-д'Ивуар, в мае 2022 года. К сторонам Конвенции был обращен призыв поощрять и поддерживать КПЗ и комплексное рациональное использование ландшафтов, которые создают необходимые условия для синергического взаимодействия, взаимодополняемости и согласованности политики в рамках трех заключенных в Рио-де-Жанейро конвенций.

4. Одной из конкретных областей, которую затрагивают положения Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН), регулирующей вопросы выбросов и поглощения парниковых газов, образующихся в результате деятельности человека, является сфера землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства (ЗИЗЛХ). Включение планирования землепользования в меры политики и стратегии является важнейшей составляющей достижения целей, касающихся климата. Это предполагает реализацию таких мер, как содействие практике устойчивого рационального управления земельными ресурсами, сохранение лесов и других составляющих поглощения углерода, а

¹ ФАО. 1993. *Guidelines for land-use planning* <https://www.fao.org/4/t0715e/t0715e00.htm>

² ФАО and UNEP. 1999. *The Future of Our Land* <https://www.fao.org/4/x3810e/x3810e00.htm>

также всесторонний учет соображений, касающихся климата, при выработке решений относительно землепользования.

5. Внедрение комплексного планирования землепользования является одним из 19 принципов работы в рамках КБО ООН по достижению нейтрального баланса деградации земель (НБДЗ); при этом предполагается, что основанный на НБДЗ подход даст положительные результаты и позволит минимизировать непредвиденные или негативные последствия или полностью их избежать. КПЗ является неотъемлемой составляющей достижения НБДЗ, равно как и уменьшения факторов неопределенности при принятии решений, связанных с планированием, направленным на достижение нейтрального баланса деградации земель. Планирование и реализация НБДЗ предполагает глубоко проработанные процессы с участием, в том числе, заинтересованных сторон, особенно землепользователей, в разработке, осуществлении и мониторинге мероприятий по достижению нейтральности.

6. На проходившей в Монреале, Канада в декабре 2022 года 15-й Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) была принята *Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа в области биоразнообразия* (ГРПБ)). ГРПБ, известная также как План в области биоразнообразия, содержит 23 глобальные задачи для принятия неотложных мер, направленных на то, чтобы остановить и обратить вспять процессы утраты биоразнообразия, включая задачу 1³. Для выполнения этих обязательств глобального уровня требуется такой подход к планированию землепользования, который способен обеспечить учет разнонаправленных интересов в отношении землепользования, интегрировать цели разных секторов в этом отношении и обеспечить баланс экономических, социальных и экологических ценностей на национальном и субнациональном уровнях.

7. В Стратегической рамочной программе ФАО на 2022–2031 годы прописано твердое обязательство Организации содействовать устойчивому управлению нашими наземными и водными ресурсами, жизненно важными для *улучшения производства, улучшения качества питания, улучшения состояния окружающей среды и улучшения качества жизни* и соблюдения принципа "никто не должен остаться без внимания".

8. Комитет по сельскому хозяйству (КСХ) ФАО признает, что земельные ресурсы ограничены и носят стратегический характер, и что управление земельными ресурсами диктует необходимость действенного общего руководства, опоры на межотраслевые подходы и участия различных заинтересованных сторон⁴. В обновленном издании рекомендаций эти требования должным образом учитываются⁵.

9. Необходимость расширения охвата рекомендаций по комплексному планированию землепользования продиктована возникновением многочисленных новых вопросов. Например, благодаря технологическим достижениям за последние 30 лет, особенно в практических аспектах геопространственного планирования и геоматики, а также благодаря цифровизации глобального масштаба, произошли огромные перемены в том, как осуществляется планирование землепользования.

10. Поэтому сейчас, спустя три десятилетия необходимо актуализировать рекомендации, чтобы отразить эти новые вызовы, потребности и понимание вопросов КПЗ.

³ "Обеспечение охвата всех районов всеобщим комплексным пространственным планированием в интересах биоразнообразия и/или иными эффективными процессами управления, учитывающими изменение использования наземных и морских ресурсов, чтобы к 2030 году свести к значению, максимально приближенному к нулю, утрату районов, представляющих высокую ценность с точки зрения биоразнообразия, включая экосистемы с высоким уровнем экологической целостности, при соблюдении прав коренных народов и местных общин" (КБР, 2022, стр. 10).

⁴ Пункт 20 документа С 2023/22 <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/89db2093-4233-4eca-92c4-2aca4e50fb56/content>.

⁵ COAG/2022/14 Rev.2 <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/d359444a-9dda-4085-8cd9-88c58704e748/content>.

III. Тезисы основных изменений обновленных рекомендаций

11. В контексте новых проблем и потребностей, обновленные рекомендации содержат ряд элементов, обеспечивающих более динамичные, комплексные и инклюзивные процессы планирования. Общая структура сравнима с изданием рекомендаций 1993 года. Однако произошло изменение стратегического курса, средств и динамики процесса планирования. Новое название: "Рекомендации по комплексному планированию землепользования – обновленное издание", подчеркивает преемственность с рекомендациями 1993 года. Уточняющее прилагательное "комплексное" в названии указывает на тенденции последнего времени в планировании землепользования: оптимизацию земле- и водопользования на разных уровнях планирования, участие заинтересованных сторон и консультации с ними, междисциплинарную техническую поддержку, координацию с разными секторами на разных уровнях выработки решений и использование набора средств.
12. Эти обновленные рекомендации содержат предложения по средствам и возможным действиям, которые призваны помочь странам в выполнении ряда принятых в последнее время решений конференций сторон принятых в Рио-де-Жанейро конвенций, например, касающихся задачи 15.3.1 ЦУР (Обеспечение нейтрального баланса деградации земель)⁶ и задачи 1 ГРПБ⁷, а также относительно землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства (ЗИЗЛХ) РККИК ООН, в соответствии с которыми странам предлагается рассмотреть возможность повышения значимости комплексного планирования землепользования и поддержать работу по решению взаимосвязанных проблем в контексте достижения ЦУР. В этих решениях также содержится призыв поощрять стороны к содействию и поддержке комплексного планирования землепользования в качестве одного из средств создания необходимых условий для синергического взаимодействия, взаимодополняемости и согласованности политики в рамках трех конвенций.
13. Откликаясь на потребности ряда заинтересованных сторон в средствах обеспечения планирования, предполагающего широкое участие, ФАО разработала "Комплект инструментов для планирования использования земельных ресурсов"⁸, включающий более 160 средств и источников информации. Этот инструментарий планирования включен в обновленные рекомендации.
14. Основное внимание при составлении обновленных рекомендаций уделяется переходу от директивного планирования землепользования к комплексному планированию землепользования, предполагающему широкое участие. В новых рекомендациях признается определяющая роль вовлечения населения в процесс планирования и рекомендуется поощрять действенное участие профильных заинтересованных сторон. Документ начинается с формулирования проблемы планирования и определения главных заинтересованных сторон (прямо или косвенно участвующих в осуществлении любых изменений и/или затрагиваемых эти изменений); затем рассматриваются вопросы сбора данных, выбора и согласования вариантов землепользования и землеустройства, осуществления и мониторинга. Каждый шаг предполагает участие всех заинтересованных сторон.
15. Обновленные рекомендации призваны помочь странам в определении приоритетности различных вариантов землепользования, исходя из собственных критериев отбора. Эти критерии можно сформулировать таким образом, чтобы это помогало странам в достижении ЦУР и выполнении других обязательств. Планирование на национальном, субнациональном и местном уровне связано с согласованными на международном уровне задачами в области развития или экологии (по договорам и конвенциям).
16. В обновленных рекомендациях также рассматриваются и некоторые другие вопросы, например: изменение климата (адаптация и смягчение последствий на основе комплексного

⁶ ФАО. Портал данных о показателях достижения ЦУР <https://www.fao.org/sustainable-development-goals-data-portal/data/indicators/1531-proportion-of-land-that-is-degraded-over-total-land-area/ru>.

⁷ CBD. The Biodiversity Plan for Life on Earth <https://www.cbd.int/gbf/targets/1>.

⁸ ФАО. Земельные и водные ресурсы. Комплекс инструментов для планирования использования земельных ресурсов. <https://www.fao.org/land-water/land/land-governance/land-resources-planning-toolbox/ru/>.

планирования землепользования), нейтральный баланс деградации земель (НБДЗ) (задача 15.3.1 ЦУР), сохранение и устойчивое использование биоразнообразия (задача 1 ГРПБ), восстановление деградированных земель (исходя из осознания того, что рациональное землепользование дает множественные положительные результаты для окружающей среды, биоразнообразия и климата, продовольственной безопасности и надежного водообеспечения), водные ресурсы (признание роли комплексного рационального использования земельных и водных ресурсов в достижении ЦУР), урбанизация, пригородное и городское сельское хозяйство, общее руководство, владение и пользование землей, а также земельные права женщин и коренных народов.

17. Обновленные рекомендации направлены на содействие интеграции сельского хозяйства и других секторов, имеющих отношение к планированию землепользования. Девять шагов этого процесса включают выбор заинтересованных сторон или секторов, определение характера целевой группы, оптимизацию вариантов землепользования и землеустройства, а также содействие проведению консультаций/переговоров, чтобы свести к минимуму конфликты интересов заинтересованных сторон и секторов и сформировать консенсус относительно выработываемого плана. Содержание процесса иллюстрируется примерами и результатами тематических исследований. В приведенной ниже таблице показаны отличия между шагами, предусмотренными в рекомендациях 1993 года и обновленными рекомендациями.

Обзор основных шагов, предлагаемых в "Рекомендациях по комплексному планированию землепользования – обновленное издание" 2024 года, и сравнение их с положениями предыдущего издания Рекомендаций 1993 года

Шаги, предлагаемые в "Рекомендациях по комплексному планированию землепользования – обновленное издание" 2024 года	Пересмотренная структура шагов	Шаги, предлагаемые в Рекомендациях 1993 года
<p><i>Шаг 1:</i> Запустить процесс комплексного планирования землепользования.</p> <p>Определение проблемы в области землепользования и нацеленность на решение задач, касающихся сформулированных в последнее время целей (в частности, ЦУР, изменение климата, нейтральный баланс деградации земель, биоразнообразия), особенно на национальном уровне.</p>	<p>Определить сферу планирования и принятия решений относительно целей и процесса планирование и подхода к нему; определить характеристики, проблемы и затрагиваемые группы населения.</p>	<p>Шаг 1. Установить цели и круг ведения.</p>
<p><i>Шаг 2:</i> Определить группы населения, заинтересованные в землепользовании в районе, охватываемым планированием.</p> <p>Повысить роль местных общин и населения, интересы которых прямо или косвенно затрагиваются планированием. Уделять внимание вопросам владения и пользования и равноправия.</p> <p>Вовлекать широкий круг субъектов и проводить консультации с ними.</p>	<p>Обеспечить выявление всех заинтересованных сторон на соответствующих уровнях планирования. Провести анализ их характеристик, обеспокоенностей и предполагаемых выгод или потерь в результате изменения землепользования. Обращать особое внимание на вопросы владения и пользования землей и неравенства, а также на интересы групп населения, обладающих законными правами владения и пользования – будь то владение землей или использование</p>	<p>Шаг 2. Организовать работу.</p>

	ресурсов муниципальной собственности и экосистемных услуг.	
<p><i>Шаг 3:</i> Сформировать междисциплинарную целевую группу.</p> <p>Вовлекать заинтересованные стороны, представляющие различные дисциплины, осуществлять координацию между различными уровнями выработки решений и использовать набор средств.</p>	Обеспечить в составе целевой группы по планированию достаточное представительство технических экспертных знаний и опыта, а также всех групп заинтересованных сторон, особенно субъектов местного уровня. Разработать круг ведения, обеспечить доступ к необходимой информации и информировать членов группы об их полномочиях.	Шаг 3. Провести анализ проблем.
<p>Шаги, предлагаемые в "Рекомендациях по комплексному планированию землепользования – обновленное издание" 2024 года</p>	<p>Пересмотренная структура шагов</p>	<p>Шаги, предлагаемые в Рекомендациях 1993 года</p>
<p><i>Шаг 4:</i> Дать характеристику земель, их использования и пользователей.</p> <p>В обновленные рекомендации включена дополнительная информация о новых средствах, технологиях и информационных системах.</p>	Дать характеристику отличительных экологических и социально-экономических составляющих в районе, охватываемом планированием (включая внутренние водоемы), в том числе характер землепользования и категории пользователей; сформировать массив данных с использованием методов, соответствующих каждому уровню планирования.	Шаг 4. Определить возможности для изменений.
<p><i>Шаг 5:</i> Провести комплексный анализ вариантов землепользования.</p> <p>Оптимизация земле- и водопользования в различных частях ландшафтного района. Использование современного инструментария для оценки различных вариантов землепользования с опорой на многокритериальный анализ для принятия решений относительно оптимального варианта землепользования, обеспечивающего повышение продуктивности, содействующего устойчивости, а также способствующего реализации множественных выгод при минимальных последствиях. Учет аспектов урбанизации, пригородного и городского сельского хозяйства, общего руководства, владения и пользования землей, а также земельных прав женщин и коренных народов.</p>	Провести оценку экологических, экономических и социальных последствий вариантов землепользования для пользователей и общины, уделяя особое внимание интересам женщин, молодежи, коренных народов и уязвимых групп населения. Составить перечень результатов – как позитивных (возможности), так и негативных (последствия) различных вариантов действий. Следует уделять особое внимание вопросам устойчивости и справедливости итоговых результатов.	Шаг 5. Оценить степень пригодности земель
		Шаг 6. Провести оценку альтернатив: экологический, экономический и социальный анализ.
<p><i>Шаг 6:</i> Провести консультации и принять решения относительно пригодных и приемлемых вариантов землепользования.</p> <p>Цель консультаций – обеспечить, чтобы выбранные варианты были приемлемы для землепользователей и чтобы эти варианты способствовали сведению к минимуму конфликтов и обеспечивали</p>	Провести общественное обсуждение и обсудить на уровне старших руководителей наиболее жизнеспособные варианты и последствия их реализации. По результатам этих обсуждений и оценки в рамках Шага 5, принять решение относительно того, какие изменения землепользования реализовать с опорой на инклюзивные и	Шаг 7. Выбрать наилучший вариант

оптимальное и отвечающее принципам устойчивости использование ресурсов. Различным заинтересованным сторонам следует формально закрепить соглашение относительно выбранных вариантов. Это новое мероприятие призвано содействовать более эффективному осуществлению плана.	предполагающие широкое участие подходы.	
<i>Шаг 7:</i> Подготовить комплексный план землепользования	Назначить выбранные виды землепользования для целевых районов. Выработать планы надлежащего землеустройства и определить пути практической реализации плана землепользования. Составить политические директивы, подготовить бюджет, определить имеющиеся финансовые ресурсы и разработать необходимые законопроекты. Следует привлечь к этой работе представителей директивных органов, отраслевых ведомств и землепользователей.	Шаг 8. Подготовить план землепользования
<i>Шаг 8:</i> Осуществить комплексный план землепользования	Начать осуществление плана землепользования либо как составной части процесса планирования, либо, что более вероятно, в качестве самостоятельного проекта в области развития. Группе по планированию следует работать в тесном сотрудничестве с организациями-исполнителями и целевыми группами заинтересованных сторон.	Шаг 9. Осуществить план
<i>Шаг 9:</i> Проводить мониторинг и оценку осуществления комплексного плана землепользования	Проводить мониторинг хода осуществления плана на предмет достижения его целей. Возможно потребуются вносить изменения или пересматривать план – при достаточном вовлечении различных заинтересованных сторон, включая представителей коренных народов, местных общин, женщин и молодежи.	Шаг 10. Проводить мониторинг и пересмотр плана

IV. Процесс глобальных консультаций

18. Обновленные рекомендации были подготовлены с опорой на процесс глобальных консультаций, направленных на обеспечение того, чтобы эти рекомендации отвечали потребностям решения злободневных проблем и вызовов, стоящих перед различным заинтересованными сторонами, странами и регионами. Этот процесс был нацелен на повышение уровня осведомленности относительно важности комплексного планирования землепользования, обмен знаниями и передовым опытом, обмен взглядами с курирующими вопросы КПЗ правительственными ведомствами, и предполагал получение материалов и замечаний, направленных на совершенствование обновленных рекомендаций.

19. В этом консультативном процессе участвовали все страны и широкий круг технических подразделений ФАО и ее региональных, субрегиональных и страновых представительств, а также основные организации-партнеры и специалисты. В 2023–2024 годах была проведена серия региональных вебинаров с целью получения от стран всех регионов замечаний и предложений и их обобщения. Для обеспечения учета в окончательном варианте всех предложений обновленные рекомендации несколько раз редактировались. Ниже представлены главные итоги этих консультаций и обсуждавшиеся в их ходе вопросы:

- a) Отсутствие актуальных и качественных (в плане пространственного разрешения и точности) данных и информации зачастую представляет собой проблему, затрудняющую формулирование и осуществление КПЗ.
- b) Повышение осведомленности относительно важности комплексного планирования землепользования и его преимуществах в долгосрочной перспективе необходимо как директивным органам, так и общественности.
- c) Важнейшее значение для процесса планирования имеет информация о передовом опыте и извлеченных уроках, например, о последствиях неправильного использования земель и влиянии тех или иных приемов землепользования.
- d) Следует иметь ясное представление о правах и обязанностях всех заинтересованных сторон процесса планирования, в том числе о роли государственного и частного секторов, институциональной структуре и координации между различными секторами.
- e) Критически важное значение имеет формирование потенциала в области комплексного планирования землепользования, в том числе необходимого для использования рекомендаций, геоинформационных систем (ГИС) и методики дистанционного зондирования, а также для обеспечения участия в комплексном планировании землепользования на местном уровне.
- f) Зачастую решение вопросов КПЗ затруднено в силу непроработанности вопросов владения и пользования земельными ресурсами и фрагментации земель; поэтому этим вопросам следует уделять особое внимание.
- g) Сокращение сельскохозяйственных угодий в результате урбанизации представляет собой весьма значительную проблему в большинстве стран, и ее необходимо учитывать при КПЗ.
- h) При КПЗ следует также надлежащим образом учитывать текущие и перспективные тенденции деградации земель.

В окончательном виде обновленные рекомендации будут состоять из двух частей: Часть I: "Введение", предназначена для ознакомления директивных органов и других интересующихся этими вопросами читателей с концептуальными основами КПЗ; процесс планирования представлен в ней в логической последовательности девяти шагов (представлены в Приложении А); и Часть II: "Практическое руководство", в которой занимающимся практическими вопросами КПЗ представлены технические детали всех девяти шагов.

Приложение
РЕКОМЕНДАЦИИ ПО КОМПЛЕКСНОМУ
ПЛАНИРОВАНИЮ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ –
ОБНОВЛЕННОЕ ИЗДАНИЕ

ПРОЕКТ

Часть 1. Введение
СОДЕРЖАНИЕ

Введение

РАЗДЕЛ 1: ХАРАКТЕР И СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

- 1.1. ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ И ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ
- 1.2. ПЛАНИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ
 - 1.2.1. Директивное планирование землепользования
 - 1.2.2. Планирование землепользования, предполагающее широкое участие всех заинтересованных сторон
 - 1.2.3. Комплексное планирование землепользования
- 1.3. КОМПЛЕКСНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ГЛОБАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ
- 1.4. ПЛАНИРОВАНИЕ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ
 - 1.4.1. Планирование на национальном уровне
 - 1.4.2. Планирование на промежуточном уровне
 - 1.4.3. Планирование на местном уровне
- 1.5. УЧАСТНИКИ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ
- 1.6. НОВЫЕ ВОПРОСЫ В КОМПЛЕКСНОМ ПЛАНИРОВАНИИ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ
 - 1.6.1. Изменение климата
 - 1.6.2. Восстановление деградированных земель, достижение нейтрального баланса деградации земель и поддержание биоразнообразия
 - 1.6.3. Урбанизация, городское и пригородное сельское хозяйство
 - 1.6.4. Подходы с опорой на права владения и пользования, включая права коренных народов, женщин и молодежи
- 1.7. СРЕДСТВА СОДЕЙСТВИЯ КОМПЛЕКСНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

РАЗДЕЛ 2: ОБЗОР ПРОЦЕССА ПЛАНИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

- 2.1. ПОДХОД НА ОСНОВЕ ДЕВЯТИ ШАГОВ
- 2.2. КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕВЯТИ ШАГОВ
 - Шаг 1: Начало процесса комплексного планирования землепользования
 - Шаг 2: Выявить группы населения, заинтересованные в землепользовании в районе охватываемым планированием
 - Шаг 3: Сформировать междисциплинарную целевую группу
 - Шаг 4: Дать характеристику земель, их использования и пользователей
 - Шаг 5: Провести комплексный анализ вариантов землепользования

Шаг 6: Провести консультации и принять решение относительно пригодных и приемлемых вариантов землепользования

Шаг 7: Подготовить комплексный план землепользования

Шаг 8: Осуществить комплексный план землепользования

Шаг 9: Проводить мониторинг и оценку осуществления комплексного плана землепользования

Библиография

ВРЕЗКИ

Врезка 1. Резюме: Комплексное планирование землепользования

Врезка 2. Что означает СПОС

Врезка 3. Темы для Шага 1, отраженные в "Практическом руководстве"

Врезка 4. Темы для Шага 2, отраженные в "Практическом руководстве"

Врезка 5. Темы для Шага 3, отраженные в "Практическом руководстве"

Врезка 6. Темы для Шага 4, отраженные в "Практическом руководстве"

Врезка 7. Темы для Шага 5, отраженные в "Практическом руководстве"

Врезка 8. Темы для Шага 6, отраженные в "Практическом руководстве"

Врезка 9. Темы для Шага 7, отраженные в "Практическом руководстве"

Врезка 10. Темы для Шага 8, отраженные в "Практическом руководстве"

Врезка 11. Темы для Шага 9, отраженные в "Практическом руководстве"

РИСУНКИ

Рисунок 1. Четыре взаимосвязанных тематических пространства общего руководства вопросами землепользования

Рисунок 2. Модель развития землепользования

Рисунок 3. Определяющая роль заинтересованных сторон в процессе комплексного планирования землепользования

Рисунок 4. Основные составляющие комплексного планирования землепользования

Рисунок 5. Взаимосвязи между различными уровнями комплексного планирования землепользования

Рисунок 6. Классификация заинтересованных сторон, участвующих в процессах КПЗ

Рисунок 7. Деградация земель в результате прямого антропогенного воздействия

Рисунок 8. Планирование земельных ресурсов для обращения вспять деградации земель и повышения устойчивости и невосприимчивости к внешним воздействиям

Рисунок 9. Рекомендуемые шаги при комплексном планировании землепользования

Рисунок 10. Краткая характеристика шагов КПЗ (производственные ресурсы, практические результаты, мероприятия и обязанности)

Таблицы

Таблица 1: Критерии оценки и ранжирования предлагаемых вариантов землепользования

Таблица 2: Шаблон матрицы анализа достижения целей

Введение

Рост потребностей в продовольственной и сельскохозяйственной продукции означает неуклонное нарастание нагрузки на земельные, почвенные и водные ресурсы, которая усугубляется процессами урбанизации, развития сельских районов и реализации масштабных инфраструктурных проектов. По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций ФАО, к 2050 году сельское хозяйство должно будет производить почти на 50 процентов больше продовольствия, кормов, биотоплива и волокон, чем в 2012 году (ФАО, 2022). Поэтому необходимо выработать подход к планированию землепользования, содействующий эффективному и отвечающему принципам устойчивости использованию ресурсов, сохранению экосистем и предоставляемых ими услуг, и способный обеспечить преодоление современных и будущих вызовов, связанных с ростом численности населения и потребностей.

"Рекомендации по планированию землепользования" были впервые опубликованы ФАО в 1993 году; благодаря изложенному в них пошаговому подходу к планированию землепользования они стали ценным источником знаний и информации. Организация Объединенных Наций (ООН) дает следующее определение земельных ресурсов:

Район поверхности земной суши с обозначенными границами, обладающий всеми свойствами биосферы в пространстве непосредственно выше или ниже этой поверхности, включая приповерхностные формы климата, почв и рельефа, поверхностную гидрологию (включая мелкие озера, реки, топи и болота), приповерхностные осадочные слои и обусловленные ими запасы подземных вод, популяции растений и животных, сеть населенных пунктов и материальные результаты антропогенной деятельности в прошлом и настоящем, такие как террасы, сооружения для хранения и дренажа воды, инфраструктура и здания (UN, 1994).

Со времени издания рекомендаций 1993 года достигнут существенный прогресс в разработке концепций, подходов и инструментария планирования землепользования, а в последующие годы ФАО опубликовала ряд документов по вопросам планирования землепользования⁹. Новые более глубокие знания позволили лучше понять важность социально-экономических и экологических условий, вопросов владения и пользования, общего руководства, комплексного рационального использования ландшафтов и водных ресурсов, последствий решений относительно землепользования для состояния почв, а также вовлечения всех заинтересованных сторон в планирование землепользования.

Работа по достижению целей в области устойчивого развития (ЦУР), включая задачи и показатели, составляет стратегическую основу реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года; она была запущена для поддержки потенциала стран в области сбора данных и мониторинга достижения ЦУР. Планирование землепользования играет ведущую роль в определении и реализации вариантов и стратегий, направленных на повышение продуктивности и устойчивости, обеспечение центральной роли производства продовольствия и ведения сельского хозяйства в достижении многих ЦУР.

⁹ После выхода "Рекомендаций" 1993 года были опубликованы "Наши земли – наше будущее" (в 1996 году) и "Согласование устойчивого будущего для земельных ресурсов" (в 1997 году). В 1999 году ФАО был выпущен документ: "Будущее наших земель..." в развитие исходных "Рекомендаций". Отделом ФАО по вопросам земельных и водных ресурсов было подготовлено два рабочих документа: "Согласованное территориальное развитие на основе планирования ресурсов с участием множественных заинтересованных сторон" (2016) и "Планирование земельных ресурсов в целях устойчивого рационального землепользования: современные и новые потребности в области планирования земельных ресурсов в интересах продовольственной безопасности, устойчивых источников средств к существованию, комплексного рационального использования и восстановления ландшафтов" (2017). Эти документы дают более широкое представление о планировании и необходимых изменениях подхода.

В Стратегической рамочной программе ФАО на 2022–2031 годы прописано твердое обязательство Организации содействовать устойчивому управлению земельными и водными ресурсами, жизненно важными для улучшения производства, улучшения качества питания, улучшения состояния, среды и улучшения качества жизни и соблюдения принципа "никто не должен остаться без внимания".

Комитет по сельскому хозяйству (КСХ) ФАО признал, что земля является ограниченным и стратегическим ресурсом, управление которым требует эффективного общего руководства с опорой на межсекторальные подходы и участие широкого круга заинтересованных сторон. В обновленном издании рекомендаций по комплексному планированию землепользования эти требования должны образом учитываются.

Комплексное планирование землепользования (КПЗ) диктует необходимость системной оценки состояния земель и рассмотрения альтернативных вариантов наиболее эффективного использования земельных, почвенных, водных, лесных и рыбных ресурсов внутренних водоемов. Этот процесс охватывает различные секторы и заинтересованные стороны, что обеспечивает определение приоритетности и надлежащее распределение различных мероприятий, а также гармоничное согласование – с соблюдением принципа устойчивости – необходимости сохранения природы с задачами социально-экономического развития, продовольственной безопасности и благополучия человека, и приносит множественные выгоды и возможности для экономики на местном уровне и в масштабах страны.

Настоящий документ: "Рекомендации по комплексному планированию землепользования – обновленное издание", служит подтверждением преемственности с предшествующими документами по вопросам планирования, которые по-прежнему являются источником огромного богатства полезного материала. Уточнение "комплексное" в названии документа указывает на современные тенденции в планировании землепользования: оптимизацию использования земельных, почвенных и водных ресурсов (в том числе, для аквакультуры), участие заинтересованных сторон на разных уровнях принятия решений (горизонтальное – в рамках той или иной организации, и вертикальное – с участием субъектов административного управления разных уровней) и использование множественного инструментария.

Важно подчеркнуть, что настоящие рекомендации разработаны для специалистов-практиков всех частей мира и любого уровня. По этой причине они носят общеприменительный характер и не направлены на удовлетворение тех или иных конкретных потребностей в процессе планирования. Поэтому настоящие рекомендации следует адаптировать к потребностям планирования в конкретных условиях. Кроме того, в руководстве основное внимание уделяется планированию землепользования для целей развития сельских районов и сельского хозяйства. Настоящие рекомендации могут быть актуальны и для планирования в других секторах (например, городских, инфраструктурных, промышленных районов, туризма и т. д.) поскольку в них затрагиваются вопросы "комплексного планирования".

Основные изменения в обновленных рекомендациях

С учетом новых проблем и потребностей, обновленные рекомендации содержат ряд элементов, обеспечивающих более динамичные, комплексные и инклюзивные процессы планирования. Общая логическая схема сравнима с изданием 1993 года. Однако радикально изменены основная направленность (центральным элементом планирования является человек), инструментарий (новые средства и подходы) и динамика процесса планирования (последовательный процесс с опорой на технологические средства и участие заинтересованных сторон).

Основное внимание при составлении обновленных рекомендаций уделяется переходу от директивного планирования землепользования к комплексному планированию,

предполагающему широкое участие. В рекомендациях признается определяющая роль людей в процессе планирования и рекомендуется поощрять действенное участие соответствующих заинтересованных сторон.

Обновленные рекомендации призваны помочь странам в определении приоритетности различных вариантов землепользования, исходя из собственных критериев отбора. Эти критерии можно сформулировать таким образом, чтобы это помогало странам в достижении ЦУР и выполнении других международных обязательств. Планирование на национальном, субнациональном и местном уровне связано с согласованными на международном уровне задачами в области развития и экологии (по договорам и конвенциям).

В рекомендациях также рассматриваются и некоторые другие вопросы, например: изменение климата (адаптация и смягчение последствий на основе комплексного планирования землепользования), нейтральный баланс деградации земель (НБДЗ) (задача 15.3.1 ЦУР), сохранение и устойчивое использование биоразнообразия (Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа в области биоразнообразия, включая задачу 1), восстановление деградированных земель (поскольку рациональное землепользование дает множественные положительные результаты для окружающей среды, биоразнообразия и климата, продовольственной безопасности и надежного водообеспечения), водные ресурсы (признание роли земельных и водных ресурсов в достижении ЦУР), урбанизация, пригородное и городское сельское хозяйство, общее руководство, владение и пользование землей, а также земельные права женщин и коренных народов.

Рекомендации обеспечивают интеграцию сельского хозяйства и других секторов, задействованных в планировании землепользования. Девять шагов процесса планирования включают: выбор заинтересованных сторон или секторов; определение характера целевой группы; оптимизацию вариантов землепользования и землеустройства; и содействие проведению консультаций/переговоров, чтобы свести к минимуму конфликты интересов заинтересованных сторон и секторов и сформировать консенсус относительно вырабатываемого плана. Содержание процесса иллюстрируется примерами и результатами тематических исследований.

Структура рекомендаций

Часть I. "Введение" состоит из двух глав, предназначенных для ознакомления с концептуальными основами КПЗ и представления процесса планирования в виде логической последовательности. В Главе 1 объясняются основные концепции, имеющие определяющее значение для правильного понимания КПЗ: факторы, определяющие землепользование и водопользование; почему необходимо КПЗ; почему необходимы разные подходы к планированию на разных уровнях – от международного до местного; и определяющая роль заинтересованных сторон в любых процессах планирования. Кроме того, в Главе 1 рассматривается широкий круг вопросов, которые необходимо учитывать при проведении КПЗ, включая изменение климата, продовольственную безопасность, деградацию земель, дефицит водных ресурсов, биоразнообразие, технологические достижения и активное внедрение подходов, предполагающих участие широкого круга заинтересованных сторон. Важно подчеркнуть, что рациональное использование воды и водных ресурсов (как в плане количества, так и качества) является ключевой составляющей любого процесса КПЗ. В Главе 2 дается обзор процесса планирования и представлена последовательность девяти шагов, сформулированных на основе обобщения "передового опыта", которыми можно руководствоваться в самых разных контекстах реализации КПЗ.

Часть 1 можно изучать в качестве самостоятельного документа. Однако тем, кто планирует проводить КПЗ на практике, рекомендуется ознакомиться с материалами по многочисленным ссылкам в Части 2 ("Практическое руководство"), где подход на основе девяти шагов разбирается более подробно.

Большинство ссылок в настоящем документе представляют собой веб-ссылки, пройдя по которым можно бесплатно скачать имеющиеся материалы. Материалы в источниках по некоторым сформированным некоторое время назад ссылкам могут показаться устаревшими, однако изложенные в них концепции и принципы по-прежнему актуальны, полезны и применимы.

Глава 1

Характер и сфера применения

В настоящей главе говорится о необходимости КПЗ и излагаются концептуальные основы, а также потенциальные участники и бенефициары комплексного планирования. В ней объясняется, почему при КПЗ необходимо учитывать интересы всех заинтересованных сторон, и обозначаются ключевые участники процесса планирования и осуществления: землепользователи, население, которое оказывается под влиянием планирования землепользования, директивные органы и руководители, а также группа по планированию.

1.1. Земельные ресурсы и землепользование

Применительно к КПЗ понятие *земельные ресурсы* охватывает не только поверхностный слой земель (почву), но и рельеф этой поверхности (ландшафт), климат, биоразнообразие, водные ресурсы (включая аквакультуру и рыболовство во внутренних водоемах), а также более глубокие геологические структуры, поскольку любой из этих элементов может влиять на землепользование или испытывать его влияние.

Землепользование охватывает цель, для которой земля используется или будет использоваться, характер организации ее использования, используемые для этого производственные ресурсы, продукцию, получаемую на этой земле, или расположенную на ней, ожидаемые результаты этого использования и законные права владения и пользования, регулирующие ее использование.

В соответствии с представленной на рисунке 1 моделью, землепользование представляет собой функцию четырех взаимосвязанных тематических пространств: ландшафта, рынков, социальных норм и законодательства (см. рисунок 1).

Ландшафтное (биофизическое) пространство включает все материальные составляющие, с которыми взаимодействует проживающее там население, включая природные составляющие (например, геологию, климат, биологическое разнообразие), а также инфраструктуру и культурные составляющие (например, дороги, оросительные каналы и священные места).

Рыночное пространство включает хозяйственную деятельность и взаимодействие на всех уровнях (местном, региональном, национальном и международном), а также все их виды (товарные и финансовые). При проработке вопросов изменения землепользования нельзя игнорировать соображения экономической выгоды и потерь.

Пространство *социальных норм* охватывает ценности, мнения, обычаи, образование и практику населения. Социальные нормы влияют на мужчин и женщин самым разным образом, а также определяют их доступ к природным и производственным ресурсам, услугам, местным институтам и возможностям занятости и характер их использования. Однако ограничивающие социальные нормы затрагивают не только гендерные, но и другие аспекты, такие как возраст, принадлежность к той или иной этнической группе или касте и т. д.

Законодательное пространство охватывает законы, нормативно-регулирующие акты и меры политики, которые устанавливаются обществом для контроля деятельности своих членов и руководства ею. Источником этих законов могут быть местные, региональные, национальные и международные правительственные организации.



Рисунок 1. Четыре взаимосвязанных тематических пространства общего руководства вопросами землепользования
 Источник: настоящая модель построена с опорой на подход к рациональному использованию природных ресурсов, выработанный Департаментом освоения ресурсов Университета штата Мичиган (Biancalani *et al.*, 2004).

Каждое из этих четырех пространств взаимодействует со всеми остальными, в результате чего на каждой территории или в рамках каждого ландшафта формируется тот или иной конкретный землепользования. Из этого следует, что для реализации необходимых или желаемых изменений землепользования, при планировании необходимо предусмотреть вытекающие из этого изменения, которые потребуются осуществить в одном или нескольких пространствах, которые взаимодействуют в контексте формирования землепользования (см. рисунок 2).



Рисунок 2. Модель развития землепользования
 Источник: Biancalani *et al.*, 2004

1.2. Планирование землепользования

Планирование землепользования представляет собой:

системную оценку потенциала земельных и водных ресурсов, альтернативных вариантов землепользования, а также экономических и социальных условий в целях выбора и внедрения наилучших вариантов землепользования. Его цель заключается в выборе и практическом осуществлении тех видов землепользования, которые наилучшим образом удовлетворяют потребностям населения при сохранении ресурсов для будущего.

Главным фактором планирования является необходимость изменений, необходимость в совершенствовании управления или необходимость в существенном изменении землепользования, продиктованном изменением обстоятельств (FAO, 1993).

1.2.1. Директивное планирование землепользования

Главной характеристикой более ранних подходов к планированию землепользования, которые сформировались под огромным влиянием методов городского планирования, была высокая степень централизации при выработке решений. Это было эффективно в плане ясности порядка подчиненности и технических экспертных знаний и опыта, но имело серьезные недостатки.

При директивном подходе, которым руководствуются правительства и ведомства, занимающиеся вопросами развития, они зачастую неспособны признать роль и интересы местных общин в процессе планирования. Национальные и региональные плановые органы часто руководствуются приоритетами развития и представлениями о проблемах, которые отличаются от взглядов местных общин, что осложняет решение всех насущных проблем и приводит к недостаточному сотрудничеству со стороны местных общин (FAO, 1997). Во многих случаях, при директивном планировании игнорируется специфика потребностей женщин и других уязвимых групп населения, что приводит к углублению гендерного неравенства в вопросах распределения земли, владения и пользования, общего руководства и рационального использования ресурсов.

Когда планирование осуществляется без учета потенциала на местах для осуществления, мониторинга и оценки проектов, высока вероятность неэффективной реализации планов. Даже в тех случаях, когда проводятся консультации с заинтересованными сторонами, предлагаемые решения могут создать впечатление, что правительство является "хозяином" проекта, и что успешность его осуществления зависит от правительства, а не от заинтересованных сторон. Вовлечение заинтересованных сторон особенно необходимо при формулировании любого плана, предусматривающего изменение или уточнение землепользования на той или иной территории.

1.2.2. Планирование землепользования, предполагающее широкое участие всех заинтересованных сторон

В современных подходах к КПЗ признается принцип децентрализации, в соответствии с которым участниками процесса планирования признаются главнейшие группы землепользователей, например фермеры, скотоводы, рыбаки, лесоводы и т. д., наряду с субъектами, которые пользуются землей в других целях (например, в виде населенных пунктов, для эксплуатации источников энергии, в промышленных целях, добычи полезных ископаемых, отдыха или туризма). Растет признание необходимости инклюзивности для учета специфики потребностей мужчин и женщин, а также уязвимых и социально обособленных лиц, относящихся к разным социально-экономическим и этническим группам.

Понятие "заинтересованная сторона" определяется ФАО следующим образом: "любое лицо или любая организация, заинтересованная в том или ином вопросе или мероприятии или сделке, или испытывающая на себе их влияние, имеющее естественное право участвовать в принятии решений, касающихся этого вопроса или мероприятия" (FAO and UNEP, 1999).

Из этого определения следует, что люди, благополучие и источники средств к существованию которых могут быть затронуты предлагаемыми изменениями землепользования, должны быть главными участниками процесса выработки решений относительно землепользования. Таким образом, разумный учет интересов разных заинтересованных сторон в рамках формально организованных процессов коллективных переговоров для согласования зачастую противоположных интересов становится одной из обязательных составляющих КПЗ (Tarrason *et al.*, 2017) и, возможно, одним из самых трудных элементов этого процесса.

Ключевыми задачами коллективного планирования землепользования является наделение заинтересованных сторон правами и возможностями для анализа существующего положения, чтобы они могли проводить необходимые перемены (см. рисунок 3). Это диктует необходимость придания центральной роли заинтересованным сторонам, глубокие знания которых относительно собственных территорий и опыт работы на них дает им возможность наилучшим образом сформулировать свои потребности и желание перемен. Зачастую необходимо уделять внимание формированию у женщин и представителей других уязвимых и социально обособленных групп навыков ведения переговоров и руководства для наделения их равными правами и возможностями в вопросах КПЗ и процессах выработки решений. Также критически важно ясно сформулировать цели КПЗ. Если население с самого начала не видит явных преимуществ, то весь процесс может оказаться бесполезным.

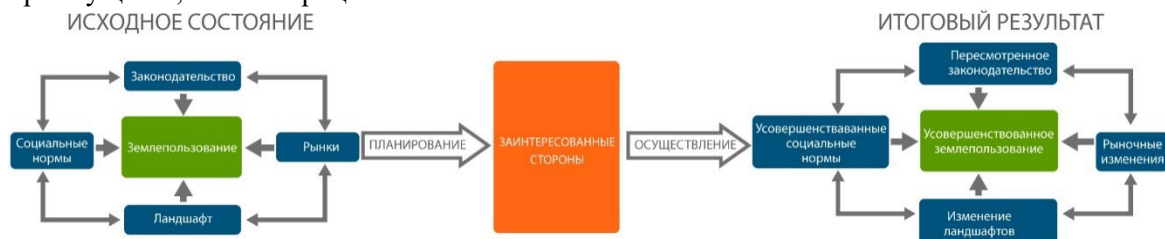


Рисунок 3. Определяющая роль заинтересованных сторон в процессе комплексного планирования землепользования

Источник: Biancalani *et al.*, 2004.

Важно включать в КПЗ в качестве стратегических составляющих вопросы общего руководства и подход с опорой на права. Этот подход предполагает формулирование экологических мер таким образом, чтобы они отвечали потребностям общин. Он направлен на гармонизацию и интеграцию задач сохранения окружающей среды с ценностями защиты культурного наследия, объединяя традиционные приемы крестьянских общин и коренных народов (Rights and Resources and the Gordon and Betty Moore Foundation, 2022). Такая необходимость возникает главным образом в случаях взаимного пересечения районов, имеющих большую экологическую ценность, и земель, находящихся в общинном владении и управлении. Таким образом, необходимо признавать ту роль, которую играют и могут и впредь играть коренные народы и фермерские общины, включая женщин (Dawson, 2021).

1.2.3. Комплексное планирование землепользования

Комплексное планирование землепользования дает возможность учитывать разнообразные интересы, которые все шире признаются имеющими критически важное значение для решения как экологических задач, так и для достижения социально-экономических и культурных целей (Verburg *et al.*, 2022). Для него необходима экологическая и социально-экономическая информация, в том числе данные с разбивкой по признаку пола, от самых разнообразных заинтересованных сторон и пользователей, чтобы обеспечить оптимальное распределение земельных, рыбных, лесных и водных ресурсов (Verburg *et al.*, 2022).

КПЗ существенно отличается от директивного подхода тем, что уделяется особое внимание интересам заинтересованных сторон. При директивном подходе решения о распределении и целевом назначении земель принимаются на основе материальной и хозяйственной оценки земель. КПЗ, напротив, предполагает проведение консультаций и переговоров с учетом национальных приоритетов и мер политики, а также чаяний и потребностей на местах.

Главным объектом приложения КПЗ является сельское хозяйство и рациональное использование природных ресурсов (включая ресурсы водных видов), с учетом устойчивой тенденции урбанизации ранее бывших сельскохозяйственными районов и последствий этого процесса для сельского хозяйства и других видов использования земель сельских районов.

Расширение городов и инфраструктуры имеет значительные последствия для сектора сельского хозяйства, которые нельзя игнорировать при проведении КПЗ, если при этом ставится задача внедрения перемен с соблюдением принципов устойчивости.

Комплексное планирование землепользования предполагает определение такого сочетания видов землепользования, которое в наилучшей степени способно удовлетворять конкретные потребности и решать конкретные задачи заинтересованных сторон в условиях разных ландшафтов, обеспечивая при этом сохранение ресурсов для будущего. Рассматривая все виды землепользования (включая лесное, водное хозяйство и рыболовство во внутренних водоемах) комплексным и гендерно равноправным образом, КПЗ дает возможность наиболее эффективно сочетать разные варианты землепользования и обеспечить увязку потребностей социально-экономического развития с задачами защиты и улучшения состояния окружающей среды, помогая таким образом в достижении рационального использования земельных и водных ресурсов на принципах устойчивости (FAO, 2017).

При разработке КПЗ для той или иной страны следует должным образом учитывать следующие аспекты:

- **Структура общего руководства.** Уровень общего руководства, на котором в соответствии с законодательством может осуществляться КПЗ, определяется структурой государственного управления (например, федеральной, централизованной или регионально-унитарной), уровнем взаимодействия в вопросах планирования разных уровней (на национальном, субнациональном и местном уровнях), а также законодательной и институциональной базой. В некоторых случаях имеются неофициальные структуры общего руководства и традиционно сложившиеся приемы. Их также следует учитывать.
- **Взаимодействие государства и рынков.** Политико-экономический контекст проведения КПЗ определяется соотношением свободных рыночных сил и государственного вмешательства, которое в разных странах имеет разные параметры.
- **Владение и пользование земельными и водными ресурсами.** При планировании необходимо учитывать различные виды владения и пользования земельными ресурсами, которые могут существовать в той или иной стране (например, государственное, частное, общинное, коллективное, коренных народов и в силу обычаев).
- **Уровень юридической обязательности.** Степень юридической или договорной обязательности и соответствующего правообеспечения планов землепользования в разных странах различна.
- **Уровень интеграции.** Системы комплексного планирования землепользования в разных странах отличаются по характеру интеграции (вертикальной или горизонтальной)¹⁰ институтов и планов.
- **Круг охватываемых КПЗ вопросов.** Круг охватываемых планированием вопросов может значительно отличаться – от узкой направленности на решение одной проблемы до всеобъемлющего процесса, предполагающего достижение ряда социальных, экономических и экологических целей (например, сделать общество "более зеленым").
- **Уровень участия заинтересованных сторон.** Участие заинтересованных сторон обычно предполагается почти во всех системах планирования землепользования, однако уровень фактического участия граждан может быть разным – от символического до активного контроля. Среди заинтересованных сторон, участвующих в планировании, могут быть не только фермеры, владельцы скота и скотоводы, но и представители секторов рыбного и

¹⁰ Вертикальная интеграция означает интеграцию и координацию между различными уровнями государственного управления – от национального до местного. Горизонтальная интеграция – это координация планирования между различными государственными ведомствами (Metternicht, 2018).

лесного хозяйства, а также других секторов, охватываемых КПЗ (например, в завершающих звеньях производственно-сбытовых цепочек).

- **Единицы планирования / принятия решений.** В некоторых системах планирования землепользования конкретно оговаривается, что единицы пространственного планирования могут совпадать с биофизическими границами, например с водосборными бассейнами или ландшафтами, чтобы концепция единицы планирования была понятна для заинтересованных сторон.
- **Средства реализации политики.** Для реализации целей землепользования на различных уровнях имеется широкий спектр мер политики. К ним относятся национальные директивные указания, обозначение широких зон землепользования, конкретные планы землепользования для конкретных мест, которые могут быть сформированы на основе рыночных механизмов, носить нормативно-регулирующий характер или иметь вид добровольных соглашений.

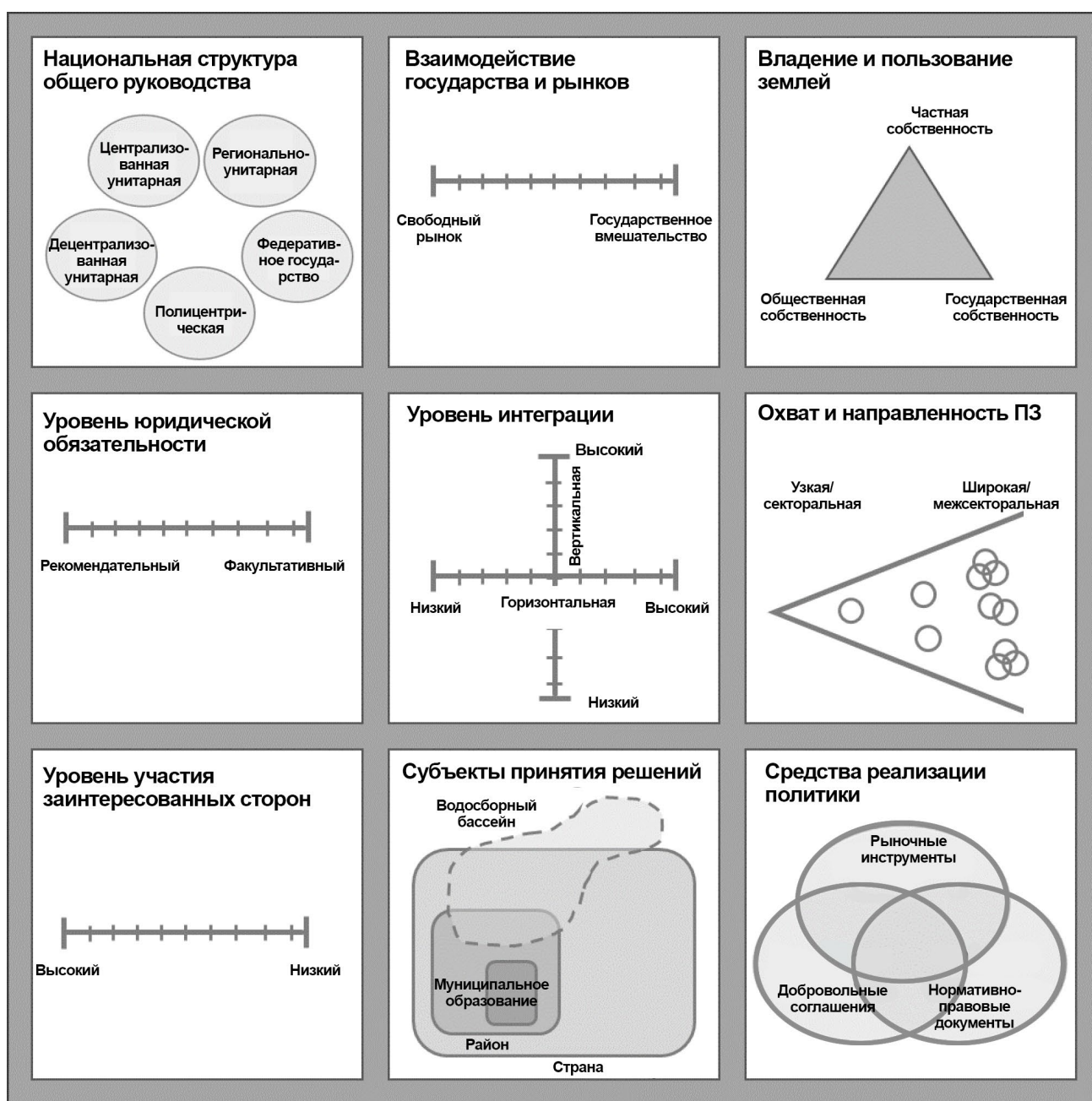


Рисунок 4. Основные составляющие комплексного планирования землепользования
Источник: Verburg *et al.*, 2022

На рисунке 4 в обобщенном виде представлены девять ключевых элементов КПЗ. В силу почти неограниченного числа сочетаний этих девяти составляющих, настоящие рекомендации ограничиваются "нормальными" условиями планирования, для которых характерны следующие параметры:

- структура общего руководства дает возможность взаимодействия между различными уровнями при составлении планов землепользования;
- экономика имеет рыночную направленность, сбалансирована за счет государственного вмешательства различных уровней;
- имеется благоприятная система владения и пользования землей;
- согласованные со всеми заинтересованными сторонами планы землепользования имеют обязательную юридическую или договорную силу;
- налажена как вертикальная, так и горизонтальная координация между государственными ведомствами, или имеются возможности их совершенствования;
- налажено активное участие заинтересованных сторон, обеспечивающее достаточное представительство женщин и других уязвимых групп при реализации всех шагов процесса планирования;
- различные заинтересованные стороны готовы отвечать за планирование, осуществление и оценку;
- рассматривается возможность задействования всех инструментов (правовых, рыночных и добровольных) реализации мер политики.

Врезка 1. Резюме: комплексное планирование землепользования

- КПЗ нацелено на повышение устойчивости землепользования и землеустройства при полном участии заинтересованных сторон.
- При КПЗ проводится оценка общих биофизических, социально-экономических и правовых условий в том или ином ландшафтном районе, с опорой как на междисциплинарные, так и на местные экспертные знания и опыт для оптимизации землепользования во всех составляющих окружающей среды.
- КПЗ является одним из подходов к планированию; однако оно не представляет собой ту или иную научную дисциплину или набор строго прописанных процедур, которые можно было бы применять повсеместно. Каждое плановое мероприятие уникально и требует уникальных решений.
- Подход КПЗ предполагает участие всех заинтересованных сторон, является междисциплинарным, поэтапным и пошаговым.
- Результатом КПЗ является "территориальный договор" или подобный итоговый документ, который согласуется в ходе переговоров, осуществляется, оценивается и отслеживается (Ziadat *et al.*, 2022).
- Основная направленность КПЗ отличается в зависимости от уровня планирования.
- КПЗ представляет собой усовершенствованный вариант традиционного планирования землепользования и:
 - предполагает разработку планов и нормативных актов, регулирующих характер организации физического пространства, которыми определяется, где земли могут или не могут использоваться для обустройства жилья, ведения сельского или лесного хозяйства и других видов землепользования; и

- не является директивным, т. е. не разрабатывается и не осуществляется центральными органами власти при ограниченном участии заинтересованных сторон или вообще без их участия.

1.3. Комплексное планирование землепользования и глобальная повестка дня

В условиях роста численности населения мира расширение масштабов использования (в том числе необоснованного) конечных земельных и водных ресурсов, деградации земель, утраты биоразнообразия, изменения климата и гендерного неравенства, необходимость надлежащего планирования использования земель и ресурсов важна как никогда. Ключом к использованию земельных ресурсов и управлению ими на принципах устойчивости и равноправия является фактологически обоснованный комплексный процесс планирования, отражающий потребности и ценности различных заинтересованных сторон. Комплексное планирование землепользования дает существенные положительные результаты экономического, экологического и социального характера, в том числе в области продовольственной безопасности и питания; урегулирования конфликтов между фермерами, животноводами, рыбаками, лесоводами и населением, зависящим от лесных ресурсов, и другими пользователями ресурсов; практики рационального использования земельных и водных ресурсов для прекращения эрозии и/или истощения почвы и предотвращения их уплотнения и загрязнения; и сохранения биоразнообразия и более равноправного регулирования вопросов владения и пользования землей.

Задают направленность коллективной деятельности на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях Повестка дня на период до 2030 года и цели в области устойчивого развития (ЦУР). Производство продовольствия и ведение сельского хозяйства играют определяющую роль в достижении многих ЦУР, особенно предполагающих сокращение масштабов нищеты и искоренение голода. Комплексное планирование землепользования имеет критически важное значение для определения и осуществления стратегий повышения продуктивности и устойчивости, способствуя тем самым достижению ЦУР 1 (Ликвидация нищеты), ЦУР 2 (Ликвидация голода), ЦУР 6 (Чистая вода и санитария), ЦУР 13 (Борьба с изменением климата) и ЦУР 15 (Сохранение экосистем суши).. Особенно наглядна связь между КПЗ и ЦУР 15. ЦУР 15 предполагает "защиту и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьбу с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия".

Ряд решений по этим вопросам был принят в ходе состоявшегося в Абиджане, Кот-д'Ивуар, в мае 2022 года 15-й Конференции Сторон (КС-15) Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБО ООН). Пятнадцатая КС призвала участвующие в ней стороны придавать более значимую важность КПЗ и комплексному управлению ландшафтами, начиная с оценки потенциала и пригодности земель при выработке мер политики национального, субнационального и местного уровня для решения вопросов опустынивания / деградации земель и засухи, чтобы помочь в достижении нейтрального баланса деградации земель и поддержать работу по решению взаимосвязанных проблем, на преодоление которых нацелены ЦУР. К сторонам Конвенции был обращен призыв поощрять и поддерживать КПЗ и комплексное рациональное использование ландшафтов, которые создают необходимые условия для синергического взаимодействия, взаимодополняемости и согласованности политики в рамках трех заключенных в Рио-де-Жанейро конвенций (КБООН, 2022).

На проходившей в Монреале, Канада, в декабре 2022 года 15-й Конференции Сторон Конвенции о биологическом разнообразии (КБР) была принята Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа в области биоразнообразия. В рамках этого процесса "биоразнообразию, его сохранению, устойчивому использованию его компонентов и совместному использованию на справедливой и равной основе выгод от применения генетических ресурсов будет отведено

центральное место в Повестке дня в области устойчивого развития, с признанием важных связей между биологическим и культурным разнообразием" (КБР, 2022, р. 7). Она содержит 23 глобальные задачи для принятия неотложных мер, направленных на то, чтобы остановить и обратить вспять процессы утраты биоразнообразия, включая задачу 1:

Обеспечение охвата всех районов всеобщим комплексным пространственным планированием в интересах биоразнообразия и/или иными эффективными процессами управления, учитывающими изменение использования наземных и морских ресурсов, чтобы к 2030 году свести к значению, максимально приближенному к нулю, утрату районов, представляющих высокую ценность с точки зрения биоразнообразия, включая экосистемы с высоким уровнем экологической целостности, при соблюдении прав коренных народов и местных общин (КБР, 2022, р. 6).

Для выполнения этих обязательств глобального уровня требуется такой подход к планированию землепользования, который способен обеспечить учет разнонаправленных интересов в отношении землепользования, интегрировать цели разных секторов в этом отношении и обеспечить баланс экономических, социальных и экологических ценностей на национальном и субнациональном уровнях. Относительно небольшие инвестиции в комплексное планирование землепользования могут помочь предотвратить – или по меньшей мере сократить – высокие издержки для человека и материальные затраты в результате конфликтов, стихийных бедствий, утраты продуктивных угодий, деградации земель, дефицита воды и вымирания флоры и фауны.

Одной из конкретных областей, которую затрагивают положения Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), регулирующей вопросы выбросов и поглощения парниковых газов (ПГ), образующихся в результате деятельности человека, является сфера землепользования, изменения землепользования и лесного хозяйства (ЗИЗЛХ). Включение планирования землепользования в меры политики и стратегии является важнейшей составляющей достижения целей, касающихся климата. Это предполагает реализацию таких мер, как содействие практике устойчивого рационального землепользования, сохранение лесов и других составляющих поглощения углерода, а также всесторонний учет соображений, касающихся климата, при выработке решений относительно землепользования.

1.4. Планирование на разных уровнях

Все элементы планирования, показанные на рисунке 3, желательны; однако их реализация сопряжена с трудностями – не в последнюю очередь обусловленными тем, что ключевые заинтересованные стороны зачастую действуют на разных уровнях планирования, исходя из собственных приоритетов, возможностей и руководствуясь своими стратегиями преодоления трудностей. Эти трудности диктуют необходимость переоценки эффективности директивного и инициативного планирования.

Главным преимуществом директивного подхода является то, что он дает возможность относительно быстро сформулировать задачи развития землепользования в рамках разработки стратегических планов, законодательства и директив. Поскольку директивы спускаются центральными органами власти, это позволяет доводить до органов государственного управления всех уровней единые установки. Слабой стороной такого планирования является возможность возникновения трудностей с реализацией спущенных директивным порядком планов: для успешного их выполнения необходимы как поддержка заинтересованных сторон, так и достаточное финансирование. В этом и заключается преимущество инициативных подходов, когда инициативы формулируются при поддержке общин и заинтересованных сторон, что повышает вероятность мобилизации финансирования.

Однако у инициативных подходов есть и слабые стороны. Например, решения вырабатываются медленно, поскольку все заинтересованные стороны, имеющие свои отличающиеся от других интересы и проблемы, должны выработать на основе переговоров приемлемые для всех компромиссные решения. Также возможны риски, связанные с несоответствием существующему законодательству по вопросам землепользования: нормативная база отражает общегосударственный консенсус относительно приемлемости для общества, поэтому очень трудно согласовать неучтенные разнообразные интересы местных общин с существующим законодательством.

При инициативном планировании может отсутствовать возможность устранения неблагоприятных экологических последствий, например отбор вод в верхнем течении для орошения в интересах той или иной местной общины в ущерб водопользователям ниже по течению, или общественные потребности объектов, обслуживающих несколько местных общин, например промышленных предприятий, аэропортов, транспортных систем, трубопроводов и т. д. (Pissourios, 2014). Земля может быть необходима для обслуживания гораздо более масштабной общины, чем община, которая в настоящее время ее занимает.

В тех случаях, когда инициативное планирование землепользования и его реализация затрагивают процессы, далеко выходящие за границы той или иной местности, необходимо организовать координацию более высокого уровня. Наилучшим способом преодоления кажущегося противоречия между директивным и инициативным подходами является подход многоуровневый, при котором признанными полномочиями в плане курируемых ими видов планирования наделяются (не)официальные органы управления разного уровня.

Надлежащим образом сформированная национальная система планирования согласуется с глобальными приоритетами и обязательствами. В рамках такой системы следует объединять процессы как национального, так и местного уровня (рисунок 5). **Планирование на национальном уровне** требуется для формирования стратегического плана страны, общего порядка использования земельных, рыбных, лесных и водных ресурсов, а также мер политики и стратегий сохранения, освоения, использования и восстановления земельных и водных ресурсов. **Планирование на промежуточном уровне** сосредоточено на координации, касающейся как осуществления национальных стратегий, так и качества процессов развития местного уровня. Главными объектами планирования на промежуточном уровне, для которых требуется всесторонняя координация пространственных ресурсов, профильных секторов и механизмов, являются городские агломерации, мегаполисы, функциональные зоны и важнейшие ландшафты. **Планирование на местном уровне** сосредоточено на составляющих практического осуществления планов землепользования, главным образом производстве продовольствия, источниках средств к существованию фермерских хозяйств, инфраструктуре и осуществлении проектов, адаптированных к местным потребностям. Комплексность планирования увеличивается с переходом от национального на промежуточный и местный уровни. Критически важно координировать и гармонизировать процесс планирования на этих трех разных уровнях.

1.4.1. Планирование на национальном уровне

Как отмечалось, планирование на национальном уровне следует согласовывать с международными обязательствами и глобальными стратегическими планами. Во многих случаях планирование землепользования на национальном уровне не предполагает фактического выделения земель для различных видов землепользования, ограничиваясь установлением приоритетов для проектов районного уровня. Этот процесс может выглядеть как планирование на зональном уровне, с указанием широких категорий землепользования.

КПЗ на национальном уровне может предполагать:

- нахождение баланса разнонаправленных потребностей в плане землепользования со стороны различных секторов экономики, включая производство сельскохозяйственной продукции, возделывание экспортных культур, туризм, сохранение дикой природы, жилье и коммунальное хозяйство, инфраструктуру (например, автомобильные и железные дороги, подземные кабели и сети), а также промышленные объекты;
- информирование фермерских профсоюзов, служб распространения знаний и опыта и представителей других заинтересованных сторон, в том числе коренных народов и местных общин, женских и молодежных организаций и неформальных сетей, относительно изменчивого характера рыночных возможностей и ожидаемых изменений пригодности земель. Существует вероятность влияния изменения климата на урожайность в краткосрочной или среднесрочной перспективе, поэтому фермерским хозяйствам необходимо будет адаптироваться к этим последствиям, планируя производство конкретных видов культур и расширение биоразнообразия, а также повышая эффективность использования экосистемных услуг, обеспечиваемых природой.
- координацию отраслевых ведомств, занимающихся вопросам землепользования, например, путем создания групп специалистов по различным аспектам КПЗ, которые могут действовать в том или ином ведомстве или формироваться из представителей различных министерств или ведомств, которые можно привлекать при необходимости. В некоторых случаях может возникнуть необходимость формирования комитета в составе специалистов различных государственных учреждений и секторов.
- законодательство или меры политики по вопросам владения и пользования землей, вырубке леса, а также прав владения и пользования водными ресурсами и другими аспектами, прямо или косвенно связанными с планированием землепользования.

Цели национального уровня носят комплексный характер, и решения относительно национальной политики, законодательства и налогово-бюджетных мер затрагивают многие группы населения в обширных районах. Крайне важно обеспечить предоставление информации по планированию национального уровня для всех соответствующих уровней и на соответствующих языках, и обеспечивать как можно большую прозрачность процесса планирования.

1.4.2. Планирование на промежуточном уровне

Приоритетные задачи национального уровня должны быть реализованы в планах более низкого уровня. Планирование промежуточного уровня, называемое также "планирование среднего уровня", осуществляется применительно к районам, занимающим промежуточное положение между национальным и местным уровнями административного деления. Они по-разному называются в разных странах и языках: регионы, провинции, районы, аурджи, области и губернии. Планирование на уровне ландшафта или водосборного бассейна важно для учета биофизических и социально-экономических аспектов использования ресурсов, т. е. физической среды и населения/общин, пользующихся земельными и водными ресурсами и управляющих ими. Однако эти уровни планирования не всегда совпадают с установленными уровнями административного управления, и вопросы общего руководства в их отношении следует изучать до начала процесса планирования.

При планировании на этом уровне прежде всего необходимо учитывать разнообразие земель и их пригодность для решения задач землепользования промежуточного уровня. Зонирование, т. е. разделение земель на районы, где разрешены или ограничены различные виды землепользования, как правило, проводится на провинциальном или районном уровне. На этом уровне обычно реализуются проекты в области развития. В случаях, когда возникают противоречия между интересами национального и местного уровня, они обычно разрешаются на районном уровне.

Планирование промежуточного уровня включает:

- определение мест расположения новых объектов, таких как новые населенные пункты или лесонасаждения;
- удовлетворение потребностей в улучшении инфраструктуры, например водоснабжения, оросительных систем, дорог и бытовых объектов;
- разработку – совместно с заинтересованными сторонами – рекомендаций по организации систем более рационального землепользования в целевых районах.

1.4.3. Планирование на местном уровне

Единицей планирования на местном уровне может быть деревня, группа деревень, небольшой (водосборный) бассейн или элемент ландшафта. На этом уровне легче адаптировать план к потребностям целевых общин, опираясь на знания и вклад местного населения и обеспечивая достаточное участие женщин, молодежи и других уязвимых и социально обособленных групп.

Для планирования на районном уровне необходимо организовать на местах работу по осуществлению изменений в землепользовании или рациональной его организации. Или необходимо реализовать инициативный подход к планированию, который способствует составлению планов местного уровня, исходя из приоритетов, установленных местным населением. В идеале планирование как промежуточного, так и местного уровня должно согласовываться с задачами планирования землепользования национального уровня (вертикальная координация). В общем случае, меры политики устанавливаются на национальном уровне, а осуществляются они на районном и местном уровнях, исходя из комплекса установленных приоритетов и задач.

Планирование местного уровня предполагает оценку различных потребностей населения, определение того, как, где, когда и кто должен реализовать мероприятия, и определения ответственности за осуществление согласованных мероприятий. Больше всех заинтересованы в реализации планов, сформулированных на национальном, районном или местном уровне, землепользователи и другие заинтересованные стороны (например, животноводы, рыбаки, лесоводы и население, зависящее от лесных ресурсов). Без их поддержки планы землепользования обречены на провал. Ключом к налаживанию взаимодействия с заинтересованными сторонами и получению оптимальных итогов являются переговоры и реализация, предполагающих участие широкого круга заинтересованных сторон (FAO, 2016; Tarrason *et al.*, 2017).

Обобщая, следует отметить, что планирование национального уровня тесно связано с вопросами, представляющими интерес на глобальном, региональном или национальном уровнях; для его реализации требуются совершенно иные подходы, чем при планировании практических мероприятий районного уровня, которые необходимы для рационального использования ландшафтов; а планирование на местном уровне для реализации изменения землепользования осуществляется, исходя из потребностей того или иного района. Планирование на всех уровнях следует согласовывать между собой, поскольку то, что запланировано и реализуется на одном уровне, будет влиять на решения, принимаемые на других уровнях (и испытывать их влияние). Горизонтальная и вертикальная координация планирования на разных уровнях очень важна для обеспечения комплексного подхода.

Условия планирования в каждом случае уникальны, поэтому процесс КПЗ – это процесс взаимного обучения и познания, предполагающий ряд взаимосвязанных шагов, механизмы обратной связи, формирование консенсуса и гибкость. В тех случаях, когда планирование и выработка решений поручается учреждениями и субъектам различных уровней административного и государственного управления, чрезвычайно важно руководствоваться

многоуровневым подходом к планированию, подразумевающим эффективный взаимный обмен информацией и обратную связь, а также переговоры на всех уровнях (рисунок 5).

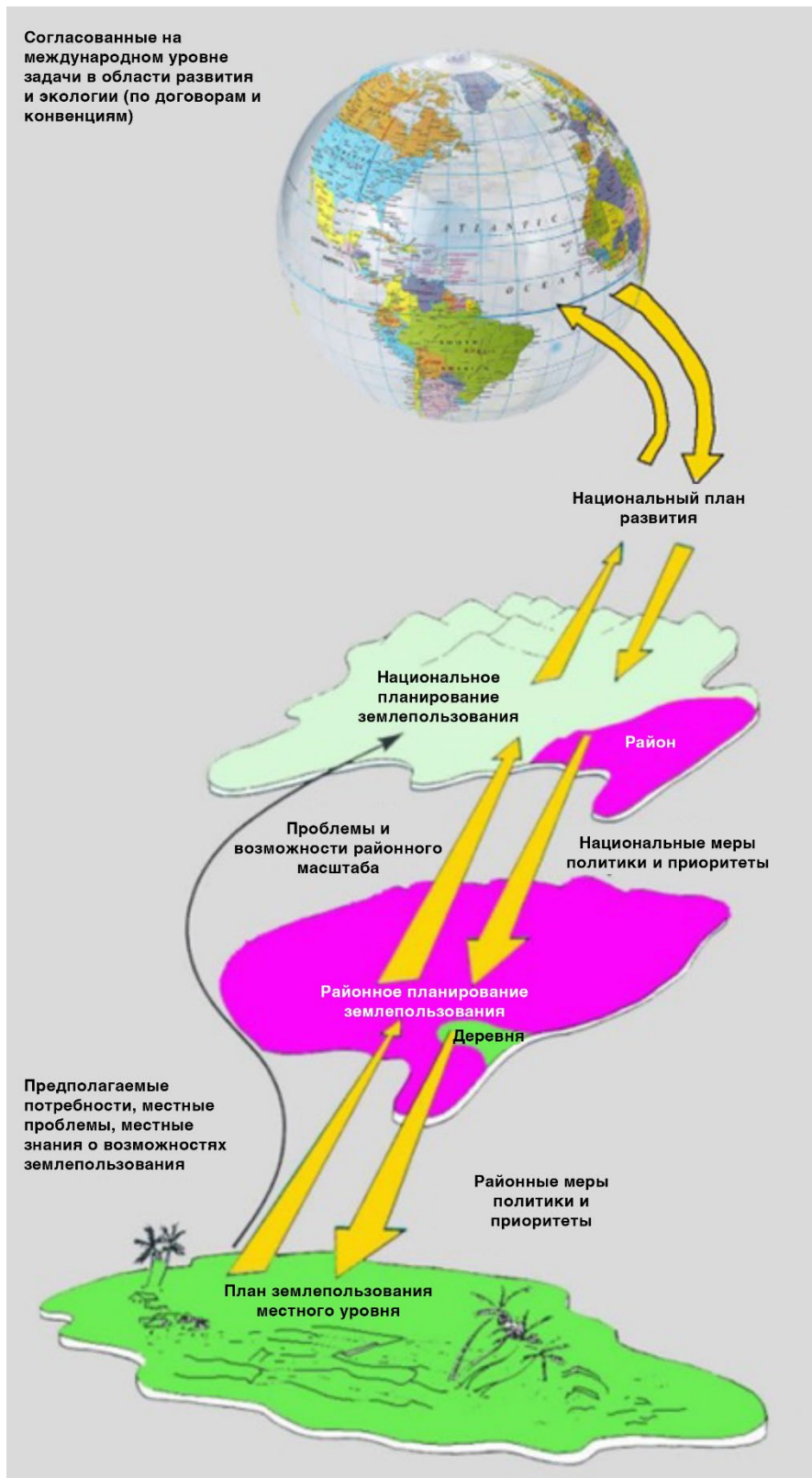


Рисунок 5. Взаимосвязи между различными уровнями в рамках многоуровневого планирования землепользования

Источник: по материалам ФАО, 1993 год.

1.5. Участники комплексного планирования землепользования

Комплексное планирование землепользования диктует необходимость мобилизации многих лиц для совместной работы для достижения общих целей. Поэтому важно понимать интересы различных заинтересованных сторон, участвующих в планировании в целях преобразований, в том числе их потребности и возможности.

Определение

Заинтересованная сторона – это любое лицо или любая организация, заинтересованные в том или ином вопросе или мероприятии или транзакции, или испытывающие на себе их влияние и имеющие в связи с этим естественное право участвовать в принятии решений, касающихся этого вопроса или мероприятия.

(FAO & UNEP, 1999)

Стороны могут быть "непосредственно" или "косвенно" заинтересованными. Непосредственно заинтересованные стороны – это в первую очередь землепользователи (рисунок 6). В эту группу входят лица, проживающие в районе, охватываемом планированием, источники средств к существованию которых полностью или частично определяются землей. Это мужчины или женщины фермеры, животноводы, лесоводы и зависящее от лесных ресурсов, рыбаки и другие группы, которые используют землю непосредственно, а также те, кто зависит от производимых на земле продуктов, например, операторы предприятий по переработке культур или мяса, лесопилок или мебельных фабрик, предприятий по переработке и производству компоста, подрядчики, арендодатели, арендаторы и субъекты, занимающие земли.

Важнейшее значение имеет вовлечение в планирование всех землепользователей и обладателей законных прав владения и пользования (например, землевладельцев или землепользователей, не проживающих в целевом районе). В конечном итоге они должны осуществлять реализацию плана и в силу этого должны верить в потенциальные выгоды и непредвзятость процесса планирования. Этот последний момент особенно важен, поскольку любое изменение землепользования может отвечать интересам тех, кто получает от этого выгоды, и ущемлять интересы тех, кому оно не выгодно. Необходимо прилагать особые усилия для вовлечения женщин и других уязвимых и социально обособленных групп и коренных народов, нужды и приоритеты которых зачастую в неполной мере формулируются и поэтому недостаточно учитываются и удовлетворяются при КПЗ.

Косвенно заинтересованные стороны отслеживают вопросы землепользования и участвуют в их решении, но изменение землепользования непосредственно на них не влияет. На национальном и районном уровнях это, как правило, министерства, на местном уровне – это члены городских или сельских советов или других местных органов власти. Главная роль этих косвенно заинтересованных сторон заключается в обозначении проблем, которые необходимо решать средствами планирования землепользования, гарантировании законности предлагаемых мероприятий и мобилизации людских, финансовых и технических ресурсов.

К другой группе косвенно заинтересованных сторон относятся вспомогательные субъекты, такие как техническая группа по планированию, а также группа мониторинга и оценки. Эти субъекты играют определяющую роль в организации сложных процессов и информационных потоков между различными участниками КПЗ. Это особенно важно, когда решения вырабатываются на нескольких уровнях, а для предлагаемого изменения характера землепользования требуются не действия отдельных лиц, а рекомендации междисциплинарной группы.

В идеале техническая группа по планированию может предоставлять экспертные знания и опыт по пяти тематическим пространствам, влияющим на землепользование (т. е., ландшафты, рынки,

социальные нормы, законодательство, административно-кадастровые вопросы¹¹), поэтому в ее состав должны входить специалисты по вопросам природных ресурсов, права, сельского хозяйства, экономики, окружающей среды и социально-политических наук. Помимо этого, учитывая риски, связанные с узкой специализацией членов группы, желательно, чтобы руководителем такой группы был специалист по общим вопросам планирования землепользования. Важно также, чтобы члены технической группы по планированию имели представление о вопросах равноправия, гендерных вопросах и других социальных вопросах, а лучше всего иметь в составе такой группы специалиста по гендерной тематике. Кроме того, группа должна располагать потенциалом для определения пределов применения принципов устойчивости (например, по результатам оценок экологических последствий) и предлагать планы землепользования, отвечающие этим принципам. Такой пул специалистов можно сформировать только на национальном уровне. Следует уделять особое внимание вопросам подготовки кадров, чтобы группа была готова обеспечивать процесс КПЗ.



Рисунок 6. Классификация заинтересованных сторон, участвующих в процессах КПЗ

Источник: по материалам ФАО и ЮНЕП, 1999

На промежуточном и местном уровнях в состав типовой технической группы по планированию может входить специалист по планированию землепользования и один или несколько технических помощников. Обычно это специалисты общего профиля, которые должны будут выполнять целый ряд различных задач, для чего им могут понадобиться консультации специалистов государственных ведомств или университетов.

Группа мониторинга и оценки готовит независимые оценки и обновляет информацию о ходе работы по основным проектам, касающимся изменения землепользования, в том числе

¹¹ Специалисты по административно-кадастровым вопросам предоставляют точную информацию по вопросам собственности (если такая информация имеется), чтобы избежать конфликтов при планировании и рассматривать вопросы компенсации для любых групп, обладающих правами владения и пользования в том или ином конкретном районе.

относительно их последствий в плане равноправия/гендерных вопросов и учета интересов коренных народов. Для обеспечения независимости этой группы в ее состав – в идеале – должны входить сторонние специалисты, дающие в случае необходимости консультации широкому кругу заинтересованных сторон.

1.6. Новые вопросы в комплексном планировании землепользования

В этом разделе дается обзор вопросов, требующих более пристального внимания при комплексном планировании землепользования. Они будут определять круг охватываемых вопросов и содержание КПЗ на годы вперед, что несомненно приведет к расширению круга охватываемых вопросов и комплексного характера работы.

На международном уровне критически важными являются вопросы смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему, утраты биоразнообразия, обезлесения, лесовозобновления и деградации земель. На национальном уровне необходимо рассматривать вопросы выбросов ПГ, ускорения урбанизации, деградации экосистем, чрезмерной эксплуатации земельных и водных ресурсов, а также смягчения последствий стихийных бедствий. На промежуточном уровне главными являются вопросы урбанизации, пригородного и городского сельского хозяйства, а также связей между городскими и сельскими районами. На местном уровне важным являются вопросы прав владения и пользования землей среди женщин, коренных народов и местных общин, а также восстановления деградированных земель.

Кроме того, технологические достижения, особенно в области геопространственных систем, изменили характер планирования землепользования, давая возможности получения всеобъемлющих данных, опираясь на которые можно проводить пространственный анализ и визуальное представление результатов в рамках процесса КПЗ. Определение и характеристика района, охватываемого планированием (Шаги 1 и 4) осуществляется с опорой на достоверное представление географических параметров, включая текущее состояние и использование земного покрова, агроклиматические условия, виды почв и социально-экономические параметры, такие как плотность населения, рынки и инфраструктура. Примером разработанного в последнее время инструментария, сочетающего в себе все эти виды информации, выделенной из огромного массива пространственных данных, курируемых ФАО, является Агроинформационная платформа Организации. Интерактивные средства картирования, в том числе в игровом формате, например, приложение "AgroAdapt" ФАО, могут способствовать привлечению широкой общественности, давая заинтересованным сторонам возможность поддерживать обратную связь в вопросах текущего состояния и предлагаемых планов землепользования (Шаги 2 и 6). При проведении анализа вариантов землепользования (Шаг 5) сочетаются приемы моделирования сценариев, оценки пригодности и понимания их последствий для общин и их источников средств к существованию. Система "Глобальное агроэкологическое зонирование" (ГАЭЗ) с механизмом моделирования и базой данных является одним из ключевых средств обеспечения работы на этом шаге; она обеспечивает определение вариантов землепользования при разных условиях управления и климатических условиях и сценариях. Наконец, спутниковые данные дают возможность приступить к Шагу 9, предполагающему мониторинг и оценку комплексного плана землепользования.

1.6.1. Изменение климата

Землепользование является одним из ключевых вопросов в контексте изменения климата (IPCC, 2019), как с точки зрения адаптации к нему, так и с точки зрения смягчения его последствий. Землепользование и его изменение являются факторами глобального изменения климата. Справедливо и обратное: изменение климата оказывает все более заметное влияние на землепользование и землепользователей. С одной стороны, сельское, лесное хозяйство и другие виды землепользования (СЛХДВЗ) оказывают значительное влияние на изменение климата: они

представляют собой второй по значимости источник ПГ, уступая лишь использованию ископаемых видов топлива; на них приходится примерно 23 процента общих чистых антропогенных выбросов ПГ в мире. С другой стороны, землепользование испытывает неуклонно растущее влияние глобального потепления, изменений характера осадков и таких экстремальных климатических явлений, как засухи, наводнения, штормы и обусловленные климатом такие факторы риска, как инвазивные виды, вредные организмы и болезни, а также природные пожары. Эти изменения негативно сказываются на продуктивности земель, невосприимчивости к внешним воздействиям и адаптационных возможностях экосистем, а также ограничивают выбор перспективных вариантов смягчения их последствий. Однако секторы, связанные с землепользованием, не только являются лишь одной из составляющих этой проблемы, но и важной частью ее решения. Глобальный потенциал связанных с земельными ресурсами вариантов смягчения этих последствий оценивается в 15 Гт эквивалента CO₂ в год, что составляет порядка 30 процентов того дополнительного объема мер по смягчению, который необходим до 2050 года для удержания прироста среднемировой температуры в пределах 1,5°C. Землепользование является ключевой составляющей работы по смягчению последствий, а также по адаптации, поскольку его результаты сказываются на климатических условиях местного и регионального масштабов, а также влияют на результаты борьбы со стихийными бедствиями (Pingault *et al.*, 2024).

Ускоряется процесс потери почвенного органического углерода (ПОУ). Почвы сельскохозяйственных угодий содержат от 25 до 75 процентов ПОУ меньше, чем в нетронутых или естественных экосистемах. Это обусловлено изменением землепользования и не отвечающими принципам устойчивости приемам использования земель и почв. Почвы, используемые с применением традиционных приемов ведения сельского хозяйства, по-прежнему являются источником выбросов двуокси углерода (FAO, 2022). Совершенствование рационального использования земельных (и почвенных) ресурсов на принципах устойчивости на основе КПЗ способно обеспечить более результативное смягчение последствий изменения климата и адаптации к нему, а также связывание ПОУ.

В условиях изменения погодных условий и роста вероятности более экстремальных климатических и погодных явлений в будущем, вопросы адаптации к изменению климата, включая предотвращение и смягчение последствий стихийных бедствий, следует рассматривать в качестве одной из главных составляющих КПЗ на любом уровне. Однако многое еще предстоит сделать для обеспечения того, чтобы соображения изменения климата значимым образом учитывались при планировании. Модели общей циркуляции (МОЦ) и оценка последствий могут быть полезны для лучшего понимания динамики климата, при условии, однако, соответствующей локализации.

Примером комплексного применения этих средств является методология Глобальных агроэкологических зон (ГАЭЗ), разработанная FAO и Международным институтом прикладного системного анализа (ИИАСА) (Fischer *et al.*, 2021). ГАЭЗ дает возможность прогнозировать урожайность и объемы производства основных культур при различных объемах вводимых производственных ресурсов и методах управления (богарное или орошаемое земледелие) на основе сопоставления агрономических качеств земель и конкретных потребностей в энергоресурсах, влаге и питательных веществах. Эти результаты можно использовать на страновом и субнациональном уровнях (при соответствующей локализации) для рассмотрения в общем виде факторов уязвимости и возможностей перехода на другие культуры или другие виды землепользования, или изменения режимов использования производственных ресурсов и/или агроприемов. Примеры этого приводятся в справочных документах для подготовки доклада "Состояние мировых земельных и водных ресурсов для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства" (СОЛАВ) (Ahn Hoang *et al.*, 2022).

1.6.2. Восстановление деградированных земель, достижение нейтрального баланса деградации земель и поддержание биоразнообразия

Восстановление деградированных земель

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций на своей 73-й сессии приняла резолюцию о провозглашении 2021–2030 годов Десятилетием ООН по восстановлению экосистем в целях недопущения, остановки и обращения вспять деградации экосистем во всем мире. Реализация ЦУР 15 ("Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия") и задач по ее достижению возможна только в контексте работы по земельным и водным ресурсам при условии тщательного планирования.

Восстановление деградированных земель имеет важнейшее значение для невосприимчивости экосистем к внешним воздействиям, обеспечения продовольственной и нутриционной безопасности растущего населения (Dubey *et al.*, 2021), а также для сохранения, восстановления и использования на принципах устойчивости ресурсов биоразнообразия и водных ресурсов. По этой причине восстановление деградированных земель является одной из главных задач международных инициатив последнего времени, включая "Боннскую перспективу"¹², Нью-Йоркскую декларацию по лесам¹³, Инициативу по пресной воде¹⁴ и Куньминско-Монреальскую глобальную рамочную программу в области биоразнообразия. В материалах проведенной Межправительственной научно-политической платформой по биоразнообразию и экосистемным услугам (МПБЭУ) в 2018 году глобальной оценки деградации и восстановления земель указывается, что 75 процентов земель в мире уже подверглись существенному изменению, а к 2050 году прогнозируется, что этот показатель достигнет 90 процентов. На рисунке 9 показана картина деградации земель исходя из тенденций и прямого антропогенного воздействия (FAO, 2022).

Полезными средствами признания важнейшей роли местных общин и коренных народов в работе по восстановлению являются стратегии, например, соглашения по вопросам сохранения. Они представляют собой как добровольные, так и имеющие обязательную юридическую силу соглашения между двумя или более субъектами (публичными или частными), предполагающие содействие последовательным процессам сохранения и восстановления и, в некоторых случаях, содействие развитию продуктивной деятельности согласно принципам устойчивости на основе таких механизмов, как агролесоводческие и лесопастбищные и агроэкологические системы.

¹² В рамках "Боннской перспективы" поставлена задача к 2020 году восстановить 150 млн га деградированных и обезлесенных земель, а к 2030 году – 350 млн га таких земель.

¹³ В Нью-Йоркской декларации по лесам поставлены задачи сократить вдвое темпы обезлесения к 2020 году, прекратить этот процесс к 2030 году и восстановить сотни миллионов акров деградированных земель. Эта декларация носит добровольный характер и не имеет обязательной юридической силы.

¹⁴ https://wwf.panda.org/discover/our_focus/freshwater_practice/freshwater_initiatives/

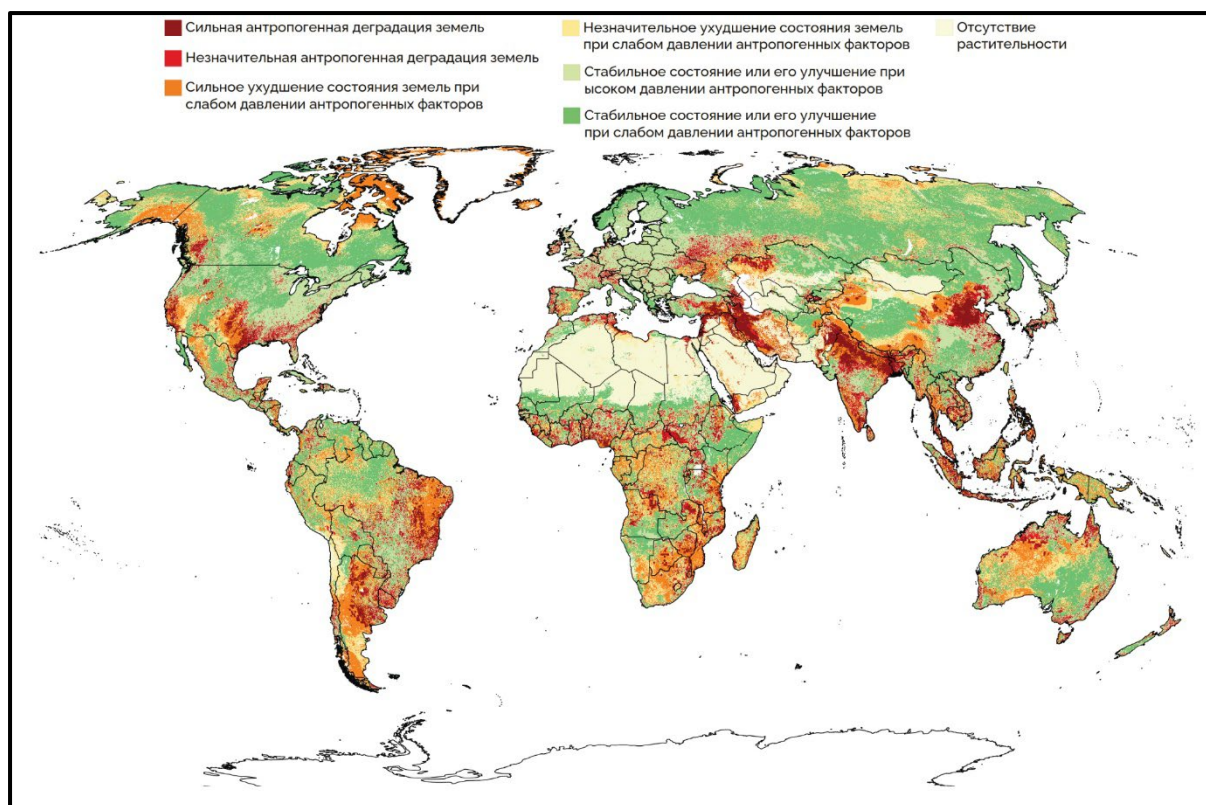


Рисунок 7. Деградация земель в результате прямого антропогенного воздействия

Источник: FAO, 2022

Обеспечение нейтрального баланса деградации земель

Восстановление деградированных земель является главной составляющей концепции обеспечения нейтрального баланса деградации земель (НБДЗ), впервые представленной в КБО ООН и одобренной мировым сообществом в ходе Конференции "Рио+20" в 2012 году. В работе по обеспечению нейтрального баланса деградации земель признается насущная необходимость обращения вспять деградации земель в контексте устойчивого развития. Задача НБДЗ заключается в сохранении или, со временем, даже расширении площадей здоровых и продуктивных земельных ресурсов с учетом национальных приоритетов в области устойчивого развития. Для решения этой задачи следует включить в НПЗ меры по сохранению, рачительному использованию и восстановлению земель (UNCCD and FAO, 2020).

Расширение деградации и уязвимости может быть результатом неблагоприятных климатических условий, а также нерационального или нецелевого использования ресурсов (см. рисунок 8). С другой стороны, внедрение передового опыта, например, рационального землепользования с опорой на оценку устойчивости земель и устойчивое землепользование (УЗП), обеспечит повышение устойчивости и невосприимчивости к внешним воздействиям (FAO, 2017). Планирование земельных ресурсов и КПЗ помогает директивным органам и общинам внедрять такой передовой опыт.



Рисунок 8. Планирование земельных ресурсов для обращения вспять деградации земель и повышения устойчивости и невосприимчивости к внешним воздействиям
 Источник: FAO, 2017

Биоразнообразие

Сохранение и устойчивое использование биоразнообразия (надземного и подземного, земного и водного) имеет критически важное значение для устойчивости землепользования, производственных и продовольственных систем. Этой работе способствует взаимодействие между экологами, которые занимаются познанием природных систем, и специалистами по планированию, которые обеспечивают баланс социальных, экологических и экономических приоритетов (Gagné *et al.*, 2020).

Главной причиной угрозы исчезновения видов является утрата среды обитания, значительными факторами формирования которой является расширение сельскохозяйственного производства, преобладание монокультурного хозяйства и расширение городских районов. По сравнению с предшествующим десятилетием темпы обезлесения во всем мире снизились (Секретариат КБР, 2020); однако сельское хозяйство, которое занимает примерно 40 процентов свободных от льда земель, в перспективе будет продолжать расширяться в плане площадей и интенсивности, что будет иметь целый ряд последствий для состояния биоразнообразия. Таким образом, сохранение и устойчивое использование биоразнообразия является одной из критически важных составляющих планирования землепользования, особенно в странах Африки к югу от Сахары, где ожидается существенный рост потребности в продовольствии. Необходимо также уделять особое внимание различию ролей и обязанностей мужчин и женщин, а также их знаний относительно рачительного использования разнообразия.

Представление характеристик биоразнообразия в пространственных показателях – сложная задача, поскольку для этого требуется выносить множество оценочных суждений относительно того, какие переменные измерять, как это делать и сочетать. Нехватка данных по биоразнообразию по-прежнему является одним из существенных ограничительных факторов при планировании мероприятий по сохранению даже для промышленно развитых стран, поскольку пространственное разрешение, с которым эти данные собираются, не идеально подходит для выявления фрагментации ареалов (Gaston *et al.*, 2008). Сравнение методов измерения биоразнообразия в Замбии для принятия решений относительно того, какие площади переводить в категорию сельскохозяйственных, указывает на насущную необходимость создания более последовательного и прозрачного механизма разработки показателей биоразнообразия, используемых в планировании землепользования (Crawford *et al.*, 2021).

Для более рельефного выделения аспектов биоразнообразия в местных планах землепользования, биологам, занимающимся вопросами биоразнообразия, следует повышать уровень осведомленности в обществе относительно выгод биоразнообразия и содействовать сотрудничеству в работе по сохранению на местном уровне. Специалистов по биоразнообразию

следует привлекать к работе ведомств планирования и участию в работе групп по планированию (Stokes *et al.*, 2010).

На национальном уровне следует укреплять и увеличивать число юридических механизмов для планирования работы по сохранению. Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа в области биоразнообразия содержит поручение всем сторонам Конвенции о биологическом разнообразии безотлагательно реализовать 23 ориентированные на конкретные действия глобальные задачи, многие из которых касаются планирования землепользования. В ней сформулирована Задача 1, предполагающая обеспечение охвата всех районов всеобщим комплексным пространственным планированием в интересах биоразнообразия и/или иными эффективными процессами управления, учитывающими изменение использования наземных и морских ресурсов.

1.6.3. Урбанизация, городское и пригородное сельское хозяйство

Около 56 процентов населения мира – 4,4 млрд человек – проживает в городах. Предполагается, что урбанизация продолжится: к 2050 году численность городского населения увеличится по сравнению с современной более чем в два раза (почти 7 из 10 человек будет проживать в городах) (World Bank, 2023). Урбанизация – особенно наступление городов на сельскохозяйственные угодья – серьезно ухудшает перспективы обеспечения продовольственной безопасности. Городское и пригородное сельское хозяйство (ГПСХ) представляет собой "выращивание культур и разведение скота в городах и пригородах". Более полная характеристика ГПСХ включает следующее:

"практика, которая дает продовольствие и другие виды продукции в результате сельскохозяйственного производства и связанных с ним процессов (например, переработки, распределения, сбыта и вторичной переработки), осуществляемая на земле и других пространствах в городах и прилегающих районах, с участием городских и пригородных субъектов, общин, методов, мест, мер политики, институтов, систем, экологических объектов и хозяйств, главным образом за счет первичного и вторичного использования местных ресурсов, включая леса/деревья, решая, при этом, множественные задачи и выполняя множественные функции" (Erwin, 2022).

Как правило, городское и пригородное сельское хозяйство имеет разные формы и назначение. Городское сельское хозяйство обычно подразумевает малые площади, например, пустыри, сады, балконы или контейнеры, где выращиваются культуры для индивидуального потребления или для продажи на местных рынках. В городских хозяйствах могут также использоваться сложные производственные системы на крышах или вертикальные системы. Пригородное сельское хозяйство чаще предполагает частично или полностью коммерческие хозяйства, расположенные вблизи городов, в которых выращиваются овощи и другая садово-огородная продукция, разводятся куры для производства яиц и мяса, а также коровы для производства молока.

В условиях быстрого роста городов в странах развивающегося мира, сельскому хозяйству в городах и пригородах отводится более значимая роль в обеспечении городского населения пищевыми продуктами. В силу близости ГПСХ к местным рынкам оно призвано играть все более важную роль в обеспечении качества питания и снабжении продовольствием, особенно скоропортящейся садово-огородной продукцией (Lagerkvist, 2014). С точки зрения производителей, ГПСХ является привлекательным вариантом хозяйственной деятельности, которая приносит доход и обеспечивает рабочие места работу за счет снабжения растущего круга потребителей овощами, мясом и молочной продукцией. Городское и пригородное сельское хозяйство делает города более зелеными и прохладными, способствуя адаптации к изменению климата; оно также может сыграть определенную роль в смягчении его последствий за счет постепенного вовлечения в формирование экономики замкнутого цикла с опорой на вторичное использование городских сточных вод.

Ширится признание того, что городское и пригородное сельское хозяйство является одним из ценных подходов к повышению продовольственной безопасности и борьбе с нищетой. В силу этого ГПСХ является одной из важных разделов КПЗ. Необходимо найти действенные пути содействия реализации возможностей ГПСХ и преодоления ограничений для его осуществления, в том числе за счет выработки всеобъемлющих мер политики, предполагающих включение городского сельского хозяйства в более широкий контекст укрепления продовольственной безопасности и улучшения качества питания. Одной из ключевых составляющих обеспечения успешной выработки и осуществления мер политики и инициатив в области ГПСХ является налаживание действенного сотрудничества и координации между целым рядом секторов и уровней государственного управления. Примеры этого и тематические исследования по разным регионам мира см. Erwin (2022).

В 2020 году ФАО представила [Инициативу "Зеленые города"](#), направленную на повышение благополучия людей и улучшение состояния окружающей среды путем содействия формированию устойчивых и невосприимчивых к внешним воздействиям агропродовольственных систем и зеленых пространств в городских и пригородных районах, где ГПСХ имеет критически важное значение для жизни людей, а также устойчивости и невосприимчивости к внешним воздействиям городских районов. ФАО также реализует активную программу городского и пригородного лесного хозяйства, в которой задействовано много крупных городов мира.

1.6.4. Подходы с опорой на права владения и пользования, включая права коренных народов, женщин и молодежи

Владение и пользование

Земля является критически важной составляющей благополучия и продовольственной безопасности сельского населения, источником средств к существованию которого является сельское хозяйство. В сельских сообществах – особенно в развивающихся странах – земля представляет собой нечто гораздо большее, чем хозяйственный актив. Она находится в сердце социальной, культурной, духовной и религиозной жизни. Критически важное значение для сельского населения имеют надежные гарантии прав владения и пользования землей и природными ресурсами. Часто права сельского населения, например, на питание, жилье и достаточный уровень жизни тесно увязаны с надежными гарантиями прав владения и пользования. В тех случаях, когда права владения и пользования не согласуются с правами человека и принципами социальной, экономической и экологической устойчивости, возникает опасность для агропродовольственных систем, что может приводить к социальной обособленности уязвимых групп и формированию не отвечающих принципам устойчивости моделей производства и потребления продовольствия.

Владение и пользование – это определяемые законом или обычаем отношения между людьми, как отдельными лицами, так и группами, в отношении земельных, рыбных, лесных и водных ресурсов (FAO, 2002). Владение и пользование землей – главный предмет внимания всех обладателей этих прав: землевладельцев, землепользователей или обладателей вторичных прав (например, права сбора плодов и/или листьев с деревьев). Системы владения и пользования землей устанавливают, кто может использовать ресурсы, а также какие именно ресурсы, в течение какого срока и на каких условиях (FAO, 2002). Признание и защита законных прав владения и пользования, то есть признанных в силу закона или социальных норм прав владения и пользования, является основой основ источников средств к существованию, продовольственной безопасности и питания населения. Отсутствие гарантий прав владения и пользования означает неэффективное использование земельных, рыбных, лесных и водных ресурсов, что, в свою очередь, приводит к деградации природной среды и нищете (FAO, 2002). Права владения и пользования имеют ряд ограничений (по конкретным правам и

обязательствам), в силу которых оговаривается тот или иной особый образ поведения владельцев этих прав; цель этих ограничений – обеспечить баланс разнонаправленных прав различных субъектов, а также интересов субъектов частного и государственного сектора (Cotula, 2021). По этой причине чрезвычайно важно учитывать вопросы владения и пользования при планировании землепользования.

Это имеет критически важное значение в плане того, как обеспечивается рациональное использование почв и земель. При краткосрочных договорах аренды или отсутствии гарантий прав владения и пользования фермеры склонны эксплуатировать землю так, чтобы получить максимальный возможный урожай; а при надежном обеспечении прав владения и пользования создаются условия для внедрения пользователями ресурсов инноваций, масштабирования отвечающих принципам устойчивости приемов земледелия и реализации мер восстановления земель (IPSD, 2022).

Надежные гарантии прав владения и пользования земельными ресурсами являются одним из обязательных условий поддержания состояния земельных активов и инвестирования в них, и в силу этого имеют важные последствия для устойчивого землепользования, а также социальных отношений, продовольственной безопасности и источников средств к существованию. Следует также подчеркнуть важность надежных гарантий прав владения и пользования для ответственного инвестирования в сельское хозяйство, исходя из признания того, что земля имеет не только хозяйственную ценность.

Для содействия ответственному общему руководству и обеспечению равноправного доступа к земельным, рыбным и лесным ресурсам Комитетом по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ) были разработаны Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРПРВ) (ФАО, 2012). В них установлены принципы и международно-признанные стандарты ответственной деятельности, которые государства и негосударственные субъекты (например, общины, инвесторы частного сектора) могут использовать для выработки собственных стратегий, мер политики, законодательных актов, программ и мероприятий. Таким образом, они служат мерилем, руководствуясь которым, правительства, гражданское общество, представители частного сектора и граждане могут судить о приемлемости собственных действий и действий других участников процесса (ФАО, 2012).

Гендерные вопросы

Гендерные вопросы и гендерные роли являются одной из составляющих формирования возможностей и ограничений, с которыми сталкиваются женщины и мужчины при обеспечении источников средств к существованию, включая доступ к земле, выработку решений относительно земель и институтов управления использованием земельных и других производительных ресурсов (ФАО, 2003а). Общее руководство вопросами владения и пользования землей, гарантирующее гендерное равенство, обеспечивает равенство женщин и мужчин в земельных вопросах, как в контексте формальных институтов, так и неформальных договоренностей относительно административного управления землями и рационального их использования. Однако во многих странах женщинам по-прежнему довольно сложно добиться обладания земельными правами независимо от своих мужей или родственников-мужчин. Зачастую статутное право не обеспечивает независимых прав женщин, а при существовании таких законов механизмы обеспечения этих прав часто отсутствуют или носят ограниченный характер (ФАО, 2002b).

В 2013 году ФАО выпустила доклад "Общее руководство земельными вопросами в отношении женщин и мужчин: технические рекомендации в поддержку достижения ответственного, обеспечивающего гендерное равенство общего руководства вопросами владения и пользования землей" (ФАО, 2013). Оно предназначено для содействия реализации принципов ДРПРВ и

использованию передового опыта достижения гендерно равноправного владения и пользования землей. В нем главное внимание уделяется вопросам равноправия и общего руководства в области владения и пользования земельными ресурсами, чтобы удовлетворять различные потребности и приоритеты женщин и мужчин. Его цель заключается в обеспечении в большей степени гендерно равноправного участия в процессах и институтах, определяющих выработку решений относительно земельных ресурсов.

Широко признается – и это подтверждается коллегиальными обзорами литературы, – что надежность гарантирования прав владения и пользования земельными ресурсами можно повысить за счет следующих мер (Scalise and Giovarelli, 2020):

- содействие реализации ориентированных на изменение гендерных отношений подходов для преодоления патриархальных взглядов и отказа от них, чтобы повысить низкий социальный статус женщин в обществе сельских районов;
- обеспечение совместной регистрации документов (например, правоустанавливающих документов и сертификатов) супружеских прав владения и пользования и совместного присутствия на информационных встречах;
- документальное оформление и межевание земель для домохозяйств, возглавляемых женщинами;
- сокращение гендерного разрыва в вопросах знаний о земельных правах;
- учреждение действенных механизмов для обеспечения соблюдения земельных прав женщин;
- реформирование законодательства по вопросам прав наследования для женщин;
- укрепление существующих женских организаций;
- установление закрепленных законом квот для участия женщин в органах общего руководства вопросами использования земельных и иных ресурсов, а также профессиональная подготовка и поддержка для их значимого участия в этих процессах; и
- мобилизация женщин для действий, направленных на коллективную защиту своих прав на землю и другие ресурсы, а также на равный доступ к профильным услугам и местным институтам, обеспечивающим поддержку в вопросах землепользования.

Анализ литературы показывает, что обеспечить земельные права женщин более надежно, полно и долгосрочно можно за счет нацеленности мероприятий на достижение следующих целей:

- признание земельных прав женщин (индивидуальных или в составе общины) как в юридическом смысле, так и в глазах общества;
- способность женщин обеспечить соблюдение своих земельных прав и интересов при возникновении угрозы их нарушения;
- обеспечение равного учета интересов женщин и мужчин при реализации земельных прав;
- наделение женщин рабочими знаниями относительно наиболее эффективного использования земли и ухода за ней, чтобы они могли в максимальной степени воспользоваться устойчивыми результатами этого;
- наделение женщин возможностями создавать добавочную стоимость на земле (при использовании, продаже, сдаче в аренду, использовании в качестве залога, компенсации за захват и т. д.) таким образом, который обеспечивает им самостоятельность при принятии решений.

Коренные народы

На Глобальном Юге масштабные инвестиции в земельные ресурсы нарастают быстрее, чем когда бы то ни было. Часто эти инвестиции нацелены на земли, использование которыми определяется нормами, закрепленными в силу обычаев, которые не признаются и не защищаются достаточным образом в рамках национального законодательства, или на объекты, где у правительств не хватает возможностей для обеспечения соблюдения закона. Сделки с землей, предполагающие изменение использования земель и природных ресурсов, имеют серьезные последствия для местных общин, для которых эти ресурсы являются первостепенным источником средств существования, благополучия и культурной самобытности. Неправильное регулирование вопросов приобретения земель является серьезной проблемой, особенно в странах к югу от Сахары и Юго-Восточной Азии, где оно ставит под угрозу продовольственную безопасность и качество питания, местные источники средств к существованию и рациональное использование природных ресурсов на принципах устойчивости, и является причиной земельных споров и нарушения прав человека. Особенно подвержены рискам социально обособленные группы населения, включая коренные народы, этнические группы, другие землевладельцы в силу обычаев, а также представители низших каст (FAO, 2013).

Одной из международных норм обеспечения прав человека, означающих признание коллективных прав коренных народов принимать решения относительно землепользования, делегируя эти решения свободно избираемым представителям, а также традиционным или иным институтам, является принцип свободного, предварительного осознанного согласия (СПОС). В общем смысле СПОС отражает права коренных народов давать или не давать согласие – до его одобрения правительством, промышленностью или иной внешней стороной – в отношении любого проекта, который может повлиять на состояние земель, территорий и ресурсов, которыми они владеют, занимают или иным образом используют в силу обычая (см. врезку 2).

Врезка 2. Что означает СПОС?

Свободное – подразумевает отсутствие принуждения, запугивания или манипулирования.

Предварительное – подразумевает заблаговременное запрашивание согласия до выдачи разрешения или начала работ; при этом учитывается необходимое коренным народам время для проведения консультаций и формирования консенсуса.

Осознанное – подразумевает, что коренным народам предоставляется вся информация, касающаяся конкретного мероприятия, и что эта информация объективна, точна и представляется таким образом или в такой форме, которая им понятна. Такая информация может включать:

- характер, объем, продолжительность, обратимость и масштабы предлагаемого проекта;
- причина/причины или цель проекта;
- расположение затрагиваемых районов;
- предварительную оценку возможных экономических, социальных, культурных и экологических последствий, включая потенциальные риски и выгоды;
- сколько и каких сотрудников может быть привлечено к осуществлению проекта;
- возможные процедурные аспекты проекта.

Согласие – подразумевает, что коренные народы дают согласие на осуществление проекта.

Коренные народы вправе отказать в согласии или дать согласие на определенных условиях. Ключевыми составляющими процесса получения согласия является проведение консультаций и участие. Стороны должны наладить диалог, который дал бы возможность определить пригодные и работоспособные решения в атмосфере взаимного уважения и полного и равноправного участия без ограничения времени для принятия решений. Коренные народы и местные общины должны иметь возможность участвовать, делегируя эти полномочия своим свободно избранным представителям и традиционным или иным институтам. По возможности предпочтение отдается участию женщин и молодежи (FAO, 2014).

Особенности процесса СПОС будут определяться контекстом реализации того или иного проекта КПЗ. В некоторых случаях коренные народы, интересы которых затрагиваются, уже имеют собственное представление о СПОС. В любом случае, в рамках любого процесса СПОС руководитель проекта должен учитывать следующие шаги, которые следует реализовать на разных этапах проектного цикла (FAO *et al.*, 2016):

На этапе определения проекта:

- определить элементы обеспокоенности коренных народов и провести встречи с их представителями;
- документально оформить в виде карты географическую и демографическую информацию с привлечением для этого заинтересованных сторон.

На этапе формулирования проекта:

- разработать план коллективных коммуникаций и провести открытое обсуждение для ознакомления с информацией о проекте;
- достичь консенсуса, отразить в документах потребности коренных народов, которые необходимо удовлетворить в рамках проекта, и согласовать механизм обратной связи.

На этапе осуществления проекта:

- осуществлять мониторинг и оценку соглашения с привлечением широкого круга участников.

На этапе завершения проекта:

- задокументировать извлеченные уроки и достижения в рамках проекта.

При проведении КПЗ в отношении земель, находящихся на территориях коренных народов, следует учитывать следующие аспекты:

- организовать сосуществование земель на территориях, где соседствует несколько этнических и культурных общностей можно разными способами;
- можно реализовать коллективные процессы с участием коренных народов;
- важнейшим средством организации территорий, на которых осуществляется совместное управление с участием различных субъектов, являются межкультурные соглашения;
- на территориях могут существовать важные для той или иной культуры районы, например, священные места, для которых в плановых документах необходимо гарантировать доступ и бережное отношение;
- чрезвычайно важно рассмотреть меры территориального планирования, гарантирующие защиту коренных народов, проживающих изолированно или в естественном состоянии.

1.7. Инструментарий содействия комплексному планированию землепользования

В Практическом руководстве особый упор сделан на многочисленных средствах (инструментарии), которые могут оказаться полезными на различных этапах процесса КПЗ. Они взяты из доступного на портале ФАО [Комплекта инструментов для планирования использования земельных ресурсов](#), содержащего более 160 средств (Ziadat *et al.*, 2021).

Этот инструментарий представляет собой онлайн-ресурс свободного доступа, содержащий средства, рекомендации, данные и другие документы, представляющие интерес для разных заинтересованных сторон (например, специалистов по планированию, представителей директивных органов, правительств, учреждений, общин, технических специалистов и т. д.), прямо или косвенно занимающихся вопросами КПЗ. В инструментарий входят резюме многих средств планирования земельных ресурсов и подходов, выработанных ФАО и другими учреждениями и ссылки на них. Этот инструментарий регулярно обновляется, что гарантирует

наличие самых современных средств. В разделах каждого шага и в Приложении 4 "Практического руководства" приводятся конкретные средства, рекомендуемые для КПЗ.

Глава 2

Обзор процесса комплексного планирования землепользования

Каждый процесс КПЗ уникален. Почти всегда задачи и местные условия проведения планирования различны, поэтому его необходимо соответствующим образом адаптировать. Тем не менее опыт показывает, что лучшим способом действенного КПЗ являются девять шагов, по каждому из которых предусматриваются конкретные мероприятия и практические результаты. Последовательность шагов не зависит от масштабов мероприятия, при этом реализация таких шагов определяется структурой землепользования и проблемами, которые предполагается решить, уровнем, на котором необходимо принимать решения, и имеющимися ресурсами для их осуществления.

Эти девять шагов представлены ниже, а также в разделе 2.2. Более подробные рекомендации по каждому шагу содержатся в Части 2 "Практическое руководство".

2.1. Подход на основе девяти шагов

Шаг 1. Запустить процесс комплексного планирования землепользования

Задачи: определить сферу планирования и принятия решений относительно целей и процесса планирования и подхода к нему; определить характеристики, проблемы и затрагиваемые группы населения.

Примечание: цель **Шага 1** заключается в запуске (зачастую очень длительном) процесса КПЗ. Это важнейший шаг, на котором от специалистов по планированию требуется концептуально сформулировать весь процесс КПЗ, чтобы избежать с самого начала неправильного представления целей планирования и необходимых для этого ресурсов, и предусмотреть возможные проблемы.

Шаг 2. Выявить группы населения, заинтересованные в землепользовании в районе, охватываемым планированием

Задачи: обеспечить, чтобы на соответствующих уровнях планирования были определены все заинтересованные стороны (включая коренные народы, местные общины, женщин и молодежь). Провести анализ их характеристик, обеспокоенностей и предполагаемых выгод или потерь в результате изменения землепользования. Обращать особое внимание на вопросы владения и пользования землей и неравенства (ФАО, 2012; ФАО, 2013), а также на интересы групп населения, обладающих законными правами владения и пользования – будь то владение землей или использование ресурсов общинной собственности и экосистемных услуг.

Примечание: **Шаг 2** необходим для круга прямо или косвенно заинтересованных в вопросах планирования землепользования сторон и выработки предположений относительно того, кому предлагаемые изменения могут быть выгодны или невыгодны. Этот шаг необходимо реализовывать очень тщательно, чтобы в процессе планирования не оставить без внимания ни одну заинтересованную сторону.

Шаг 3. Сформировать междисциплинарную целевую группу

Задачи: обеспечить в составе целевой группы по планированию наличие достаточного количества технических экспертов, а также представителей всех групп заинтересованных сторон, особенно субъектов местного уровня. Разработать круг ведения, обеспечить доступ к необходимой информации и проинформировать о полномочиях членов группы (удостовериться, что члены целевой группы понимают свои обязанности и полномочия).

Примечание: цель **Шага 3** – обеспечить наличие в составе группы технических специалистов, обладающих соответствующими опытом и знаниями, с тем чтобы должным образом учитывать комплексный характер вопросов землепользования и проводить или курировать необходимые исследования. Этот шаг также гарантирует справедливое представительство главных заинтересованных сторон.

Шаг 4. Дать характеристику земель, их использования и пользователей

Задачи: дать характеристику отличительных экологических и социально-экономических составляющих в районе, охватываемом планированием (включая внутренние водоемы), в том числе землепользования и категории пользователей; сформировать массив данных с использованием методов, соответствующих каждому уровню планирования.

Примечание: **Шаг 4** – первый этап формулирования характеристики охватываемого планированием района и определения потенциала различных вариантов землепользования для решения определенных задач (для сельскохозяйственного и других видов использования). Цель заключается в понимании особых характеристик земель, землепользования и групп заинтересованных сторон.

Шаг 5. Провести комплексный анализ вариантов землепользования

Задачи: провести оценку экологических, экономических и социальных последствий вариантов землепользования для пользователей и общины, уделяя особое внимание интересам женщин, молодежи, коренных народов и уязвимых групп населения. Составить перечень результатов – как позитивных (возможности), так и негативных (последствия) – различных вариантов действий. Следует уделить особое внимание вопросам устойчивости и справедливости итоговых результатов.

Примечание: **Шаг 5** нацелен на выработку предположений относительно положительных или отрицательных последствий любого изменения использования земель или управления ими для природной среды (включая биоразнообразие и климат), а также социально-экономического благополучия землепользователей и общин в районе охвата планирования. Поскольку экологические вопросы часто не ограничиваются "местным" уровнем, оценки последствий не следует ограничивать районами, определенным в качестве пригодных для предлагаемого изменения землепользования; необходимо также оценить последствия для районов, которые *не* считаются пригодными для этого, а также последствия для других признанных пригодными районов, находящихся за пределами охватываемого планированием района. На этом шаге плановики получают возможность определить приоритетность альтернативных вариантов землепользования (признанных пригодными по результатам оценки в рамках Шага 4) или ранжировать их, оценивая каждый вариант на предмет эффективности достижения определенных целей без негативных последствий.

Шаг 6. Провести консультации и принять решение относительно пригодных и приемлемых вариантов землепользования

Задачи: провести публичные слушания и обсудить на уровне старших руководителей наиболее жизнеспособные варианты и последствия их реализации. По результатам этих обсуждений и оценки в рамках Шага 5 принять решение относительно того, какие изменения землепользования реализовать с опорой на инклюзивные и предполагающие широкое участие подходы.

Примечание: на **Шаге 6** особое внимание уделяется необходимости обеспечения участия всех заинтересованных сторон (при достаточном вовлечении женщин и молодежи) в выработку планов использования земель или управления ими. Необходимо руководствоваться проверенными временем и доказавшими свою надежность подходами к организации коммуникационной работы и переговоров.

Шаг 7. Подготовить комплексный план землепользования

Задачи: назначить выбранные виды землепользования для целевых районов. Выработать планы надлежащего землеустройства и определить пути практической реализации плана землепользования. Составить политические директивы, подготовить бюджет, определить имеющиеся финансовые ресурсы и разработать необходимые законопроекты. Следует привлечь к этой работе представителей директивных органов, отраслевых ведомств и землепользователей.

Примечание: цель **Шага 7** заключается в том, чтобы в ходе подготовки плана землепользования не упустить из виду ни одного важнейшего мероприятия, включая документальное сопровождение, проработку логистических вопросов и выработку реалистичных графиков работ и бюджетов. Специалистам по планированию землепользования следует обеспечить совместимость положений плана с существующей нормативно-правовой базой. Практическая разработка планов землепользования обычно предполагает проведение мероприятий, которые слишком разнообразны по своему характеру и привязке к конкретному месту, поэтому в настоящих рекомендациях эти детали не затрагиваются.

Шаг 8. Осуществить комплексный план землепользования

Задачи: начать осуществление плана землепользования либо как составной части процесса планирования, либо, что более вероятно, в качестве самостоятельного проекта в области развития. Группе по планированию следует работать в тесном сотрудничестве с организациями-исполнителями и целевыми группами заинтересованных сторон.

Примечание: цель **Шага 8** заключается в том, чтобы использовать передовой опыт для обеспечения выполнения обязательств в соответствии с планом землепользования и обеспечить продолжение вовлечения землепользователей. Даже при тщательном планировании невозможно предусмотреть все возможные события, поэтому в силу реальных условий на местах может возникнуть необходимость отклониться от первоначального плана землепользования.

Шаг 9. Проводить мониторинг и оценку осуществления комплексного плана землепользования

Задачи: проводить мониторинг хода осуществления плана на предмет достижения его целей. Возможно потребуются изменить или пересмотреть план – при достаточном вовлечении различных заинтересованных сторон, включая представителей коренных народов, местных общин, женщин и молодежи.

Примечание: **Шаг 9** предполагает формулирование основных мероприятий, необходимых для отслеживания хода осуществления плана и, при необходимости, его пересмотра. Для пересмотра не обязательно начинать работу с самого начала: если исходный план составлен грамотно, то обычно он нуждается лишь в относительно незначительных доработках или уточнениях, например, корректировке графиков работ, бюджетов или замене организаций-исполнителей.

Для того чтобы наилучшим образом использовать возможности в конкретных обстоятельствах на местах, необходимо обеспечить гибкость при реализации девятишагового подхода. В зависимости от ситуации, можно отказаться от некоторых шагов или может оказаться полезным повторить уже реализованные шаги. Например, на этапе консультаций/переговоров и обсуждений в рамках Шага 6 иногда может возникнуть необходимость вернуться к предыдущим шагам, например, привлечь заинтересованные стороны, которые были упущены из виду (Шаг 2 или 3), или расширить сферу охвата исследований, проводимых в рамках Шага 4 или 5. На рисунке 9 показано, как процесс планирования реализуется на основе представленных выше логически выстроенных шагов.

Также возникает вопрос "срока действия" того или иного плана землепользования. Может возникнуть необходимость его пересмотра с учетом изменения внешних условий, например, формирования новых рынков того или иного продукта или принятия новой государственной политики. Может также наступить такой момент, когда простого пересмотра существующего

плана может оказаться недостаточно, и специалистам по планированию необходимо будет перейти от Шага 9 текущего плана к Шагу 1 нового плана.



Рисунок 9. Рекомендуемые шаги при комплексном планировании землепользования

2.2. Краткая характеристика девяти шагов

В настоящем разделе приводится краткая характеристика каждого шага на основе ключевых вопросов:

- Каковы его цели?
- Кто отвечает за реализацию?
- Каков порядок действий?
- Каковы ожидаемые итоги?

Характеристика каждого шага сопровождается перечнем тем, увязывающих с более углубленным рассмотрением вопроса в "Практическом руководстве" (Часть 2).

Ключом к осуществлению рекомендаций по КПЗ является повышение уровня понимания и реализации заинтересованными сторонами этих шагов. Исходя из этого будет разработан

соответствующий модуль электронного обучения. В каждом случае использования настоящих рекомендаций следует реализовать специальную программу наращивания потенциала.

ШАГ 1. ЗАПУСТИТЬ ПРОЦЕСС КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	
Ключевые вопросы	Краткие ответы
Каковы его цели?	Ясное понимание рассматриваемых вопросов и формулирование желаемого итога.
Кто отвечает за реализацию?	Директивные органы национального или субнационального уровня.
Каков порядок действий?	<ul style="list-style-type: none"> • Запустить процесс на этапе, когда существование той или иной проблемы землепользования в достаточной степени признано (например, международными органами, национальными техническими ведомствами, СМИ, землепользователями, НПО, работниками органов распространения знаний и опыта и т. д.) • Поручить осуществление этого процесса координационному органу (например, плановому подразделению, комитету сельского/городского совета, специализированной НПО или объединению землепользователей).
Каковы ожидаемые итоги?	Координационный орган: <ul style="list-style-type: none"> • определил район планирования и проблемы землепользования; • собрана исходная информация по району планирования; • определены учреждения, лица и НПО, которые можно задействовать в осуществлении КПЗ; и • подготовлены примерный план и бюджет.

Врезка 3. Темы для Шага 1, отраженные в "Практическом руководстве"

• Тема 1.1: Запуск процесса	См. п. 1.1 "Практического руководства"
• Тема 1.2: Ключевые вопросы относительно процесса: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Какие конкретные проблемы предполагается решить? ▪ Каковы краткосрочные и долгосрочные цели процесса планирования? ▪ Каковы границы района, охватываемого планом? Каковы его биофизические и социальные характеристики? ▪ Чьи интересы будут затронуты планированием? ▪ Как будет осуществляться проект КПЗ? 	См. п. 1.2 "Практического руководства"
• Тема 1.3: Механизм "движущие силы – нагрузка – состояние – воздействие – реакция": средство описания взаимодействия между обществом и окружающей средой	См. врезку 1 "Практического руководства"
• Тема 1.4: Конкретные мероприятия, необходимые на этом шаге	См. п. 1.3 "Практического руководства"
• Тема 1.5: Документирование итогов	См. п. 1.4 "Практического руководства"
Другие полезные средства	См. п. 1.5 "Практического руководства"
Контрольный перечень	См. п. 1.6 "Практического руководства"

ШАГ 2. ВЫЯВИТЬ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ, ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ В РАЙОНЕ, ОХВАТЫВАЕМЫМ ПЛАНИРОВАНИЕМ	
Ключевые вопросы	Краткие ответы
Каковы его цели?	Определить группы заинтересованных сторон, их главные интересы и обеспокоенности. Информировать их о процессе планирования.
Кто отвечает за реализацию?	Координационный орган и заинтересованные стороны
Каков порядок действий?	<ul style="list-style-type: none"> • Организовать встречу всех выявленных заинтересованных сторон • Собрать первоначальные мнения землепользователей; провести собеседования с представителями местных властей и основными источниками информации на соответствующих уровнях общего руководства перед проведением подробных исследований в рамках шагов 4 и 5. • Определить возможные источники удовлетворения потребностей в людских, финансовых и технических ресурсах.
Каковы ожидаемые итоги?	<ul style="list-style-type: none"> • Составлен перечень прямо или косвенно заинтересованных сторон и их деятельности, прав землепользования, взглядов и обеспокоенностей относительно предлагаемых изменений. • Определены возможные источники удовлетворения потребностей в людских, финансовых и технических ресурсах.

Врезка 4. Темы для Шага 2, отраженные в "Практическом руководстве"

• Тема 2.1: Начало процесса анализа заинтересованных сторон	См. п. 2.1 "Практического руководства"
• Тема 2.2: Определение заинтересованных сторон	См. п. 2.1 "Практического руководства"
• Тема 2.3: Определение тех, кто выиграет и тех, кто потеряет в результате предлагаемого изменения землепользования	См. п. 2.2 "Практического руководства"
• Тема 2.4: Определение тех, кто выделяет ресурсы для предлагаемого изменения землепользования	См. п. 2.2 "Практического руководства"
• Тема 2.5: Конкретные мероприятия, необходимые на этом шаге	См. п. 2.3 "Практического руководства"
• Тема 2.6: Диаграмма Венна – инструмент для организации ознакомительной встречи с заинтересованными сторонами	См. п. 2.3 "Практического руководства"
• Тема 2.7: Документирование итогов	См. п. 2.4 "Практического руководства"
Другие полезные средства	См. п. 2.5 "Практического руководства"
Контрольный перечень	См. п. 2.6 "Практического руководства"

ШАГ 3. СФОРМИРОВАТЬ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНУЮ ЦЕЛЕВУЮ ГРУППУ

Ключевые вопросы	Краткие ответы
-------------------------	-----------------------

Каковы его цели?	Обеспечить наличие в составе группы технических специалистов, обладающих необходимыми знаниями и опытом, а также представителей основных заинтересованных стороны. Разработать круг ведения, обеспечить доступ к необходимой информации и проинформировать о полномочиях членов группы (удостовериться, что члены целевой группы понимают свои обязанности и полномочия).
Кто отвечает за реализацию?	Координационный орган => Целевая группа КПЗ
Каков порядок действий?	<p>Определить состав целевой группы с учетом следующих критериев:</p> <ul style="list-style-type: none"> • потребности работы по решению конкретного вопроса землепользования; и • уровень принятия решений (национальный, районный или местный). <p>На всех уровнях планирования в состав целевой группы должны включаться:</p> <ul style="list-style-type: none"> • представители заинтересованных сторон (в том числе женщин и молодежи); • лица, способные обеспечить технический надзор при проведении специализированных исследований; и • представители координационного органа и инициаторы и/или источники финансирования процесса планирования.
Каковы ожидаемые итоги?	Формирование работоспособной целевой группы в составе представителей основных групп заинтересованных сторон и профессиональных дисциплин, необходимых для обеспечения надзора на шагах 4–9.

Врезка 5. Темы для Шага 3, отраженные в "Практическом руководстве"

• Тема 3.1: Общие принципы формирования состава	См. п. 3.1 "Практического руководства"
• Тема 3.2: Состав целевой группы, формируемой на местном или общинном уровне	См. п. 3.1.1 "Практического руководства"
• Тема 3.3: Состав целевой группы, формируемой на субнациональном уровне	См. п. 3.1.2 "Практического руководства"
• Тема 3.4: Состав целевой группы, формируемой на национальном уровне	См. п. 3.1.3 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> • Тема 3.5: Ключевые вопросы <ul style="list-style-type: none"> ▪ Является ли орган, которому поручено руководить работой целевой группы, наиболее пригодным для этого? ▪ Обладает ли целевая группа всей необходимой информацией? ▪ Достаточным ли образом представлены в целевой группе заинтересованные стороны? 	См. п. 3.2 "Практического руководства"
• Тема 3.6: Составляющие планирования работы целевой группы	См. п. 3.3 "Практического руководства"
• Тема 3.7: Практические результаты	См. п. 3.4 "Практического руководства"

Дополнительная литература	См. п. 3.5 "Практического руководства"
Контрольный перечень	См. п. 3.6 "Практического руководства"

ШАГ 4. ДАТЬ ХАРАКТЕРИСТИКУ ЗЕМЕЛЬ, ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ	
Ключевые вопросы	Краткие ответы
Каковы его цели?	Обозначить границы районов, однородных по своим биофизическим характеристикам и составу заинтересованных сторон.
Кто отвечает за реализацию?	Целевая группа КПЗ
Каков порядок действий?	<ul style="list-style-type: none"> • Компиляция профильных данных по биофизическим характеристикам земель с использованием материалов тематических докладов, данных метеостанций, рядов динамики, карт, данных ГИС, карт пригодности, спутниковых изображений, данных аэрофотографии и т. д. Данные следует собирать по водно-болотным угодьям, временным и постоянным водоемам и режимам наводнений. • Компиляция данных / составление карт почвенно-растительного покрова. • Компиляция профильных данных по землепользователям и другим заинтересованным сторонам, в том числе по их категориям, функциям, источникам средств к существованию, интересам, социально-экономическому статусу, положению в структуре власти, подотчетности и характеру собственности, уровню нищеты, с разбивкой по гендерному признаку и т. д. • Специалисты по планированию могут использовать информацию, представленную странами ФАО и содержащуюся в базах ФАОСТАТ. • Провести оценку того, достаточно ли данных для проведения планирования или необходимо провести дополнительные обследования. В последнем случае – составить технические спецификации, компилировать экспертные знания и опыт и сформировать бюджеты для проведения этих обследований. • Определить возможных исполнителей (институты, субъектов частного сектора) для проведения рекомендуемых обследований или предоставления данных/оборудования. • Согласовать всесторонние характеристики земель и землепользователей в районе, охватываемом планированием.
Каковы ожидаемые итоги?	Всесторонний доклад с техническими характеристиками

Врезка 6. Темы для Шага 4, отраженные в "Практическом руководстве"

<ul style="list-style-type: none"> • Тема 4.1: Рекомендуемые масштабы карт и пространственное разрешение на разных уровнях планирования 	См. п. 4.1 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> • Тема 4.2: Типовые потребности в данных для целевой группы национального уровня 	См. п. 4.1.2 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> • Тема 4.3: Типовые потребности в данных для целевой группы субнационального уровня 	См. п. 4.1.3 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> • Тема 4.4: Типовые потребности в данных для целевой группы местного уровня 	См. п. 4.1.4 "Практического руководства"

<ul style="list-style-type: none"> Тема 4.5: Использование инструментария совместной оценки сельских районов (СОСР): совместное составление карт и нанесение границ деревень 	См. п.п. 4.1.4.1 и 4.1.4.2 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> Тема 4.6: Использование инструментария СОСР: анализ, проводимый заинтересованными сторонами 	См. п. 4.1.4.3 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> Тема 4.7: Исходная оценка текущей ситуации 	См. п. 4.1.5 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> Тема 4.8: Подход экономико-экологического зонирования 	См. п. 4.1.5.1 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> Тема 4.9: Подход зонирования по характеру источников средств к существованию 	См. п. 4.1.5.2 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> Тема 4.10: Ключевые вопросы <ul style="list-style-type: none"> Необходимы ли дополнительные данные и где их можно найти? Как решать проблему пробелов в данных? 	См. п. 4.2 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> Тема 4.11: Требуемые мероприятия 	См. п. 4.3 "Практического руководства"
<ul style="list-style-type: none"> Тема 4.12: Темы, которые следует включать в доклад с техническими характеристиками 	См. п. 4.4 "Практического руководства"
Полезные данные и инструментарий для использования рекомендаций	См. п. 4.5 "Практического руководства"
Контрольный перечень	См. п. 4.6 "Практического руководства"

ШАГ 5. ПРОВЕСТИ КОМПЛЕКСНЫЙ АНАЛИЗ ВАРИАНТОВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	
Ключевые вопросы	Краткие ответы
Каковы его цели?	Провести анализ изменений землепользования для прогнозирования их биофизического потенциала, экологических и социальных последствий, юридической приемлемости и пределов, обусловленных соблюдением принципов устойчивости. Ранжирование по результатам анализа вариантов землепользования.
Кто отвечает за реализацию?	Целевая группа КПЗ
Каков порядок действий?	<ul style="list-style-type: none"> Провести анализ и составить карту пригодности земель для реализации разных вариантов землепользования. Провести экономический анализ, количественную оценку затрат и выгод предлагаемого изменения использования земель или управления ими в сравнении с текущим состоянием для различных категорий заинтересованных сторон. Конкретно указать возможные меры поддержки, содействующие изменениям (например, кредиты, субсидии, компенсации). Провести стоимостную оценку земель. "Стоимостной оценкой" следует охватывать как социальные, так и экологические выгоды. Стоимостная оценка – составная часть эволюции и улучшения земельных, рыбных и лесных ресурсов; она может оказывать значительное влияние на экономическое развитие и

	<p>рост, здоровье и процветание общины, общества или страны (FAO, 2017).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Провести оценку экологических последствий предлагаемых изменений с учетом экосистемного подхода. • Провести анализ социальных последствий предлагаемого изменения использования земель или управления ими для различных групп населения (например, женщин, этнических меньшинств, безземельных). • При выборе критериев ранжирования вариантов землепользования специалисты по планированию могут руководствоваться приведенным ниже перечнем (Врезка 7). При необходимости, можно добавлять дополнительные критерии.
Каковы ожидаемые итоги?	Ограниченное число вариантов развития, которые: i) биофизически пригодны; ii) экономически обоснованы; iii) имеют минимальные негативные экологические последствия; iv) имеют минимальные негативные социальные последствия; и v) приемлемы с юридической точки зрения

Врезка 7. Темы для Шага 5, отраженные в "Практическом руководстве"

• Тема 5.1: Определение необходимых дополнительных исследований	См. п. 5.1 "Практического руководства"
• Тема 5.2: Оценка биофизической пригодности	См. п. 5.1.1 "Практического руководства"
• Тема 5.3: Принципы оценки земель	См. врезку 1 "Практического руководства"
• Тема 5.4: Оценка качественных параметров пригодности земель	См. п. 5.1.1.1 "Практического руководства"
• Тема 5.5: Оценка полуколичественных параметров пригодности земель	См. п. 5.1.1.2 "Практического руководства"
• Тема 5.6: Количественное компьютерное моделирование возделывания культур	См. п. 5.1.1.3 "Практического руководства"
• Тема 5.7: Оценка устойчивого управления землепользованием	См. п. 5.1.2 "Практического руководства"
• Оценка экономической пригодности	См. п. 5.1.3 "Практического руководства"
▪ Тема 5.8: Анализ валовой рентабельности	См. п. 5.1.3.1 "Практического руководства"
▪ Тема 5.9: Анализ денежных потоков с учетом ставки дисконтирования	См. врезку 17 "Практического руководства"
• Тема 5.10: Оценка экологических последствий	См. п. 5.4.1 "Практического руководства"
• Тема 5.11: Оценка социальных последствий	См. п. 5.1.5 "Практического руководства"
• Тема 5.12: Анализ юридических аспектов	См. п. 5.1.6 "Практического руководства"
Ключевые вопросы	См. п. 5.2 "Практического руководства"
Мероприятия	См. п. 5.3 "Практического руководства"
• Рекомендации по предоставлению отчетов	См. п. 5.4 "Практического руководства"
▪ Тема 5.13: Рекомендации общего характера	
▪ Тема 5.14: Доклады по пригодности земель	См. п. 5.4.1 "Практического руководства"

▪ Тема 5.15: Доклады по итогам оценки последствий	См. п. 5.4.2 "Практического руководства"
• Тема 5.16: Определение оптимальных вариантов развития	См. п. 5.4.3 "Практического руководства"
Полезные средства	См. п. 5.5 "Практического руководства"
Контрольный перечень	См. п. 5.6 "Практического руководства"

Таблица 1: Критерии оценки и ранжирования предлагаемых вариантов землепользования

Руководствуйтесь этими критериями для ранжирования различных вариантов землепользования. При необходимости, можно добавлять дополнительные критерии.

Экологические	Социальные	Экономические
Деградация земель (показатели НБДЗ)	Гендерная структура социальной группы фермеров	ВВП сельского хозяйства
Качество почв	Возрастная структура социальной группы фермеров	Анализ затрат и выгод
Потребление воды в сельском хозяйстве	Масштабы нищеты	Занятость
Интенсивность и эффективность водопользования	Доступ к базовым услугам	Уровень инфляции
Водный стресс	Потери и порча пищевой продукции	Торговый баланс
Лесной покров	Коренные народы и общины	Прозрачность рынков и торговли
Изменение температуры поверхности	Участие групп гражданского общества	Ассигнования на сельскохозяйственные исследования
Площадь восстановления экосистем	Политика землепользования	Инфраструктура сельского хозяйства
Находящиеся под угрозой исчезновения виды	Механизм взаимодействия с заинтересованными сторонами	
Биоразнообразие	Владение и пользование земельными ресурсами	
Качество воздуха		
Валовой объем выборов парниковых газов в сельском хозяйстве		
Опустынивание		
Ветровая и водная эрозия		
Засоление почвы		
Загрязнение почвы		

Таблица 2: Шаблон матрицы анализа достижения целей

После того как критерии выбраны, можно использовать матрицу оценки по баллам критериев для каждого вида землепользования и определить варианты с наивысшим оценочным баллом. Для обеспечения того, чтобы должное внимание уделялось наиболее важным критериям, можно применять весовые коэффициенты.

Критерии		Землеполь- зование X1	Землеполь- зование X2	Землеполь- зование X3	Землеполь- зование X4	Прочие
Экологические	Деградация земель (показатели НБДЗ)					
	Качество почв					
	Потребление воды в сельском хозяйстве					
	Интенсивность и эффективность водопользования					
	Водный стресс					
	Лесной покров					
	Изменение температуры поверхности					
	Площадь восстановления экосистемы					
	Находящиеся под угрозой исчезновения виды					
	Биоразнообразие					
	Качество воздуха					
	Валовой объем выборов парниковых газов в сельском хозяйстве					
Прочие						
Социальные	Гендерная структура социальной группы фермеров					
	Возрастная структура социальной группы фермеров					
	Масштабы нищеты					
	Доступ к базовым услугам					
	Потери и порча пищевой продукции					
	Коренные народы и общины					
	Участие групп гражданского общества					
	Политика землепользования					

	Механизм взаимодействия с заинтересованными сторонами					
	Владение и пользование земельными ресурсами					
	Прочие					
Экономические	ВВП сельского хозяйства					
	Анализ затрат и выгод					
	Занятость					
	Уровень инфляции					
	Торговый баланс					
	Прозрачность рынков и торговли					
	Ассигнования на сельскохозяйственные исследования					
	Инфраструктура сельского хозяйства					
	Прочие					
Конечный показатель						

ШАГ 6. ПРОВЕСТИ КОНСУЛЬТАЦИИ И ПРИНЯТЬ РЕШЕНИЕ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРИГОДНЫХ И ПРИЕМЛЕМЫХ ВАРИАНТОВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	
Ключевые вопросы	Краткие ответы
Каковы его цели?	Заключение официального "территориального договора", закрепляющий согласие заинтересованных сторон с реализуемыми вариантами землепользования (Ziadat <i>et al.</i> , 2022).
Кто отвечает за реализацию?	Целевая группа КПЗ ⇔ заинтересованные стороны
Каков порядок действий?	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить эффективное информирование заинтересованных сторон о выводах, сформулированных группой по планированию. • Организовать переговорную площадку. • Рационально организовать процесс переговоров между заинтересованными сторонами, уделяя особое внимание: i) учету при планировании возможности возникновения споров и противоречий; ii) не заявленным позициям, а интересам заинтересованных сторон; iii) установлению правил ведения переговоров для обеспечения беспристрастности процесса; и iv) содействию формированию консенсуса, используя посредничество и формат рабочих групп.
Каковы ожидаемые итоги?	<ul style="list-style-type: none"> • Наглядные свидетельства публичного коммуникационного взаимодействия (например, проведение публичных встреч,

	<p>протоколы семинаров, резюме технических исследований в печатном или онлайн-виде, вопросники); и</p> <ul style="list-style-type: none"> • заявление заинтересованных сторон с выражением согласия с подготовленным по итогам переговоров территориальным соглашением и готовности содействовать его исполнению.
--	--

Врезка 8. Темы для Шага 6, отраженные в "Практическом руководстве"

• Тема 6.1: Почему переговоры необходимы?	См. п. 6.1 "Практического руководства"
• Тема 6.2: Планирование для обеспечения успеха переговоров	См. п. 6.1.1 "Практического руководства"
• Тема 6.3: Планирование для предотвращения потенциальных конфликтов	См. п. 6.1.1.1 "Практического руководства"
• Тема 6.4: Сосредоточенность не на заявленных позициях, а на интересах	См. п. 6.1.1.2 "Практического руководства"
• Тема 6.5: Как вести переговоры?	См. п. 6.1.2 "Практического руководства"
• Тема 6.6: Обеспечение непредвзятости переговорного процесса	См. п. 6.1.2.1 "Практического руководства"
• Тема 6.7: Содействие формированию консенсуса	См. п. 6.1.2.2 "Практического руководства"
• Тема 6.8: Организация переговоров	См. п. 6.1.2.3 "Практического руководства"
• Тема 6.9: Желаемые итоги	См. п. 6.1.2.4 "Практического руководства"
• Тема 6.10: Коммуникационное взаимодействие, участие общественности и организация [переговорных] площадок	См. п. 6.2 "Практического руководства"
Важнейшие мероприятия	См. п. 6.3 "Практического руководства"
Полезные средства	См. п. 6.5 "Практического руководства"
Контрольный перечень	См. п. 6.6 "Практического руководства"

ШАГ 7. ПОДГОТОВИТЬ КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

Ключевые вопросы	Краткие ответы
Каковы его цели?	Составить план действий/осуществления, включающий все мероприятия, необходимые для выполнения территориального договора, включая план-график работ, а также людские, финансовые и материальные ресурсы.
Кто отвечает за реализацию?	Целевая группа КПЗ
Каков порядок действий?	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить хранение документов в надежной базе данных. • Исходя из вариантов, определенных на Шаге 6, конкретно прописать по каждой земельной единице рекомендуемые и запрещенные приемы использования земель или управления ими. • Если необходимо развитие инфраструктуры, составить план подготовки материально-технического обеспечения с конкретным указанием потребностей в ресурсах, исполнителей и ответственных за осуществление.

	<ul style="list-style-type: none"> • Составить бюджет для всех мероприятий и определить источники финансирования. • Составить планы-графики достижения целевых показателей изменений в охватываемом плане районе. • Если участвуют несколько учреждений, обеспечить наличие действенных механизмов коммуникационного взаимодействия и участия. • Удостовериться в том, что план землепользования не противоречит действующему законодательству и нормативной базе землепользования. • Обеспечить прозрачности процесса за счет документирования всех этапов осуществления плана.
Каковы ожидаемые итоги?	План действий в области землепользования с полным комплектом документов (отчеты, карты, планы-графики и бюджеты).

Врезка 9. Темы для Шага 7, отраженные в "Практическом руководстве"

• Тема 7.1: В чем отличие структурного/общего плана от плана действий/осуществления?	См. п. 7.1 "Практического руководства"
• Тема 7.2: Важные вопросы, которые следует учитывать при разработке комплексного плана землепользования	См. п. 7.2 "Практического руководства"
• Тема 7.3: Рекомендуемый формат и содержание тезисов плана	См. таблицу 12 "Практического руководства"
• Тема 7.4: Важнейшие шаги при подготовке плана	См. п. 7.3 "Практического руководства"
Полезные средства	См. п. 7.6 "Практического руководства"
Контрольный перечень	См. п. 7.7 "Практического руководства"

ШАГ 8. ОСУЩЕСТВИТЬ КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	
Ключевые вопросы	Краткие ответы
Каковы его цели?	Осуществить план
Кто отвечает за реализацию?	Целевая группа КПЗ и организации-исполнители
Каков порядок действий?	Использовать передовой опыт осуществления: <ul style="list-style-type: none"> • заручиться мандатом законодательного органа; • установить правила и положения, выдать разрешения и накладывать санкции за несоблюдение; • выработать рекомендации в рамках открытого процесса взаимодействий; • поддерживать активное взаимодействие заинтересованных сторон; • обеспечить достаточное финансирование и определить приоритетность/последовательность: мероприятий исходя из имеющихся ресурсов.
Каковы ожидаемые итоги?	Комплексный план землепользования осуществлен.

Врезка 10. Темы для Шага 8, отраженные в "Практическом руководстве"

• Тема 8.1: Особенности осуществления плана на разных уровнях	См. п. 8.1 "Практического руководства"
• Тема 8.2: Действенные приемы осуществления	См. п. 8.2 "Практического руководства"
• Тема 8.3: Стратегия осуществления	См. п. 8.3 "Практического руководства"
Ключевые вопросы	См. п. 8.4 "Практического руководства"
Важнейшие мероприятия	См. п. 8.5 "Практического руководства"
Полезные средства	См. п. 8.7 "Практического руководства"
Контрольный перечень	См. п. 8.8 "Практического руководства"

ШАГ 9. ПРОВОДИТЬ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКУ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНОГО ПЛАНА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	
Ключевые вопросы	Краткие ответы
Каковы его цели?	<ul style="list-style-type: none"> • Мониторинг: наладить регулярную обратную связь для обеспечения соблюдения сроков осуществления плана. • Оценка: оценивать, достигаются ли в ходе осуществления плана поставленные задачи, и оценить любые непредусмотренные последствия. • Пересмотр: адаптация плана по мере необходимости.
Кто отвечает за реализацию?	Независимая организация по мониторингу/оценке / целевая группа по комплексному планированию землепользования / заинтересованные стороны.
Каков порядок действий?	<ul style="list-style-type: none"> • Регулярно проводить мониторинг на этапе осуществления плана, в том числе, проводить инспекции на местах, обсуждения с заинтересованными сторонами и анализ данных. • Проводить оценки с привлечением либо внешних специалистов, либо на основе коллективного мониторинга и оценки, обеспечивая при этом вовлечение всех профильных заинтересованных сторон (с учетом необходимости достаточного представительства женщин и молодежи). • Уделять особое внимание качеству осуществления, потенциалу планирующей организации, масштабу политической поддержки на местах и участия заинтересованных сторон. • Пересматривать план, если его осуществление не соответствует предписанному, что могло бы иметь негативные последствия для некоторых заинтересованных сторон, или рассмотреть возможность изменения условий.
Каковы ожидаемые итоги?	<p>Решение:</p> <ul style="list-style-type: none"> • продолжать осуществление как планировалось; или • изменить план, скорректировав сроки или бюджеты, или же заменить организацию-исполнителя; или • предложить изменения плана землепользования и повторно направить его на рассмотрение директивных органов.

Врезка 11. Темы для Шага 9, отраженные в "Практическом руководстве"

• Тема 9.1: Чем отличается "мониторинг" от "оценки"	См. п. 9.1 "Практического руководства"
• Тема 9.2: Оценка точности и эффективности осуществления плана	См. п. 9.2 "Практического руководства"
• Тема 9.3: Коллективные мониторинг и оценка	См. п. 9.3 "Практического руководства"
• Тема 9.4: Пересмотр плана	См. п. 9.4 "Практического руководства"
Ключевые вопросы	См. п. 9.5 "Практического руководства"
Важнейшие мероприятия	См. п. 9.6 "Практического руководства"
Практические результаты	См. п. 9.7 "Практического руководства"
Полезные средства	См. п. 9.8 "Практического руководства"
Контрольный перечень	См. п. 9.9 "Практического руководства"

На *рисунке 10* представлены в обобщенном виде шаги процесса КПЗ, включая вводимые ресурсы, практические результаты, мероприятия и обязанности. Важно учитывать, что эти шаги могут повторяться в силу необходимости возвращения к ранее реализованным шагам, если принято решение о пересмотре плана, исходя из изменившихся обстоятельств или неудовлетворительных результатов осуществления.

Рисунок 10. Краткая характеристика шагов КПЗ (производственные ресурсы, практические результаты, мероприятия и обязанности)

	Шаг 1	Шаг 2	Шаг 3	Шаг 4	Шаг 5	Шаг 6	Шаг 7	Шаг 8	Шаг 9
ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	Директивные органы	Координационный орган	Координационный орган	Целевая группа	Целевая группа	Целевая группа и заинтересованные стороны	Целевая группа	Целевая группа и организационные исполнители	Целевая группа, специалисты по оценке, заинтересованные стороны
ВВОДИМЫЕ РЕСУРСЫ И МЕРОПРИЯТИЯ	<p>Признать существование вопроса/проблемы землепользования</p> <p>Сформировать координационный орган для исходной оценки</p>	<p>Организовать встречи с заинтересованными сторонами</p> <p>Получить первоначальные замечания и предложения заинтересованных сторон</p> <p>Определить потенциальных участников проекта</p>	<p>Отобрать компетентные в технических вопросах учреждения /лиц, представляющих все заинтересованные стороны</p> <p>Составить ТЗ и план работы</p>	<p>Обобщить данные по характеристикам земель и землепользователей</p> <p>Оценить необходимость проведения в дальнейшем дополнительных тематических исследований.</p> <p>Составить спецификации, бюджеты, договоры для организационных исполнителей</p> <p>Инициировать и курировать исследования по составлению характеристик</p>	<p>Провести исследования возможных последствий изменения характера землепользования</p> <p>1) пригодность земель 2) экономический анализ 3) экологические последствия 4) социальные последствия 5) анализ юридических аспектов</p>	<p>Довести результаты исследований до всех заинтересованных сторон</p> <p>Организовать переговорные площадки для заинтересованных сторон</p> <p>Обеспечить ведение переговоров</p>	<p>Прописать по каждой земельной единице рекомендуемые /запрещенные виды землепользования</p> <p>Подготовить бюджеты и графики работ по конкретным мероприятиям</p> <p>Обеспечить действительное участие профильных учреждений</p> <p>Обеспечить соответствие плана действующему законодательству</p> <p>Документировать все этапы осуществления плана</p>	<p>Заручиться мандатом законодательного органа</p> <p>Разработать рекомендации, правила и положения.</p> <p>Выдавать разрешения и накладывать санкции</p> <p>Поддерживать постоянное взаимодействие с заинтересованными сторонами</p>	<p>Регулярно готовить доклады о результатах мониторинга хода работ</p> <p>Получать независимые оценки качества плана, возможностей его осуществления, политической поддержки и участия заинтересованных сторон</p>
ПЛАНИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	ЗАПУСТИТЬ ПРОЦЕСС ПЛАНИРОВАНИЯ	ОПРЕДЕЛИТЬ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫЕ СТОРОНЫ	СФОРМИРОВАТЬ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНУЮ ЦЕЛЕВУЮ ГРУППУ	ДАТЬ ХАРАКТЕРИСТИКУ ЗЕМЕЛЬ, ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ	ПРОВЕСТИ ОЦЕНКУ ПРИГОДНОСТИ ЗЕМЕЛЬ, ЭКОЛОГИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ	СОГЛАСОВАТЬ ПРИГОДНЫЕ И ПРИЕМЛЕМЫЕ ВАРИАНТЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	ПОДГОТОВИТЬ ПЛАН ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	ОСУЩЕСТВИТЬ ПЛАН ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	ПРОВОДИТЬ МОНИТОРИНГ, ОЦЕНКУ И ПЕРЕСМОТР ПЛАНА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ
ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	<p>Определен вопрос землепользования и район планирования</p> <p>Составлен общий план решения проблемы</p>	<p>Составлен перечень всех заинтересованных сторон, общих элементов, взглядов и озабоченностей</p> <p>Определены потенциальные участники проекта</p>	Сформирована представительная и компетентная в технических вопросах целевая группа	Подготовлен всесторонний доклад по техническим характеристикам	Ограниченное число вариантов развития	<p>Общественность информирована</p> <p>Проведены консультации</p> <p>Заключено соглашение заинтересованных сторон по этому плану ("Территориальный договор")</p>	Документально оформлен план действий по вопросам землепользования	План землепользования реализуется	Решение о начале осуществления плана, его изменении или пересмотре

Библиография

- Anh Hoang, T., Nachtergaele, F., Chiozza, F. & Ziadat, F.** 2022. *Land suitability for crop production in the future*. SOLAW21 Technical background report. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cc0878en>
- Biancalani, R. Brown, D., DeWit, P., Clementi, S. & Ljuša, M.** 2004. *Participatory land use development in the municipalities of Bosnia and Herzegovina*. Rome, FAO.
- Конвенция о биологическом разнообразии (КБР).** 2022. *Куньминско-Монреальская глобальная рамочная программа в области биоразнообразия*. Конференция Сторон Конвенции о биологическом разнообразии. Монреаль, Канада. 7–19 декабря 2022 года. CBD/COP/DEC/15/4.
- Секретариат КБР.** 2020. *Глобальная перспектива в области биоразнообразия – 5*. Монреаль, Канада.
- Cotula, L.** 2021. *Tenure rights and obligations – towards a more holistic approach to land governance*. FAO Legal Papers No. 106. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb5191en>
- Crawford, C.L., Estes, L.D., Searchinger, T.D. & Wilcove, D.S.** 2021. Consequences of underexplored variation in biodiversity indices used for land-use prioritization. *Ecological Applications*, 31(7): eo2396. <https://doi.org/10.1002/eap.2396>
- Dawson, N.M., Coolsaet, B., Sterling, E.J., Loveridge, R., Gross-Camp, N.D., Wongbusarakum, S., Sangha, K.K. et al.** 2021. The role of indigenous peoples and local communities in effective and equitable conservation. *Ecology and Society*, 26(3), article 19. <https://doi.org/10.5751/ES-12625-260319>
- Dubey P.K., Singh, A., Chaurasia, R., Pandey, K.K., Bundela, A.K., Dubey, R.K. & Abhilash P.C.,** 2021. Planet friendly agriculture: farming for people and the planet. *Current Research in Environmental Sustainability*, 3(117):100041. <http://dx.doi.org/10.1016/j.crsust.2021.10004>
- Erwin, D.** 2022. *Urban and peri-urban agriculture case studies: overview, conclusions and recommendations. An annex to urban and peri-urban agriculture – from production to food systems*. Rome, FAO and Leuven, Belgium, Rikolto.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).** 1993. *Guidelines for land use planning*. FAO Development Series 1. Rome. <https://www.fao.org/3/T0715E/t0715e00.htm>
- FAO.** 1997. *Negotiating a sustainable future for land*. Rome.
- FAO.** 2002. *Land tenure and rural development*. FAO Land Tenure Studies No. 3. Rome. <http://www.fao.org/3/ay4307e.pdf>
- ФАО.** 2012. *Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности (ДРПРВ)*. Рим. <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/ru/c/1509350/>
- FAO.** 2013. *Governing land for women and men. A technical guide to support the achievement of responsible gender-equitable governance of land tenure*. Rome.
- FAO.** 2016. *Negotiated territorial development in a multistakeholder participatory resource planning approach. An initial sustainable framework for the Near East region*. FAO Land and Water Division Working Paper No. 15. Rome.

FAO. 2017. *Land resource planning for sustainable land management*. Land and Water Division Working Paper 14. Rome.

FAO. 2022. *The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture (SOLAW) – systems at breaking point*. Main report. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb9910en>. (На русском языке опубликована сокращенная версия "Состояние мировых земельных и водных ресурсов для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства: системы на пределе. Сводный доклад – 2021". Рим. <https://doi.org/10.4060/cb7654ru>).

FAO & United Nations Environment Programme (UNEP). 1999. *The future of our land: facing the challenge. Guidelines for integrated planning for sustainable management of land resources*. Rome, FAO and UNEP.

Fischer, G., Nachtergaele, F.O., van Velthuizen, H.T., Chiozza, F., Franceschini, G., Henry, M., Muchoney, D. & Tramberend, S. 2021. *Global Agro-Ecological Zones v4 – model documentation*. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4744en>

Gagné S.A., Bryan-Scaggs, K., Boyer, R.H.W. & Xiang, W., 2020 Conserving biodiversity takes a plan: how planners implement ecological information for biodiversity conservation. *Ambio*, 49(9): 1490–1505. <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01281-z>

Gaston, K., Jackson, S., Nagy, A., Johnson, M.P., Cantú-Salazar, L. & Johnson, M. 2008 Protected areas in Europe – principle and practice. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1134(1):97–119.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2019. Special report: climate change and land. См.: IPCC. Geneva, Switzerland. <https://www.ipcc.ch/srccl>. (На русском языке опубликована сокращенная версия "Изменение климата и земля. Резюме для политиков". 2020 год. [SRCCL_SPM_ru.pdf \(ipcc.ch\)](https://www.ipcc.ch/srccl/SPM_ru.pdf)).

Lagerkvist, C.J. 2014. Economic drivers for urban and peri-urban agriculture. См.: *Urban and peri-urban agriculture for food security in low-income countries – challenges and knowledge gaps*. SLU-Global Report 2014:4. U. Magnusson & K.F. Bergman, eds. Uppsala, Sweden, Swedish University of Agricultural Sciences. <https://www.slu.se/globalassets/ew/org/andra-enh/uadm/global/resources/slu-global-report-2014-4-urban-and-peri-urban-agriculture-for-food-security-webb.pdf>

Metternicht, G. 2018. *Land use and spatial planning: enabling sustainable management of land resources*. Cham, Switzerland, Springer.

Pingault N., Licona Manzur C., Meybeck, A., Gitz, V., Baral, H., Bernoux, M., Crumpler, K., Duchelle A.E., Drieux E., and Thomas R.P. 2024. Land use and the Sharm el-Sheikh joint work on implementation of climate action on agriculture and food security. Working Paper No. 99. Rome, FAO and CIFOR. <https://doi.org/10.4060/cd0981en>

Rights and Resources & Gordon and Betty Moore Foundation. 2022. Indigenous Peoples and local communities forest tenure pledge. *Rights and Resources Annual Report 2021-2022*. Washington, DC, Rights and Resources. <https://2022report.rightsandresources.org/>

Stokes D.L., Hanson, M.F., Oaks, D.D., Straub, J.E. & Ponio, A.V. 2010. Local land-use planning to conserve biodiversity: planners' perspectives on what works. *Conservation Biology*, 24(2):450–60. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2009.01356.x>

Tarrason, D., Andrian, G. & Groppo, P. 2017. *Toolkit for the application of Green Negotiated Territorial Development (GreenNTD)*. FAO Land and Water Division Working Paper 16b. Rome, FAO. <https://www.fao.org/3/i6591e/i6591e.pdf>

United Nations. 1994. *Convention on Desertification*. Information Program on Sustainable Development. New York, USA. https://archive.ipcc.ch/ipccreports/sres/land_use/index.php?idp=52#s2-2-5-1

Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБООН). 2022. Проект доклада Конференции Сторон о работе ее пятнадцатой сессии, состоявшейся в Абиджане, Кот-д'Ивуар, 9–20 мая 2022 года. Часть вторая: Меры, принятые Конференцией Сторон на ее пятнадцатой сессии. Добавление. Бонн. https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-10/ICCD_COP%2815%29_23_Add.1-2208672R.pdf

UNCCD & FAO. 2020. *Land degradation neutrality in small island developing states*. Bonn, UNCCD.

Verburg, P., Alexander, P., Evans, T. & Vliet, J. 2022 Beyond land cover change: towards a new generation of land use models. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 38:77–85.

World Bank. 2023. Urban development. См.: *World Bank*. Washington, DC. <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>

Yang, Y., Hobbie, S.E., Hernandez, R.R., Fargione, J., Grodsky, S.M., Tilman, D., Yong-Guan Zhu, Y.-G. et al. 2020. Restoring abandoned farmland to mitigate climate change on a full Earth. *One Earth*, 3(2): 176–186. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.07.019>

Ziadat, F., De Pauw, E., Nachtergaele, F. & Fetsi, T. 2021. A land resources planning toolbox to promote sustainable land management. *Sustainable Agriculture Research*, 10(1). <https://www.ccsenet.org/journal/index.php/sar/article/view/0/44590>

Ziadat, F., Berkat, O., Ouchna, R., Toumi, M., Fetsi, T., Harari, N., Mekdaschi Studer, R. & Schlingloff, S. 2022. Participatory land resources planning to promote sustainable landscape management in rainfed areas-Morocco. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 6. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2022.848043>