

14 February 2005

RUSSIAN

Original: ENGLISH

КОНВЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО БОРЬБЕ С ОПУСТЫНИВАНИЕМ

КОМИТЕТ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНВЕНЦИИ

Третья сессия

Бонн, 2-11 мая 2005 года

**ИНТЕГРИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ДЕЙСТВИЙ
И ИХ ВКЛАД В ОБЩИЕ МЕРЫ ПО ИСКОРЕНЕНИЮ БЕДНОСТИ**

РЕЗЮМЕ

Оценку бедности и деградации земель в сухих, полузасушливых и субгумидных районах характеризуют два разных, но параллельных и иногда сочетающихся друг с другом процесса: процесс, связанный с подготовкой и осуществлением национальных программ действий (НПД) в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБОООН), и процесс, относящийся к стратегиям уменьшения бедности, кульминацией которого во многих странах является подготовка стратегий сокращения бедности и документов с изложением стратегий сокращения бедности (ДССБ) по инициативе Всемирного банка. При их тесной взаимосвязке эти два процесса являются наиболее эффективными средствами решения проблем ресурсов и проблем бедности. Интегрирование НПД в ДССБ оказывает положительное влияние на секторальные стратегии, придавая им комплексный характер, обеспечивает более широкое применение подходов, предлагаемых в КБОООН, и позволяет обратить большее внимание на взаимосвязь окружающей среды и бедности. Результаты такого интегрирования могут найти практическое выражение в более четком ориентировании инвестиций на учет интересов бедного населения в большинстве затрагиваемых бедных районов. Эти инвестиции обеспечат экологическую устойчивость и улучшение материального благосостояния. Некоторые страны уже пошли по этому пути.

ICCD/CRIC(3)/MISC.1

GE.05-60318 (R) 140305 160305

В настоящем документе подробно описываются потребности, процессы и выгоды, связанные с обеспечением такой взаимоувязки при решении проблем бедности и нищеты в затрагиваемых странах. В сформулированных рекомендациях предлагаются возможные способы обеспечения такой взаимоувязки и характеризуются шаги, которые необходимо предпринять всем сторонам, включая координационные центры по НПД, участников процесса ДССБ, учреждения, затрагиваемые страны и развитые страны, на индивидуальной основе и в рамках партнерских объединений, которые должны быть сформированы для решения проблемы уменьшения бедности в районах с деградировавшей окружающей средой.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ		5
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 8	6
II. МАСШТАБЫ ДЕГРАДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ И ЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА НАСЕЛЕНИЕ И ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ	9 - 20	8
A. Связи с бедностью.....	11 - 14	9
B. Экономика сельских районов и экологическая устойчивость.....	15 - 17	10
C. Связь с целями развития, сформулированными в Декларации тысячелетия	18 - 20	11
III. СОЗДАВАЕМЫЕ КБОООН ВОЗМОЖНОСТИ ДОСТИЖЕНИЯ СИНЕРГИЗМА МЕЖДУ РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРСКИМИ КОНВЕНЦИЯМИ С ОПОРОЙ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ.....	21 - 24	12
IV. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ.....	25 - 33	13
A. Цели и задачи.....	25 - 29	13
B. Возможные способы усиления НПД с целью максимизации их воздействия на документы о стратегии сокращения бедности	30 - 33	14
V. ДОКУМЕНТЫ О СТРАТЕГИИ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ	34 - 39	18
VI. ИНТЕГРИРОВАНИЕ НПД В ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ ДССБ В ЦЕЛЯХ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ДЕГРАДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ И БЕДНОСТИ	40 - 56	23
A. Уровни и точки приложения усилий по интегрированию	43 - 45	

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
B. Интегрирование на уровне макрополитики.....	46 - 50	25
C. Интегрирование на межсекторальном уровне	51	27
D. Интегрирование на местном уровне и на уровне сообществ.....	52 - 54	27
E. Подходы к интегрированию и средства его обеспечения	55 - 56	28
VII. ВОПРОСЫ ДЛЯ ИНТЕГРИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОЕКТОВ.....	57 - 60	29
VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ: ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ОБОЮДОВЫГОДНЫХ ВАРИАНТОВ РЕШЕНИЙ	61 - 73	32
A. Выводы.....	61 - 71	32
B. Рекомендации	72 - 73	34

Приложения

I. Необходимость эффективного интегрирования.....	37
II. Интегрирование НПД в стратегию уменьшения бедности: опыт Буркина-Фасо	39
III. План действий по ликвидации бедности в Уганде.....	48

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БСВЗ	Бедные страны с высокой задолженностью
ВВУР	Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ДССБ	Документ о стратегии сокращения бедности
КБОООН	Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием
КБР	Конвенция о биологическом разнообразии
КПОЗЗ	Комплексная программа освоения засушливых земель
КРОК	Комитет по рассмотрению осуществления Конвенции
КС	Конференция Сторон
МВФ	Международный валютный фонд
НКО	Национальный координирующий орган
НПД	Национальная программа действий
НПО	Неправительственные организации
НФБО	Национальный фонд борьбы с опустыниванием
ОГР	Обзор государственных расходов
ОМС	Организации местных сообществ
ОСПП	Общесекторальная программа помощи
ОСПР	Окружающая среда и природные ресурсы
ПДИБ	План действий по искоренению бедности
РКИКООН	Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата
РПД	Региональная программа действий
СКРГ	Секторальная рабочая группа
СПС	Стратегия помощи странам
СРПД	Субрегиональная программа действий
ССБ	Стратегия сокращения бедности
ТФП	Технические и финансовые партнеры
УПР	Управление природными ресурсами
УУЗР	Устойчивое Управление земельными ресурсами
ЦГ	Целевая группа
ЦРДТ	Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

I. ВВЕДЕНИЕ

1. С момента проведения первой Всемирной конференции по окружающей среде (Стокгольм, Швеция, 1972 год) проблема опустынивания и засухи стала постоянно обсуждаться на мировых форумах. Однако принята КБОООН была лишь в 1994 году благодаря выполнению резолюции, утвержденной в 1992 году на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (КООНОСР), а в силу она вступила позднее - в 1996 году.
2. Эта Конвенция значительно отличается от прежних конвенций по окружающей среде. В ней рассматривается проблема физической окружающей среды, но с первого пункта признается, что в центре этой проблемы находятся люди и что Конвенция призвана обеспечить в районах, подверженных опустыниванию, благополучие как людей, так и окружающей среды. Эта общая сориентированность нашла отражение в руководящих принципах по НПД, в которых обращается особое внимание на роль партнерских объединений в осуществлении программ смягчения его последствий и на "эффективное участие на местном, национальном и региональном уровнях неправительственных организаций (НПО) и местного населения как женщин, так и мужчин, и в особенности пользователей ресурсами, включая земледельцев и животноводов и их представительные организации, в планировании политики, принятии решений, осуществлении и анализе НПД, которые требуют регулярного обзора и подготовки регулярных докладов о ходе этой работы"¹.
3. Секретариату КБОООН, созданному для управления Конвенцией и ее пропагандирования, удалось оказать поддержку в подготовке и осуществлении примерно 70 НПД: он созвал шесть Конференций Сторон (КС) и обеспечил обслуживание двух комитетов - Комитета по рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК) и Комитета по науке и технике (КНТ). Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР) (Йоханнесбург, Южная Африка, 2002 год) признала открывающиеся благодаря КБОООН возможности совмещать охрану окружающей среды, социально и экономически целесообразное землепользование и борьбу с бедностью, тем самым содействуя реализации целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ) (особенно целей 1-7), а также ее способность стать важным составным элементом процесса осуществления ВВУР.

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке.

4. При рассмотрении своих целей и задач в процессе подготовки к ВВУР Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ) ввели в практику новую категорию базовых документов для проведения странового анализа - ДССБ. ДССБ разрабатывались как основной составной элемент стратегии помощи странам (СПС) Всемирного банка и стали предварительным условием оказания помощи многим странам.

5. ДССБ были призваны стать основой для выработки внутригосударственной политики и программ по уменьшению бедности в странах с низким уровнем доходов, а также обеспечить этим странам помощь в процессе развития. Они замысливались как документы, подготавливаемые по инициативе стран, но с участием широкого круга внутренних и внешних партнерских объединений, и должны были обеспечить учет принципов Всеобъемлющей рамочной программы в области развития при разработке планов и проведения мероприятий на местах².

6. Как и в КБОООН, в программных документах Всемирного банка, в частности, поставлена задача "...содействовать тому, чтобы люди помогали друг другу и окружающей их природной среде, посредством выделения ресурсов, обмена знаниями, формирования потенциала и налаживания партнерских связей между государственным и частным секторами"³.

7. На ВВУР и в целях развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), была одобрена ориентация на стратегии сокращения бедности⁴. Около 75% бедного населения мира живет в сельских районах, и, поскольку Всемирный банк также озабочен вопросом о неотложной необходимости "комплексного учета экологических соображений в стратегиях сокращения бедности и в стратегиях развития"⁵, возможности и необходимость взаимоувязки НПД и ДССБ очевидны. Задача этого документа - определить возможные способы достижения этой цели, основываясь на тщательном анализе двух вышеупомянутых процессов и опираясь на осуществляемые в этой области

² World Bank (2002), *Source Book for Poverty Reduction Strategies*. Vol. 1. Core Techniques and Cross Cutting Issues, p. 5. The World Bank, Washington, D.C.

³ World Bank (2000), *Towards an Environmental Strategy for the World Bank Group*. Progress Report Discussion Draft. The World Bank, Washington, D.C.

⁴ World Bank (2002), *Source Book for Poverty Reduction Strategies*. Vol. 2. Macroeconomic and Sectoral Approaches, p. 67. The World Bank, Washington, D.C.

⁵ World Bank (2000), *Guidelines for Joint Staff Assessment of a Full Poverty Reduction Strategy Paper*, p. 3. The World Bank, Washington, D.C.

инициативы по их взаимоувязыванию, которые были предприняты в ряде стран Африки, в частности в Буркина-Фасо, Уганде, Танзании и Руанде.

8. Настоящий документ был подготовлен при содействии Леонарда Берри, Андре Бассоле, Джонса Руомбе, Дженнифер Олсон и Лахдара Букерру.

II. МАСШТАБЫ ДЕГРАДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ И ЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА НАСЕЛЕНИЕ И ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

9. Дегградация земель, и в первую очередь опустынивание и обезлесение, непосредственно затрагивают большее число людей, чем любая другая экологическая проблема. Дегградация земель обычно является результатом их ненадлежащего использования и следствием конфликтов и конкуренции между землепользователями, по причине которых решения, принимаемые в сфере управления земельными ресурсами, носят недальновидный и нерациональный характер. Дегградацией земель затронуто более 2 млрд. людей в мире, при этом экологические и экономические беженцы создают все более серьезные проблемы для многих стран⁶. Во всем мире дегградации земель подвержено около 1 900 млн. гектаров земельных площадей. В Африке, согласно оценкам, процессу дегградации почв подвержено 500 млн. гектаров земель, в том числе две трети всех продуктивных сельскохозяйственных земель региона⁷. Считается, что в настоящее время процессом дегградации земель затронуто две трети всех пахотных земель и одна треть всех пастбищных угодий Африки. Около трех четвертей этих дегградированных земель находятся в засушливых районах⁸.

10. В засушливых районах процесс опустынивания характеризуется общим снижением объема экосистемных услуг⁹, в том числе сокращением площади растительного покрова, потерей углерода и ростом показателя летучести в водных системах, что делает воду еще более дефицитным продуктом для людей, животных, сельхозкультур и окружающей

⁶ GEF Council (2004), GEF/C.24/6.

⁷ UNEP (2002), *Global Environment Outlook 3. Past Present and Future Perspectives*.

⁸ Scherr, Sara. (1999), *Soil Degradation: A threat to developing-country food security in 2020?* Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper 27, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., February.

⁹ Экосистемные услуги - это услуги окружающей природной среды, имеющие существенно важное значение для человеческой жизни, например энергетические услуги (гидроэнергия, древесина и древесный уголь), чистый воздух, вода и продукты биоразнообразия (леса и растительность).

среды. К типичным тенденциям относятся: нерациональная и неустойчивая практика распаивания пастбищных угодий, зарастание лугов кустарниковой растительностью, усиление эрозии почв, обезлесение, сокращение биоразнообразия и ускоренное засоление орошаемых земель.

А. Связи с бедностью

11. Бедность - это явление, в целом характерное для сельских районов: при нынешних тенденциях доля бедного населения в сельских районах не опустится ниже уровня 50% до 2035 года¹⁰. В бедных странах сельской бедности уделяется даже большее внимание, чем в среднем в мире. В Буркина-Фасо, Мавритании, Боливии и Никарагуа, например, доля бедных жителей сельских районов составляет более двух третей от общего числа бедных. Явление сельской бедности непосредственно связано с деградацией земель и природных ресурсов: их деградация приводит к бедности, а бедность во многих случаях очень сильно затрудняет восстановление природных ресурсов. В засушливых районах эта взаимосвязь усиливается из-за изменчивости годовых сумм осадков, что приводит к снижению продовольственной безопасности. В этих районах необходимы устойчивые системы генерирования средств к существованию, которые способны обеспечить учет этих рисков и неопределенностей, включая кочевничество.

12. Кроме того, во многих странах деградацией земель можно частично объяснить и бедность в городах. Исследования в самых разных районах - начиная с Западной Африки и кончая Мексикой - показывают, что деградация земель приводит к миграции населения в крупные города или другие страны, где многие из мигрантов превращаются в городскую бедноту¹¹.

13. В маргинальных сельских районах средства существования людей обычно зависят от экосистемных услуг, что может стать причиной возникновения следующих явлений:

1) подверженность домохозяйств значительному риску вследствие их уязвимости перед климатическими колебаниями, болезнями растений и животных, колебаниями цен и сдвигами в макроэкономической политике (например, девальвация, изменение процентных ставок и т.д.), 2) сезонный характер поступления доходов и

¹⁰ Ravillion, Martin (2000), *On the Urbanization of Poverty*. The World Bank, Washington, D.C. Processed.

¹¹ Leighton, Michelle (1999), *Environment Degradation and Migration. Drylands, Poverty and Development*. Proceedings of the 15 and 16 June 1999 World Bank Round Table. The World Bank, Washington, D.C.

продовольственного снабжения, 3) неоднородный характер сельскохозяйственного производства и инвестиционных стратегий, и 4) ограниченные возможности роста из-за низкого и малоэластичного спроса на продовольственные товары при увеличении национального дохода. Эти маргинальные сельские районы часто характеризуются низкой плотностью населения и подверженностью действию лимитирующихся факторов географического характера, которые обуславливают высокий уровень транзакционных издержек и ограниченный доступ к объектам физической и социальной инфраструктуры, приводят к формированию теневой экономики и образованию культурных и языковых различий, нередко ограничивающих возможности влияния на процесс принятия решений, и содействуют тому, что важную роль в экономике играют женщины, хотя эта роль зачастую и не признается.

14. К наиболее сильно затронутым районам относятся засушливые, полусушливые и сухие субгумидные районы Африки и Азии, хотя районы Латинской Америки и Карибского бассейна также подвергаются значительным воздействиям. Воздействие этого процесса деградации оборачивается региональными и глобальными последствиями, включая усиление интенсивности пыльных и песчаных бурь и ежегодную потерю углерода, оцениваемую более чем в 230 млн. тонн. Оно также ведет к увеличению масштабов и последствий "дорогостоящих" стихийных бедствий (наводнения и оползни, пожары или песчаные бури), которые сильно отражаются на положении бедного населения. Взаимосвязь деградации засушливых земель и бедности на региональном, национальном и местном уровнях очевидна.

В. Экономика сельских районов и экологическая устойчивость

15. Хотя при рассмотрении взаимосвязи между бедностью и окружающей средой в засушливых районах основное внимание уделяется базе природных ресурсов, важными для понимания специфики этой взаимосвязи является целый ряд факторов. К наиболее важным из них относятся: гарантии землевладения и права доступа бедного населения, экологические стимулы для устойчивого инвестирования средств в процесс управления земельными ресурсами, степень вовлечения бедного населения в процессы принятия решений, касающихся ресурсной политики, местный институциональный потенциал и доступность и стоимость технологий для устойчивого производства. Кроме того, за счет изменения силы действия этих факторов определенное влияние на взаимосвязь между окружающей средой и бедностью также оказывает макроэкономическая и отраслевая политика. Макрополитика оказывает разнообразные воздействия на различные группы бедного населения, на окружающую среду, которую они используют, а также на имеющиеся у них возможности позитивной адаптации.

16. Между тем опыт реализации многих программ по смягчению последствий деградации показывает, что методы и политика, применяемые для уменьшения степени деградации, зависят от масштабов (например, размер сельскохозяйственного предприятия влияет на рентабельность предлагаемой практики) и оказывают разное влияние на различные слои общества (например, проводимая политика по-разному отражается на положении домохозяйств, возглавляемых мужчинами и женщинами). Поэтому неодинаковый характер воздействия предлагаемых методов и политики на различные слои общества, особенно бедное население, необходимо принимать во внимание. После завершения программ бедные сельхозпроизводители редко продолжают применять методы, позволяющие уменьшить масштабы деградации, если применяемая ими практика не ставит под угрозу производство в рамках существующей системы хозяйствования и позволяет иметь стабильные доходы, покрывающие издержки по ее применению. Одновременное сокращение масштабов бедности и деградации земель может потребовать стратегического инвестирования и стимулирования деятельности во вторичном и третичном секторах, особенно там, где в качестве сырья используется продукция первичного сектора.

17. Нередко наиболее эффективным способом достижения экологической устойчивости является обеспечение роста в сельских районах и инвестирование в них соответствующих средств с ориентацией на учет интересов бедного населения.

С. Связь с целями развития, сформулированными в Декларации тысячелетия

18. ЦРДТ были поставлены для того, чтобы обязать страны предпринимать больше усилий для борьбы с бедностью, неграмотностью, голодом, необразованностью, гендерным неравенством, детской и материнской смертностью, болезнями и деградацией окружающей среды. Благодаря их постановке мир получил средства для ускорения темпов процесса развития и для достижения измеримых результатов.

19. Деградация земель и сельская бедность имеют важнейшее значение для двух целей из восьми ЦРДТ и оказывают влияние на несколько других. Основой взаимосвязи между деградацией земель и сельской бедностью являются цели 1 и 7, связанные с искоренением крайней бедности и голода и обеспечением экологической устойчивости. Цели 2-6 являются важными элементами создания жизнеспособных устойчивых сообществ в сельских районах, а основную часть задач, которым посвящен настоящий документ, заключает в себе цель 8, связанная с формированием глобального партнерства в целях развития.

20. Интегрирование НПД в процесс ДССБ позволит непосредственно подойти к реализации ЦРДТ, особенно в сельских районах, подверженных деградации земель. Из

1,2 млрд. людей, живущих в бедности, как минимум 800 млн. живут в районах, на которые оказывает влияние процесс деградации окружающей среды.

III. СОЗДАВАЕМЫЕ КБОООН ВОЗМОЖНОСТИ ДОСТИЖЕНИЯ СИНЕРГИЗМА МЕЖДУ РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРСКИМИ КОНВЕНЦИЯМИ С ОПОРОЙ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ

21. Во всех трех рио-де-жанейрских конвенциях, а именно в Конвенции о биологическом разнообразии (КБР), Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) и КБОООН, обращается внимание на основные проблемы окружающей среды мира. Если взять эти три конвенции, то в КБОООН внимание, уделяемое взаимосвязи между людьми и окружающей средой, носит наиболее конкретный характер. В ней фактически рассматриваются вопросы интегрирования/обеспечения гибкости, профилактических мер, партнерства и участия в конкретизации НПД¹². Авторам программ было также предложено включать в них и меры, которые могут в значительной мере помочь бедному населению, такие, как:

- создание и/или укрепление, в зависимости от обстоятельств, систем продовольственной безопасности, включая средства хранения и сбыта, особенно в сельских районах;
- составление проектов по альтернативным источникам средств к существованию, которые могут обеспечить получение доходов в районах, подверженных засухе;
- разработка устойчивых программ ирригации и водоснабжения для нужд как земледелия, так и животноводства.

22. В КБР и РКИКООН рассматриваются состояние и тенденции изменения глобальной базы природных ресурсов, и в том, что касается засушливых районов мира, они взаимосвязаны с КБОООН. Поддержание и восстановление биоразнообразия является важным компонентом и/или побочным продуктом действий по обеспечению более комплексного взаимоучета интересов ресурсопользования и устойчивого управления земельными ресурсами. Процесс изменения климата подвержен действию многих факторов и сам оказывает многочисленные воздействия, но изменения в области землепользования и рациональное использование природных ресурсов в засушливых

¹² КБОООН, текст Конвенции, статья 10.

районах также являются факторами, влияющими на изменение климата. С одной стороны, процесс изменения климата имеет серьезные последствия для устойчивого управления землями в засушливых районах. С другой стороны, влияние устойчивого управления землями на уменьшение потерь углерода и на усиление его связывания, а также на снижение альбедо само является важным фактором, способствующим изменению климата.

23. Применение в связи с осуществлением НПД комплексных подходов, ориентированных на земельные ресурсы, может обеспечить формирование подхода, полезного для всех конвенций, поскольку объединенные усилия такого рода можно предусмотреть в ДССБ и в рамочных программах по оказанию помощи в целях развития. Задачи трех конвенций можно решать путем разработки с опорой на НПД программ, согласующихся с использованием экосистемного и ландшафтного подходов и с необходимостью поддержания или восстановления экосистемных услуг, особенно в районах проживания уязвимых групп с низкими доходами.

24. В условиях, когда во всем мире ведется работа по решению проблем бедности в контексте экологической устойчивости, возможности проведения совместной работы по осуществлению трех конвенций на региональном, национальном и местном уровнях во благо окружающей среды и общества, особенно его бедных слоев, могут быть однозначно расширены благодаря связанной с КБОООН новой оперативной программе (ОП) Глобального экологического фонда (ГЭФ) по устойчивому управлению земельными ресурсами (УУЗР).

IV. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ

A. Цели и задачи

25. Основная цель НПД - выявить факторы, способствующие процессам деградации и опустынивания, и определить меры по борьбе с последствиями засухи и/или их смягчению. В связи с этим они призваны обеспечить получение исходной информации, на основе которой должны разрабатываться стратегия, основные принципы действий, политика и программы. Политика, планы и программные рекомендации для правительств являются неотъемлемыми компонентами НПД, равно как и выявление потребности в технической поддержке и определении требуемых инвестиций.

26. В Боннском заявлении (2000 год) (решение 8/СОР.4) определены в соответствии с национальными планами и приоритетами стратегические направления действий на всех уровнях, а также выражено общее намерение сосредоточить усилия в тех сферах, которые были определены на национальном уровне, включая следующие: пропаганда

традиционных знаний, поддержка соответствующих форм экологического образования и укрепление сотрудничества с учреждениями и организациями, занимающимися политикой и программами развития, в целях искоренения неграмотности и дальнейшего совершенствования работы по формированию потенциала в затрагиваемых районах.

27. Характерная особенность НПД заключается в том, что основы, используемые для выработки политических рекомендаций и программ, должны опираться на принцип участия и носить комплексный характер. Должен постоянно идти непрерывный итеративный процесс консультаций с многочисленными заинтересованными сторонами. Нередко для руководства этой работой формируется национальный координирующий орган, однако места базирования координационных центров в разных странах варьируются. В число заинтересованных сторон, участвующих в процессе, должен входить широкий круг субъектов и учреждений, включая представителей различных министерств, государственных учреждений, неправительственных организаций (НПО), организаций местных сообществ (ОМС), академических учреждений, частного сектора, региональных и местных органов власти и средств массовой информации. Идеальным является случай, когда в НПД анализ и рассмотрение проблем осуществляются на межсекторальной основе.

28. В ходе этого процесса должны быть выявлены основные проблемы и сформирован консенсус по вопросу о том, как их решать. Характер политической поддержки программ и согласования программ с другими планами и направлениями политики в процессе консультаций может постепенно меняться. После этого должен вестись поиск финансирования для предлагаемых инициатив, причем как внутри стран - путем участия в бюджетном процессе, так и за их пределами - посредством обращения к самым разнообразным национальным и международным источникам.

29. В своих национальных докладах, являющихся неотъемлемым элементом текущего процесса, затрагиваемые страны сообщают секретариату КБОООН о достигнутом ими прогрессе в осуществлении мер по борьбе с деградацией земель и опустыниванием, в том числе о ее социально-экономических аспектах.

В. Возможные способы усиления НПД с целью максимизации их воздействия на документы о стратегии сокращения бедности

30. Структура НПД хорошо поддается интегрированию в процесс ДССБ. С наибольшей пользой это можно сделать в тех наименее развитых странах, где экосистемы засушливых районов находятся под угрозой засухи и опустынивания. Они ориентированы на население, строятся на принципе участия и нацелены на конкретные действия. Между

принципами Конвенции, концепцией НПД и целями ДССБ существует тесная взаимосвязь¹³.

31. Некоторые аспекты процесса НПД можно усилить, с тем чтобы улучшить адресность и разработку эффективных программ и планов, нацеленных на учет интересов бедного населения, и к ним, в частности, относятся:

- институциональный механизм, с помощью которого можно обеспечить поддержку НПД на более высоком уровне, нежели в большинстве ныне существующих правительственных структур. Это предполагает непосредственное вовлечение координационных центров в процесс принятия решений и наделение их полномочиями по осуществлению программ;
- конкретизация порядка осуществления НПД с расчетом на то, чтобы в процессе разработки регулярных местных и перспективных планов и программ можно было отражать приоритетные направления действий;
- придание приоритетам НПД региональной нацеленности и ориентации с целью определения позитивных действий на национальном уровне. Нынешние НПД обычно отличаются географической нейтральностью, и в них могут игнорироваться особые потребности уязвимых районов;
- принятие мер к обеспечению того, чтобы НПД четко согласовывались с национальными природоохранными программами, например с национальными планами действий по охране окружающей среды (НПДОС) и официальными природоохранными соглашениями, с целью задействования значительного потенциала политической воли и использования существующей на уровне стран общей осведомленности, которые стали реальностью после проведения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (КООНОСР);
- уделение большего внимания работе по выявлению коренных причин, географических границ и интенсивности процесса деградации в стране и применение общего подхода к такой работе с целью обеспечения более оперативного направления инвестиций на территориально привязанные программы низового уровня;

¹³ Holtz, Uwe (2003), *Poverty reduction strategy papers and country strategy papers and their relationship with the combat against desertification - role of parliaments*. Bonn.

- применение комплексного подхода к оценочной работе для обеспечения получения локальных данных, которые можно вначале использовать в процессе принятия первоначальных решений о том, в каких районах должны производиться инвестиции в целях борьбы с деградацией, а затем применять в качестве исходных данных для мониторинга воздействия планов и политики. Имеются научные методы для быстрого проведения оценки, предполагающие использование данных, которые существуют в масштабах всего мира¹⁴. Этот подход уже используется в нескольких странах¹⁵;
- стоимостная оценка последствий процесса деградации для домохозяйств и общества, а также на региональном и национальном уровнях. Использование в дополнение к этому анализу другой экологической и социально-экономической информации. К этой цели могут быть адаптированы недавно созданные базы данных и методологии¹⁶;
- проведение мониторинга с использованием собранных исходных данных, о которых упоминалось выше, а также другой информации для выявления влияния осуществляемых политики, планов и программ на управление землями, процесс деградации земель и бедность.

¹⁴ В Афганистане, Сенегале, Китае и других странах для оценки деградации земель использовались данные дистанционного зондирования.

¹⁵ Администрация проекта по оценке степени деградации земель в засушливых районах (ФАО/ЛАДА) Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций подготавливает экспериментальные мероприятия в трех странах.

¹⁶ Например, в рамках Глобального проекта по картированию бедности Организации Объединенных Наций, Всемирного банка, Всемирного института ресурсов и Консультативной группы по международным сельскохозяйственным исследованиям разработана соответствующая методология и создается пространственная база данных о переменных, связанных с бедностью в африканских странах. В процессе этой работы создаются карты, на которых в относительно мелком масштабе отражаются эти переменные, которые можно анализировать вместе с другими данными, в том числе с данными о деградации земель (см. <http://projects.wri.org>). Показатели деградации и бедности предлагались в нескольких исследованиях. Было выработано несколько комплексных подходов к выявлению коренных причин процесса деградации, в том числе в рамках проекта ЮНЕП и ГЭФ "Воздействие и динамика изменений в области землепользования" (ЛУСИД) (www.lucideastafrica.org) и рамочной программы по обеспечению устойчивых средств к существованию в сельских районах.

32. Для реального интегрирования НПД в процесс ДССБ координационные центры могут подготовить справочную матрицу по КБОООН, которая, среди прочего, позволяла бы:

- показать взаимосвязь бедности и деградации земель на местах и в концептуальном плане. Если НПД и ДССБ уже существуют, она позволяла бы увязывать деятельность по осуществлению НПД с конкретными целями ДССБ, а при необходимости - анализировать ДССБ с целью расширения поставленных в нем конкретных задач за счет охвата экологических проблем, особенно проблемы деградации земель;
- выявлять на уровне национальных и местных органов управления проблемы политического характера, которые были определены в процессе создания карт для ДССБ и НПД, и учитывать их при постановке текущих задач; непосредственно заниматься проблемами УУЗР, выявленными в процессе подготовки таких карт, при разработке программ;
- выработать межсекторальный подход к проблемам бедности и окружающей среды, опираясь на прочную институциональную базу. Результатом этого, например, могли бы быть создание межсекторальных рабочих групп, включение персонала, занимающегося поддержкой НПД, в штат учреждений традиционного сектора, комплексный учет проблем бедности и окружающей среды при разработке планов в сельскохозяйственном и других секторах и/или подготовка материалов для процесса государственного бюджетирования. Успешное интегрирование потребовало бы внесения коррективов с учетом того, как распределяются и контролируются финансы и как оцениваются результаты;
- совмещать в ДССБ подход, основанный на анализе положения в секторах экономики, с подходом, ориентирующимся на учет локальной практики УУЗР. За счет этого должны быть определены приоритеты для локальных и сублокальных проектов и мероприятий, которые позволяли бы уменьшить бедность в сельских районах благодаря мерам по оказанию содействия их экономическому росту в интересах бедного населения с особым упором на УУЗР и мерам поддержки обслуживающей и маркетинговой деятельности, а также поддержать процесс разработки комплексного подхода к УУЗР и водохозяйственной деятельности с опорой на сообщества, равно как и альтернативные источники средств существования, имеющиеся в сельских районах;

- проводить наблюдения в процессе работы, связанной с национальными докладами, и оценивать деятельность, имеющую отношение к НПД и ДССБ, особенно связанную с предотвращением опустынивания и деградацией земель.

33. Крайне важно обеспечить, чтобы этот аналитический подход, а также осуществляемый при его использовании процесс мониторинга и оценки опирался на инициативы по формированию потенциала, связанные с НПД. Директивные органы, участвующие в процессе ДССБ, получали бы полезную информацию благодаря хорошо спроектированной и стабильно функционирующей информационной системе.

V. ДОКУМЕНТЫ О СТРАТЕГИИ СОКРАЩЕНИЯ БЕДНОСТИ

34. Процесс ДССБ стал результатом растущей обеспокоенности Всемирного банка, стран-доноров и других учреждений по вопросам развития тем обстоятельством, что проблема бедности, вызывающая многие другие проблемы, на значительной части территории мира непосредственно не решается, и следствием того, что при выработке ЦРДТ была осознана необходимость предметного решения этой проблемы. Первоочередная задача процесса ДССБ заключается в уменьшении бедности в странах с низким уровнем доходов.

35. ДССБ были тесно связаны с СПС доноров и, хотя подготавливались по инициативе стран, предназначались для использования в качестве руководства по определению приоритетных направлений помощи (см. вставку 1, посвященную Руанде). Общие руководящие принципы Всемирного банка для стратегии сокращения бедности в общих чертах отражены на диаграмме 1.

36. Основными задачами ДССБ являются определение бедности, анализ ее коренных причин, а также разработка планов/программ и создание инвестиционных партнерских объединений с целью развертывания деятельности по решению задач, связанных с уменьшением бедности. Хотя бедность в городах частично связана с деградацией земель и миграцией, основные взаимосвязи между процессом ДССБ и НПД выявляются при целенаправленном изучении явления бедности в сельских районах. В разработанных Всемирным банком для ДССБ руководящих принципах оценки сельской бедности и реагирования на нее пропагандируется "целостный межсекторальный подход к уменьшению бедности в сельских районах". ДССБ опирается на организационные принципы подхода, ориентированного на обеспечение "устойчивых средств к существованию", и предусматривает задействование людского, природного, финансового, информационного и социального капитала, а также возможные варианты действий по управлению рисками.

37. Процесс ДССБ замыслился как процесс, инициируемый странами, но формирующийся при широком участии представителей различных секторов. Как правило, при подготовке ДССБ использовался межсекторальный подход, основанный на принципе участия, причем в ряде случаев внутри стран проводились региональные обсуждения с участием местных сообществ.

Вставка 1. Исследование по опыту Руанды: национальные программы действий и стратегии сокращения бедности

Руанда - пример страны, где значительный процент сельского населения живет в бедности (70%), а сельскохозяйственные и залесенные земли являются сильно деградированными. Согласно НПД 2002 года и другим источникам, бедность и деградация земель тесно взаимосвязаны, о чем свидетельствуют следующие факты:

- наивысший уровень бедности отмечается в тех районах, где земли являются наиболее деградированными;
- в качестве одного из причинных факторов бедности обычно называют низкие и снижающиеся урожаи сельскохозяйственных культур;
- в качестве одного из причинных факторов деградации земель обычно называют скудность земельных и других ресурсов, доступных для домохозяйств сельских районов, которая побуждает их применять неустойчивую практику хозяйствования, *"поскольку отчаявшиеся люди пытаются удовлетворить свои потребности путем уничтожения окружающей их природной среды"*;
- эрозия почв настолько сильна, что, согласно оценкам, число жителей страны, которых она может прокормить, ежегодно уменьшается на 40 000 человек;
- к негативно отражающимся на экосистемных услугах явлениям относятся высыхание рек и озер, ухудшение качества естественной растительности и гидрологических показателей, характеризующих болотные системы, истощение почв с переходом этого процесса в их опустынивание, усиление интенсивности наводнений и засухи и быстрое сокращение растительного покрова¹⁷.

¹⁷ *Deuxième rapport national sur la mise en oeuvre de la Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification au Rwanda* (2002), MINITERE, Rép. Rwandaise.

В своем докладе 2002 года "*Rwanda: Country Assistance Strategy (CAS)*" ("*Руанда: стратегия оказания помощи стране (СПС)*") Всемирный банк уделил первоочередное внимание динамичному развитию сельского хозяйства с целью увеличения доходов в стране, и первым из предложенных направлений деятельности было возобновление природных ресурсов. Он назвал "обращение вспять процесса деградации природных ресурсов Руанды" "экономическим и экологическим императивом" (стр. 10). В НПД рост сельскохозяйственного производства также был назван первоочередной задачей Руанды, а следующей по приоритетности задачей было признано возрождение лесов. В НПД был предложен ряд мер по уменьшению масштабов деградации, включая принятие крупной национальной программы мер по борьбе с эрозией, улучшение управления болотными угодьями, поощрение производства молока для его использования в качестве продукта питания и с целью получения органических удобрений, разработку плана регионализации производства сельскохозяйственных культур, проведение работ по агролесомелиорации и лесовосстановлению, а также четкую политику в области землевладения. Особое внимание было уделено тем из запланированных и реализованных на национальном уровне техническим решениям, которые могут потребовать довольно значительных бюджетных ассигнований.

В ДССБ также подчеркивается влияние низкой и снижающейся производительности сельскохозяйственной деятельности на уровень доходов, а также исключительно важное значение экономического роста в сельском хозяйстве для уменьшения бедности¹⁸. Предлагаемые смягчающие меры предусматривают уделение первоочередного внимания более широкому применению внешних вводимых ресурсов, особенно химических удобрений и улучшенных сортов семян. Деятельность, направленная на повышение уровня доходов в сельских районах, была сориентирована на коммерциализацию сельскохозяйственной продукции, регионализацию производства сельскохозяйственных культур и расширение производства товарных и экспортных культур. Эта деятельность не может устранить коренных причин неудовлетворительного управления землями и снижения урожаев и вряд ли гарантирует выгоды самым бедным и наиболее деградированным районам или наиболее бедным домохозяйствам. К другим направлениям предлагаемой деятельности по улучшению положения в сельском хозяйстве относятся: террасирование и совершенствование управления болотными угодьями, улучшение инфраструктуры, маркетинг, политика в области землевладения, кредитование, а также научно-исследовательская и пропагандистская деятельность. Однако в длинный перечень показателей мониторинга бедности не были включены показатели, касающиеся почво- и водосбережения, управления болотными угодьями, агролесомелиорации, лесовосстановления, и другие переменные, характеризующие природоохранную деятельность (вместе с тем в него были включены показатели использования удобрений и отдельных видов семян).

¹⁸ *The Government of Rwanda Poverty Reduction Strategy Paper (2002)*, Ministry of Finance and Economic Planning, Republic of Rwanda.

Возможные способы усиления ДССБ для обеспечения лучшего учета проблем сельской и городской бедности, связанных с деградацией земель

38. В ДССБ, как правило, прекрасно анализируются экономические аспекты сельской и городской бедности, хотя обычно в них не акцентируется внимание на деградации земель или экологических проблемах как причине или следствии бедности. В подготовленном Боджо и Редди (2003 год) обзоре 38 ДССБ проанализирована с применением трехбалльной шкалы работа по учету 17 экологических проблем (шесть из которых были связаны с управлением природными ресурсами (УПР)) в ДССБ¹⁹. Средний бал 0,9 свидетельствует о низкой степени их учета. Анализ отдельных ДССБ, проведенный при подготовке настоящего документа, показывает, что, несмотря на упоминание проблем деградации земель, непосредственный анализ воздействия деградации земель на проблемы производительности не проводится и что, как правило, четкие рекомендации по учету устойчивой практики управления землями при осуществлении ремедиационной деятельности не формулируются. Из этих оценок следует, что ДССБ можно более эффективно использовать при анализе и учете взаимосвязи между сельской бедностью и деградацией земель, принимая следующие меры:

- включение анализа НПД и связанных с ними подходов непосредственно в процесс ДССБ;
- акцентирование внимания на территориальном распределении бедности с использованием подходов, предусмотренных в НПД, и определение корректирующих действий на местном уровне и уровне сообществ посредством их отбора среди намеченных в НПД стимулирующих мер, могущих принести пользу сразу в нескольких областях (борьба с деградацией земель/уменьшение бедности - приложение I);
- изучение непосредственных и коренных причин бедности с должным учетом факта сокращения экосистемных услуг в уязвимых засушливых районах и проведение дальнейшего анализа проблем деградации земель и их воздействия на бедность за счет расширения сферы охвата оценки, выполняемой в связи с НПД;
- совершенствование анализа взаимосвязи между бедностью и окружающей средой на уровне домохозяйств, сообществ, регионов и макроэкономики с одновременным определением взаимосвязи бедности с другими факторами, например с деградацией земель, отсутствием доступа к частным и общим

¹⁹ Bojo, J. and R.C. Reddy (2003), *Status and Evolutions of Environmental Priorities in the Poverty Reduction Strategies; An Assessment of Fifty Poverty Reduction Strategy Papers.*

ресурсам и услугам (здравоохранение, образование, земли, рынки и т.д.), социально-экономической политикой и т.д.;

- анализ перспектив устойчивого управления земельными ресурсами и степени их учета в процессе ДССБ, а также создание равноправных структур, позволяющих получить выгоду сразу в нескольких областях;
- определение конкретных межсекторальных программ, проектов и инвестиций с целью решения проблем УУЗР.

39. Чтобы выработать согласованный подход к решению проблемы сельской бедности, который значительно расширит возможности создания условий, позволяющих получить выгоду сразу в нескольких областях, необходимо наладить тесное взаимодействие между участниками процессов ДССБ и НПД для обеспечения того, чтобы при последующей деятельности основными предметами внимания и объектами инвестиций были сельские общины и окружающая среда и чтобы она отвечала прежде всего интересам бедных слоев населения.

Диаграмма 1. Возможный подход к развертыванию стратегии сокращения бедности на уровне страны



Источник: *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Vol.1: Core Techniques and Cross Cutting Issues, The World Bank, Washington, D.C. 2002.*

VI. ИНТЕГРИРОВАНИЕ НПД В ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ ДССБ В ЦЕЛЯХ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ДЕГРАДАЦИИ ЗЕМЕЛЬ И БЕДНОСТИ

40. Проблема деградации земель - это экологическая проблема, оказывающая очевидное влияние на уровень бедности в сельских районах, и решение проблемы деградации земель может способствовать снижению остроты проблемы сельской бедности и наоборот. Экономические издержки деградации земель, обусловленные ею расходы на поддержание продовольственной безопасности и решение проблемы бедности на местном, национальном и международном уровнях могут быть весьма значительными. Тем не менее проведенный анализ НПД и ДССБ позволил установить, что структура НПД и структура ДССБ не взаимосогласованы и не способствуют их взаимоинтегрированию. Следствием этого является то, что они не учитывают непосредственных возможностей достижения синергизма и не способствуют прекращению процессов, из-за которых эти две проблемы так долго не решаются, хотя в некоторых случаях, как, например, в Уганде (приложение III), эти препятствия были частично преодолены во время подготовки второй серии ДССБ.

41. Один из подходов к обеспечению того, чтобы осуществляемые политика и программы приносили пользу сразу в нескольких областях, заключается в четком признании НПД в качестве итеративного процесса, который может быть лучше увязан с обзорами ДССБ. Координационные центры по КБОООН могли бы систематически выявлять возможности уменьшения бедности, связанные с предотвращением процесса деградации и смягчением его последствий, при подготовке и осуществлении НПД и рекомендовать такие политику и программы, которые вписывались бы в стратегии борьбы с деградацией земель и сокращения бедности на различных уровнях. Такой подход к повышению статуса этого процесса должен предусматривать проведение проблемного анализа, разработку, осуществление, контроль и оценку политики и программ в политической, экономической и социальной сферах, с тем чтобы заинтересованные стороны получали одинаковые выгоды, а проблемы бедности и деградации земель не усугублялись и не увековечивались (см. тематическое исследование по Буркина-Фасо, приложение II).

Вставка 2. Буркина-Фасо

Опыт Буркина-Фасо (см. приложение II) позволяет в какой-то мере понять проблемы, стоящие перед странами, которые пытаются интегрировать проблемы НПД. Обычный отраслевой подход, при использовании которого предусматривается жесткая привязка полномочий, смет и донорской поддержки к конкретным отраслям, затрудняет и даже делает невозможным применение необходимого межсекторального подхода к решению проблем бедности и окружающей среды. Как представляется, эти трудности можно преодолеть с помощью программ подготовки кадров, осуществляемых при участии сильного координационного центра или другого координирующего органа, обладающего знаниями в области контрактного управления и наделенного полномочиями по его осуществлению, и прежде всего посредством изменения подхода к распределению и контролю финансовых ресурсов и методов оценки достигнутых результатов. Доноры и правительства должны быть готовы к применению более многосекторального, многоучрежденческого подхода к решению проблем бедности и окружающей среды.

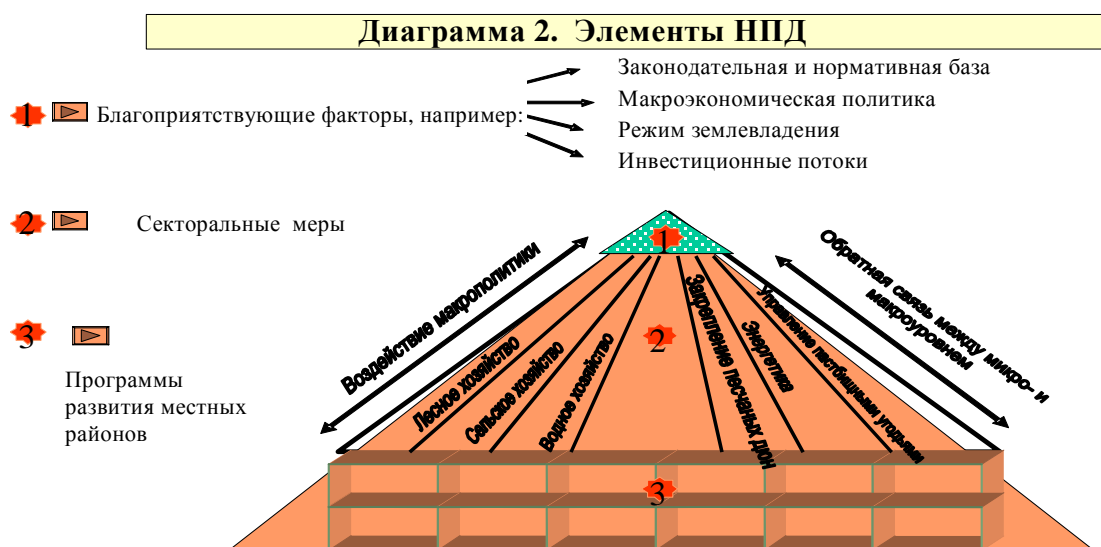
42. Хотя некоторые страны учли НПД в своих долгосрочных экономических стратегиях и программах, в том числе в ДССБ, институционального, технического, научного, человеческого и финансового потенциала пока еще не хватает. Институционализация усилий по интегрированию на различных уровнях потребует в конечном счете осуществления деятельности по формированию потенциала на национальном и местном уровнях.

А. Уровни и точки приложения усилий по интегрированию

43. Решение задачи интегрирования требует поощрения и поддержки участия всех заинтересованных сторон (сообщества, НПО, ОМС, правительственные учреждения и т.д.) и неотступного следования таким подходам к разработке и осуществлению мер, которые были бы выгодны всем заинтересованным сторонам, особенно бедной части населения.

44. Работа по интегрированию деятельности, связанной с НПД и ДССБ, на уровне национальных, региональных и местных организаций, в том числе министерств, общественных организаций, правительственных учреждений, школ и предприятий, только начинается. Поэтому изменения зачастую происходят медленно, и организациям не удается вести борьбу с опустыниванием, деградацией земель и бедностью так эффективно, как они могли бы это делать.

45. НПД включают в себя три ключевых элемента, которые показаны на диаграмме 2, а именно: макрополитику, секторальные и межсекторальные меры, а также программы участия в местных районах. Поэтому, чтобы работа по интегрированию была эффективной, она должна вестись на большом числе уровней в различных секторах, причем разными субъектами. Ниже кратко охарактеризованы виды интеграционной деятельности, осуществляемой в этом контексте²⁰.



Источник: Внутренний документ секретариата КБОООН

В. Интегрирование на уровне макрополитики

1. Политика и правовые аспекты

46. Работа по интегрированию на макроуровне охватывает макроэкономическую политику, законодательные аспекты, бюджетные ассигнования и инвестиционные потоки. Важными для НПД являются те направления политики, которые оказывают влияние на процесс деградации земель, землевладение, децентрализованное УПР, торговлю и ценообразование, доступность рынков и принятие решений на местном уровне.

²⁰ UNEP-GEF (2004), *Training Handbook on the Global Environment Facility's Sustainable Land Management Approach*.

47. Политика и основные нормативные документы должны лучше согласовываться с процессами НПД и ДССБ, с тем чтобы можно было устранить экономические и институциональные препятствия к устойчивому управлению земельными ресурсами и ликвидировать коренные причины деградации земель и бедности. К примерам важнейших направлений политики и программ правительства, которые могут непосредственно влиять на процесс деградации и на бедность, относятся:

- система землевладения и гарантии землевладения
- планирование землепользования, особенно в районах с маргинальными условиями окружающей среды
- контроль цен на сельхозпродукцию
- наращивание мощностей по переработке сырья
- развитие рынков
- программы, влияющие на миграцию
- обеспечение выполнения нормативных актов, регулирующих вырубку деревьев
- инвестиции в транспортную инфраструктуру
- инвестиции в сельскохозяйственные исследования и пропаганду.

48. Кроме того, можно привести немало примеров направлений политики и программ, которые оказывают косвенное влияние на процесс управления земельными ресурсами и связанную с ним бедность. Эти примеры иллюстрируют необходимость применения межсекторальных подходов и осуществления координации на национальном уровне, которые требуются для выполнения целей НПД и ДССБ.

2. Бюджетный аспект

49. К проблемам бюджетирования относятся проблема выделения на национальном уровне необходимых ассигнований на компонент нового процесса ДССБ, связанный с НПД, и, самое главное, проблема выделения ресурсов на местном уровне для устранения условий, которые, как установлено, способствуют бедности в сельских районах, а также на осуществление определенных сообществами программ и мер реагирования. Процесс

выработки программ партнерства сторон, который в настоящее время тестируется в некоторых странах, возможно, позволит извлечь важные уроки и ответить на вопрос, как эту работу можно проводить на практике.

50. Межсекторальный подход, требуемый для устранения препятствий к внедрению устойчивой практики управления землями и для ликвидации коренных причин деградации и бедности, свидетельствует об исключительной важности партнерского взаимодействия всех министерств в процессе поиска источников для централизованного финансирования. Оно позволит уменьшить дублирование программ и обеспечит действенные и эффективные инвестиции. В настоящее время инвестиции в меры по уменьшению или смягчению последствий процесса деградации нередко составляют менее одной десятой от фактического размера экономических издержек, которыми он оборачивается. Чтобы обратить вспять эту тенденцию, требуется осуществление межсекторальной координации на национальном уровне с целью устранения причин процесса деградации и выработки эффективных мер реагирования. Помочь странам в выявлении источников финансирования для их проектов должна будущая информационная стратегия Комитета содействия Глобального механизма.

C. Интегрирование на межсекторальном уровне

51. Для успеха усилий по предотвращению опустынивания и деградации земель крайне важна межсекторальная координация. Процесс ДССБ планируется как межсекторальный процесс, и в состав комитетов по ДССБ входят представители широкого круга министерств. Однако для обеспечения учета существенно важных элементов процесса НПД потребуется более широкое участие министерств, ведающих сельским и водным хозяйством, животноводством, окружающей средой, лесным хозяйством и вопросами развития сообществ, а также региональное представительство наиболее сильно затронутых районов страны. Их привлечение поможет обеспечить целостный подход к землепользованию и к определению межсекторальных мер реагирования. Благодаря такому и аналогичным ему межсекторальным подходам можно решать задачи, поставленные в трех конвенциях, посредством восстановления земель, увеличения растительного покрова и улучшения средств существования и доходов, одновременно занимаясь проблемами биоразнообразия и изменения климата.

D. Интегрирование на местном уровне и на уровне сообществ

52. Во многих странах идет процесс децентрализации процедур принятия решений и даже практики распределения ресурсов. Этот процесс хорошо согласуется с базовой концепцией НПД, поскольку предусматривает осуществление целенаправленных действий на уровне сообществ, и сочетается с целями ДССБ, в которых

предусматривается определить очаги бедности посредством ее картирования и привлечь внимание к важнейшим в этом плане районам. Следующий наиболее важный шаг заключается в выработке программ участия и мероприятий, могущих уменьшить масштабы бедности, с обеспечением их территориальной привязки. Ключевым компонентом деятельности по уменьшению бедности во многих странах, особенно в странах, наиболее сильно затронутых процессом опустынивания, является совершенствование практики устойчивого использования базы природных ресурсов.

53. Основание пирамиды (диаграмма 2) показывает, на каком уровне можно непосредственно решать проблему уязвимости населения и экосистем и наиболее эффективно проводить межсекторальный анализ с опорой на сообщества и создавать наиболее эффективные системы реагирования. Очень важными компонентами предпринимаемых местными сообществами действий по реагированию на проблемы бедности и деградации земель являются деятельность по сохранению почв и меры по восстановлению и поддержанию систем водных и природных ресурсов. В связи с этим важным элементом работы по интегрированию является использование компонента пересмотренного ДССБ, который связан с НПД, для сосредоточения внимания на конкретных проблемах, связанных с уязвимостью, и на соответствующих районах страны, а также для создания на этой основе жизнеспособных систем реагирования и инвестирования.

54. Путь к решению проблем деградации земель и бедности проходит через партнерство международных, национальных, региональных и местных организаций, а также организаций местных сообществ. Такое партнерство имеет существенное значение для любой деятельности, будь то повышение осведомленности, углубление знаний или координация и совершенствование действий. Деятельное участие в подготовке и осуществлении проектов должны принимать пользователи.

Е. Подходы к интегрированию и средства его обеспечения

55. Полезными для решения задачи интегрирования могли бы быть создание и применение средств для разработки соответствующих мер. Подход к решению этой задачи и средства ее выполнения могли бы охватывать:

- анализ затрат и выгод деятельности по предотвращению и смягчению последствий деградации земель для уменьшения бедности на местном уровне, в том числе финансовых последствий бездеятельного игнорирования процесса деградации и непринятия последующих мер в рамках мониторинга и оценки ДССБ;

- выявление различных секторов, которые затронуты опустыниванием, и анализ финансовых последствий бездеятельного игнорирования процесса деградации для различных секторов и экономики;
- сбор исходных данных и информации о процессах деградации и их влиянии на экосистемные услуги, бедность и экономическую деятельность;
- применение комплексного подхода при разработке соглашений о стратегическом партнерстве в осуществлении КБОООН посредством пропагандируемого консультативного процесса²¹;
- с учетом вышесказанного - определение и выработка мер интегрирования на местном и национальном уровне с использованием итеративного процесса участия, обеспечивающего своевременное инвестирование средств в программы развития местных районов.

56. Таким образом, эта работа в конечном счете сводится к такому интегрированию принципов, анализа и целей НТД в процесс ДССБ, при котором конечными бенефициарами являются сельские общины и система окружающей среды, которая их поддерживает и на которую они опираются (см. вставку 3).

VII. ВОПРОСЫ ДЛЯ ИНТЕГРИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОЕКТОВ

57. Как в НПД, так и в ДССБ предусмотрены коррекционные подходы к проблемам, существующим на местах. В таблице, содержащейся в приложении I, приведены примеры отбора полезных со всех точек зрения задач и возможных вариантов действий по решению проблем опустынивания, деградации земель и бедности за счет эффективного интегрирования НПД в процесс ДССБ. В этой таблице показаны девять отдельных проблем, имеющих важное значение для стран и сообществ. В ней также охарактеризована общая степень интегрированности этих проблем в НПД и ДССБ.

58. В каждом случае при сочетании двух подходов механизмы осуществления и возможные варианты действий носят более комплексный характер, нежели при использовании какого-то одного подхода. Кроме того, возможные варианты действий, ориентированные на решение всего комплекса задач, создают более привлекательные возможности с точки зрения финансирования и осуществления.

²¹ Доклад о работе первой сессии КРОК, ICCD/CRIC(1)/10, пункты 95 и 132.

59. Еще одна проблема, решение которой облегчает интегрирование с институциональной точки зрения, связана с правильным выбором уровня базирования для координационных центров по НПД и ДССБ. В настоящее время координационные центры по НПД базируются в целом ряде министерств, в том числе в министерствах охраны окружающей среды, сельского и лесного хозяйства и по делам сообществ, в то время как координацией ДССБ занимается главным образом министерство финансов. Проводя работу по интегрированию, крайне важно обеспечить участие координационных центров по НПД в процессе принятия решений, поэтому в некоторых странах может возникнуть необходимость в их организации при каких-либо структурах, занимающих высокое место в административной иерархии, или при каком-либо влиятельном министерстве.

60. Региональная и субрегиональная координация - особенность КБОООН, предусматривающей осуществление региональных программ действий (РПД) и субрегиональных программ действий (СРПД). В случае ДССБ такой процесс отсутствует, хотя анализ проблем бедности и меры по реагированию на них посредством осуществления проектов нередко носят межсекторальный характер. РПД и СРПД могут быть усилены за счет акцентирования в них большего внимания на проблемах уменьшения бедности.

Вставка 3. Опыт Танзании

Институциональные механизмы, содействующие учету проблем НПД в процессе подготовки и осуществления стратегий сокращения бедности и в правительственных политике и программах сокращения бедности, функционируют с наибольшей эффективностью в тех случаях, когда они иницируются и координируются на национальном уровне в условиях наличия твердой политической воли и поддержки. Опыт Танзании позволяет понять возможные способы непосредственного и довольно быстрого решения экологических проблем, связанных с бедностью, с использованием правительственной структуры²². В 2001 году парламент Танзании учредил парламентский комитет по окружающей среде, а вскоре после этого кабинет министров одобрил создание институциональной структуры по управлению окружающей средой. Благодаря этому в следующем году в канцелярии вице-президента был подготовлен проект единого рамочного природоохранного закона. Цель заключается в рационализации проводимой

²² "Poverty Reduction Strategy: The Third Progress Report 2003/3", The United Republic of Tanzania, April 2004, and the "Second National Report on the Implementation of the UN Convention to Combat Drought and Desertification", Vice President's Office Division of Environment, The United Republic of Tanzania, May 2002.

политики в целях достижения синергизма и комплементарности. Проблемы, обозначенные в НПД, были учтены в разработанной правительством Стратегии развития сельских районов и Стратегии развития сельского хозяйства 2001 года. Недавно была создана межсекторальная рабочая группа по окружающей среде, которая должна обеспечить учет проблем окружающей среды в политике и планах правительства с целью обеспечения устойчивого использования природных ресурсов в интересах уменьшения бедности, и было объявлено о том, что правительство привлечет к осуществлению секторальных программ природоохранные структуры.

Одновременно были приняты меры к обеспечению учета проблемы окружающей среды в качестве важнейшей межсекторальной проблемы в процессе ССБ, и в ходе этого процесса были достигнуты следующие результаты: 1) были выявлены проблемы бедности и окружающей среды; 2) в систему мониторинга бедности были включены экологические данные; 3) были проведены мероприятия по укреплению потенциала правительства и заинтересованных сторон, не относящихся к правительству. Благодаря проведению ряда рабочих совещаний и выпуску информационного бюллетеня правительство и неправительственные субъекты получают информацию о тех проблемах бедности и окружающей среды, которые необходимо учитывать в процессе ССБ. Была проведена стратегическая экологическая оценка, посвященная устойчивой практике осуществления экологического менеджмента в интересах уменьшения бедности. В пересмотренный перечень показателей для системы мониторинга ССБ сейчас уже включены показатели бедности и окружающей среды, а в разделе документации по кредиту в поддержку борьбы с бедностью, посвященном результативности действий, прямо учтен показатель экологической устойчивости.

Что касается финансовых аспектов, то была начата работа по подготовке первого обзора государственных расходов (ОГР) на охрану окружающей среды, результаты которого должны использоваться при определении среднесрочной структуры расходов правительства и при подготовке руководящих принципов отражения природоохранных расходов в секторальных ОГР. Первоочередные проблемы НПД были учтены в Соглашении о партнерстве с Европейским союзом. Чтобы уменьшить дублирование усилий и содействовать эффективному использованию этих и других финансовых средств, в 2001 году было проведено национальное рабочее совещание по вопросам синергизма, на котором изучались возможности координации процесса осуществления четырех конвенций (КБООН, РКИКООН, КБР и Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях). На этом рабочем совещании с целью изучения проблем синергизма был учрежден многосекторальный технический комитет, в состав которого вошли представители частного сектора, НПО и ОМС. Кроме того, национальный координирующий орган (НКО) по КБООН начал проводить регулярные совещания с НКО по другим конвенциям.

VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ: ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ОБОЮДОВЫГОДНЫХ ВАРИАНТОВ РЕШЕНИЙ

А. Выводы

61. При осуществлении ряда частично дублирующих друг друга инициатив, в рамках которых предпринимаются попытки решить проблемы, существующие в развивающихся странах с ограниченным потенциалом и бюджетом, у всех сторон возникают трудности и сложности, и работа по решению важнейших проблем на местах в этих условиях затрудняется. Необходимы согласованные действия.
62. Процесс НПД сориентирован на проблемы опустынивания и деградации земель и ресурсов, решение которых имеет важнейшее значение для экологической устойчивости и для экономического потенциала сельских районов. Процесс подготовки ДССБ сориентирован на проблемы бедности, но при его осуществлении обычно в должной мере не учитывается состояние влияющих на нее природных ресурсов. Одновременное использование сильных сторон этих процессов было бы полезным для них обоих.
63. Однако возможности учета в НПД проблем, отражаемых в ДССБ, пока еще являются недостаточными, в связи с чем существует необходимость в проведении деятельности по формированию потенциала. Хотя с помощью интегрирования можно выработать варианты действий, полезные для обоих процессов, такая работа требует координации и затрат на проведение соответствующих мероприятий, для покрытия которых затрагиваемые страны - Стороны КБОООН должны получать поддержку через Глобальный механизм и от других партнеров.
64. Некоторые страны признали необходимость интегрирования НПД в ДССБ и начали этот процесс, что позволяет другим странам ознакомиться с некоторыми уроками, извлеченными на его ранней стадии. Необходимость интегрирования НПД обусловлена главным образом практическими проблемами, с которыми сталкиваются страны, затронутые опустыниванием, при осуществлении их НПД. Сейчас, когда экологические проблемы и проблемы бедности уже выявлены во многих странах, такая работа по их интегрированию была бы весьма своевременной. При ее проведении можно добиться прогресса, если ее участники смогут совместить сильные стороны НПД, т.е. ее экологическую направленность и вовлеченность в процесс ее подготовки большого числа участников, с характерным для ДССБ строгим экономическим анализом, в котором участвует широкий круг субъектов, а также поместить существующие проблемы в географический контекст (т.е. выявить очаги бедности и определить экологические проблемы). Некоторые страны, например Буркина-Фасо и Уганда, уже пришли к выводу, что такой подход является логичным и необходимым (см. приложение II и III).

65. Интегрирование НПД в процесс подготовки ДССБ создает возможности для практического реагирования на реальные проблемы, существующие на местах, на основе соответствующего анализа. Взаимосвязь между бедностью и окружающей средой позволяет увидеть синергетические выгоды, которые можно достичь путем решения проблемы деградации на основе подхода, ориентированного на учет интересов бедной части населения, а проблему бедности - посредством совершенствования практики управления землями и водохозяйственной деятельности. Для работы по интегрированию были бы также полезны создание и практическое применение средств для выработки соответствующих мер.

66. Цель работы по интегрированию могла бы заключаться в создании прочной базы для выработки подхода к борьбе с деградацией земель и опустыниванием на длительную перспективу. Такой подход, будучи стержневым элементом устойчивой практики управления земельными ресурсами, с одной стороны, активно содействовал бы уменьшению бедности и восстановлению экосистем, а с другой - позволял бы решать некоторые важные задачи КБР и РККООН.

67. Для обеспечения интегрирования во многих случаях существенно важно вывести на новый уровень практику вовлечения в работу. При подготовке второй серии ДССБ может нередко возникать необходимость в более широком региональном и местном представительстве и в привлечении к работе по определению ремедиационных подходов к проблемам опустынивания и деградации сотрудников региональных и субрегиональных структур, а также сообществ. Учет проблем окружающей среды, связанных с бедностью, при подготовке планов правительства, выработке политики и распределении бюджетных средств требует централизованной поддержки и руководства и должен непосредственно обеспечиваться правительственной структурой с приспособленными к этой задаче институциональными полномочиями, комитетами и рабочими группами, а также полномочным координирующим органом, способным обеспечить соответствующий вклад в осуществляемый правительством процесс планирования, бюджетирования и контроля.

68. Набор инструментов обзора и оценки, предназначенный для обоснования подхода к работе по интегрированию, мог бы включать в себя следующие элементы: проведение анализа затрат и выгод в отношении УУЗР с точки зрения уменьшения бедности на местах, выявление секторов, затронутых опустыниванием, сбор исходных данных и информации о процессах деградации и их воздействии на экосистемные услуги, бедность и экономическую деятельность, определение и выработку мер интегрирования на местном и национальном уровнях с использованием процесса участия, а также мониторинг и оценку деятельности по интегрированию.

69. Извлеченные к настоящему времени уроки и опыт интегрирования НПД в ДССБ, накопленный некоторыми затрагиваемыми странами, должен использоваться странами-донорами и учреждениями для инициирования в некоторых специально отобранных странах (20 стран в Африке, 10 - в Латинской Америке и Карибском бассейне, 10 - в Азии и 5 - в Центральной и Восточной Европе) структурированных мер реагирования в рамках программы предотвращения деградации земель и уменьшения бедности.

70. Хотя твердая приверженность стран и базовая поддержка имеют весьма важное значение, было бы целесообразно выделить на трехлетний период для каждой страны финансовые средства на развертывание стимулирующих программ в размере 5-7 млн. долл. США, так как это позволило бы провести на местах поддающиеся оценке ремедиационные мероприятия, а также осуществлять деятельность в области управления информацией, передачи технологии, формирования потенциала, мониторинга и оценки. Важным механизмом, который можно было бы использовать, является процесс пилотного партнерства стран, начатый некоторыми странами в контексте ГЭФ. Другим важным механизмом финансирования в Африке могла бы стать программа "Инициатива ТерраАфрика", которую недавно начал осуществлять Всемирный банк.

71. Хотя результаты могут быть достигнуты за счет применения большого числа разных механизмов партнерства и подходов, важно подготавливать и распространять информацию об осуществляемой деятельности и извлеченных уроках - лучше всего через механизм КРОК.

В. Рекомендации

72. В целях разработки эффективного механизма для интегрированного процесса учета НПД в ДССБ, который позволял бы определять и применять меры реагирования на явление сельской бедности в районах, сталкивающихся с проблемами опустынивания, деградации земель и засухи, были определены четыре потребности: большинству затрагиваемых стран нужно обеспечить, чтобы в процессе принятия решений по содержанию ДССБ могли непосредственно участвовать координационные центры по НПД; директивным органам, участвующим в процессе подготовки ДССБ, необходимо обеспечить, чтобы анализ явления сельской бедности проводился с участием экспертов по проблемам деградации земель; ГЭФ и учреждениям-партнерам, обеспечивающим выполнение проектов по его линии, необходимо поддерживать процесс НПД посредством задействования всего своего потенциала при осуществлении программ, связанных с деградацией земель, обезлесением и экосистемными услугами; развитым странам нужно предусмотреть реалистичные структурированные меры в интересах затрагиваемых стран, проводящих работу по интегрированию НПД и ДССБ.

73. Из этих потребностей вытекают нижеследующие рекомендации:

а) Следует усилить процесс НПД, с тем чтобы обеспечить проведение анализа явления бедности в конкретных районах в увязке с проблемой деградации земель. Структура директивных органов должна быть скорректирована таким образом, чтобы в их работе могли участвовать местные эксперты по экологическим и другим соответствующим проблемам из затрагиваемых районов. В ходе этого процесса крайне важно обеспечить участие представителей сообществ и местного населения в работе по выявлению проблем и совершенствованию практики управления земельными ресурсами. Следует поощрять принятие решений, сориентированных на межсекторальные проблемы.

б) В то же время следует усилить ДССБ, с тем чтобы взаимосвязи между окружающей средой и бедностью уделялось конкретное внимание. Следует также усилить профилактические и ремедиационные программы, в которых учтена взаимосвязь между бедностью и окружающей средой, и незамедлительно придать статус приоритетным инвестициям в определенные в НПД проекты, способные содействовать как уменьшению бедности, так и сохранению земель.

в) Интегрирование само по себе не является панацеей и даст осязаемые результаты лишь в том случае, если борьба с засухой и опустыниванием как крайней формой деградации земель получит надлежащую политическую поддержку со стороны всех заинтересованных субъектов. Координационные центры должны иметь высокий статус и обладать достаточными полномочиями для внесения непосредственного вклада в процесс подготовки ДССБ. Межсекторальные бюджетные ассигнования на цели УУЗР должны стать приоритетом, а координационным центрам следует также разработать десятилетнюю стратегию выполнения итеративных НПД в рамках процесса реализации ДССБ.

г) Затрагиваемым странам - Сторонам Конвенции следует выработать межсекторальный подход к проблемам бедности и окружающей среды, опираясь на прочную институциональную базу. Это, например, может иметь следствием создание межсекторальных рабочих групп, включение персонала, занимающегося НПД, в штат учреждений традиционного сектора, учет проблем бедности и окружающей среды при планировании деятельности в сельскохозяйственном и других секторах и/или подготовку материалов для осуществляемого правительством процесса бюджетирования. Успешное интегрирование может потребовать изменения методов распределения и контроля финансовых средств и оценки достигнутых результатов.

д) Международным учреждениям, особенно МВФ, Всемирному банку, ГЭФ и его партнерам, обеспечивающим выполнение проектов по его линии, следует поощрять

интегрирование процесса КБОООН и процессов ДССБ, ориентируясь на принципы УУЗР. При этом они будут облегчать дальнейшее взаимоувязывание трех конвенций, применяя подход, сориентированный на реализацию стратегий достижения экологической устойчивости и уменьшения бедности. Необходимо в полной мере использовать возможности, открывающиеся благодаря новому направлению деятельности ГЭФ, связанному с деградацией земель, обезлесением и экосистемными услугами, посредством интегрирования НПД в процесс ДССБ и последующие программы, а также путем реализации проектов на местах.

f) Развитые страны - Стороны Конвенции должны обеспечить принятие структурированных, долгосрочных и предсказуемых мер реагирования с учетом потребностей затрагиваемых стран - Сторон Конвенции, прежде всего за счет ускорения необходимых консультационных процессов и присоединения к процессу формирования специализированных партнерских объединений, как это предусмотрено в решении 1/СОР.6. Десять лет спустя после принятия Конвенции, наверное, можно - а перед проведением КС 8, безусловно, можно будет - разработать и поддержать значительное число мероприятий в области УУЗР в отдельных странах при активном партнерском участии доноров и затрагиваемых стран-Сторон, руководствуясь основными положениями, сформулированными в этих выводах.

g) Чтобы повысить эффективность координационных центров и поддержать работу по интегрированию НПД в ДССБ, Глобальный механизм и ГЭФ должны предоставить ресурсы для покрытия расходов, связанных с координационной деятельностью, и поддержать необходимую аналитическую работу, способствуя формированию потенциала в области комплексного управления природными ресурсами, в том числе путем проведения учебных рабочих совещаний для координационных центров.

h) Для выполнения этих рекомендаций нужно будет создать ряд партнерских объединений. В их состав могли бы войти двусторонние и многосторонние учреждения и НПО, и эти объединения проводили бы свою работу, опираясь на процесс НПД/ДССБ и/или в соответствующих случаях ориентируясь на другие стратегические документы.

Приложения*

Приложение I

НЕОБХОДИМОСТЬ ЭФФЕКТИВНОГО ИНТЕГРИРОВАНИЯ

ПРОБЛЕМЫ	ИХ ОТРАЖЕНИЕ В НПД	ИХ ОТРАЖЕНИЕ В СТРАТЕГИИ УМЕНЬШЕНИЯ БЕДНОСТИ	ЦЕЛИ И ВЫБОР ЭФФЕКТИВНЫХ МЕТОДОВ
Деградация земель в целом	В центральном фокусе НПД	В целом не отражена	Выявить и заняться экономическими последствиями деградации и выгодами от предупреждения деградации и смягчения ее последствий на местном и национальном уровнях, в частности, путем: - Охраны земли и почвы для получения максимальной отдачи от экосистемы - Сокращения частоты и уменьшения тяжести последствий природных катастроф - Включения положений об устойчивом управлении землей в макроэкономические политики и программы - Повышения устойчивого экономического роста путем создания в сельских районах возможностей для получения доходов, что снизило бы нагрузку на окружающую среду - Сосредоточения внимания на коренных причинах экологической деградации, которые связаны с бедностью
Опустынивание и засуха	В центральном фокусе НПД	В целом не отражена	Выявить и заняться экономическими последствиями опустынивания и выгодами от предупреждения опустынивания и смягчения ее последствий на местном и национальном уровнях, в частности, путем: - Снижения миграции из сельской местности населения с низкими доходами, поскольку она приводит к росту бедности в городах - Сосредоточения внимания на праве владения землей и правах доступа - Повышения стандартов питания и здоровья групп населения с низкими доходами - Усиления внимания стратегиям альтернативных источников средств к жизни

* Материалы приложений воспроизводятся на тех языках, на каких они были представлены.

ПРОБЛЕМЫ	ИХ ОТРАЖЕНИЕ В НПД	ИХ ОТРАЖЕНИЕ В СТРАТЕГИИ УМЕНЬШЕНИЯ БЕДНОСТИ	ЦЕЛИ И ВЫБОР ЭФФЕКТИВНЫХ МЕТОДОВ
Снижение урожайности в сельском хозяйстве	Как правило, содержат краткое изложение имеющейся информации относительно районов, где наблюдается снижение, и причин	В целом не затронута за исключением случаев, связанных с серьезными обстоятельствами	Повышение урожайности в сельском хозяйстве и доходов от него Укрепление продовольственной безопасности и уменьшение бедности Определение воздействия опустынивания на национальную экономику, уровень бедности на местном уровне и продовольственную безопасность, анализ выгоды от повышения урожайности, необходимое инвестирование
Отсутствие доступа к кредитам	В целом не затронута	Упомянется в ряде документов по стратегии в контексте малого бизнеса, в немногих она упоминается в контексте сокращения снижения продуктивности	Повышение доходов от сельского хозяйства и/или использование других природных ресурсов, что повысит рентабельность устойчивого управления земельными ресурсами Расширение возможностей местных представителей, ответственных за принятие решений, и конечных потребителей природных ресурсов в контексте необходимости обеспечения баланса полов
Низкие цены на продукцию фермеров	В целом не затронута	В немногих документах по стратегии уменьшения бедности упоминается эта проблема	Повышение доходов фермеров в результате ведения хозяйства методами, улучшающими использование земли и повышающими урожайность, например: охрана почвы и водных ресурсов, лесомелиорация, сельскохозяйственные и животноводческие системы, касающиеся удобрений и продуктов животноводства Право выбора на национальном уровне, поощряющее новые сырьевые товары, исследования в области сельского хозяйства, улучшение инфраструктуры, развитие, рынки и контроль качества
Право собственности на землю и владение землей	Отражена некоторыми странами	В немногих документах по стратегии упоминается эта проблема	Охрана права владения и на собственность с тем, чтобы обеспечить плодородность земли на длительный период и доступ к кредитам Поощрение методов устойчивого пользования землей путем более надежного и справедливого доступа к земле
Нагрузка на традиционные системы управления пастбищами	Является компонентом НПД, относящимся к выбиванию пастбищ чрезмерным выпасом скота	Не отражена в большинстве документов по стратегии уменьшения бедности	Устойчивые целостные системы управления пастбищами, учитывающие современное воздействие на них, включая изменения в окружающей среде, в целях обеспечения максимальной устойчивости и продуктивности путем использования традиционных и других методов ведения животноводства

¹ Отдельные вопросы, непосредственно связанные с опустыниванием, деградацией земли, устойчивым управлением землей, бедностью и урожайностью в сельском хозяйстве

Приложение II

ИНТЕГРИРОВАНИЕ НПД В СТРАТЕГИЮ УМЕНЬШЕНИЯ БЕДНОСТИ: ОПЫТ БУРКИНА-ФАСО

Вступление

Выявилось, что в большинстве африканских стран, затрагиваемых засухой и опустыниванием, после того, в частности, как они завершили подготовку и одобрили НПД в рамках КБОООН, финансирование мероприятий по борьбе с опустыниванием, используя традиционные каналы, оказалось бесполезным занятием. Подготовка и одобрение НПД в Буркина-Фасо явилось результатом длительного процесса участия. Он начался в 1999 году, в мае 2000 года НПД была принята, а в июне 2000 года была представлена главой государства в ходе торжественной церемонии.

В сентябре 1997 года, Исполнительные директора МВФ и Международной ассоциации развития (МАР) решили, что Буркина-Фасо имеет право на получение помощи в рамках Инициативы для бедных стран с большой задолженностью. Учитывая этот факт, правительство разработало Рамочную стратегию по борьбе с бедностью (*Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP)), что позволило стране получить в 2000 году содействие в рамках этой инициативы. В феврале/марте 2002 года, по завершению подготовки нового анализа состояния платежеспособности, учитывающего последние данные, Буркина-Фасо была объявлена страной, имеющей право на расширенное содействие в рамках Инициативы для бедных стран с большой задолженностью. Таким образом, объем содействия в рамках первоначальной и расширенной Инициативы для бедных стран с большой задолженностью возрос с 398 млн. долл. США до 424 млн. долл. США.

Развитие этих двух инициатив, как параллельных стратегических рамок социально-экономического развития Буркина-Фасо, завершилось недавним включением первой инициативы во вторую в результате процесса, анализируемого в данном документе.

Обзор выполнения НПД и Инициативы для бедных стран с большой задолженностью

Национальная программа действий по борьбе с опустыниванием в Буркина-Фасо - *Programme d'action national de lutte contre la désertification* (PAN/LCD) – включает в себя механизм финансирования. Это местные фонды развития – *Fonds de développement local* (FDL) – для финансирования планов развития на местном уровне, которые разрабатываются путем оценки, проводимой на сельском уровне на основе процесса

участия. Такими местными фондами развития пользуется имеющее на то право население и они являются неотъемлемым компонентом местных проектов развития, в рамках которых местное население, имея общее представление о своем будущем, планирует свое социально-экономическое развитие, определяет соответствующие приоритеты в своих потребностях по управлению природными ресурсами и прилагает усилия по мобилизации ресурсов, необходимых для реализации разрабатываемых проектных инструментов развития, известных как местные планы развития. В стране, на протяжении многих десятилетий, осуществлялись местные общинные проекты, среди которых были такие крупные, как *Programme national de gestion des terroirs* (PNGT), серия проектов *Programmes de développement rural intégré* (PDRI) и *Programmes de développement local* (PDL) в отдельных провинциях или группах провинций, *Programme Sahel Burkina* (PSB), the *Projet d'aménagement des terroirs et conservation des ressources naturelles dans le plateau central* (PATECORE), и т.д. Учитывая, что средства, предоставляемые в рамках таких проектов и программ подлежала территориальному и временному дроблению и, что их передача местному населению не всегда давала положительный результат, в НПД было сохранено положение о Национальном фонде для борьбы с опустыниванием – *Fonds national de lutte contre la desertification* (FND) – как наилучшим инструментом для обеспечения устойчивого финансирования деятельности, связанной с КБОООН. В Национальном фонде для борьбы с опустыниванием будут аккумулироваться все финансовые средства, предназначенные для КБОООН, которые будут соответствующим образом распределяться между затрагиваемыми районами страны. К сожалению, не смотря на то, что правительство выделило для Национального фонда для борьбы с опустыниванием определенные бюджетные средства, по институциональным, юридическим и процедурным причинам фонд пока еще не работает с сообществом доноров. Тем временем, продолжают осуществляться мероприятия по борьбе с опустыниванием в рамках проектов сельского развития, финансируемых на двухсторонней и многосторонней основе.

Что касается сокращения бедности, то первый вариант Стратегии по уменьшению бедности был одобрен правительством в ноябре 2000 года в контексте мер, принятых с тем, чтобы отвечать требованиям Инициативы для бедных стран с большой задолженностью на период с 1997 года по 2000 год. Черта бедности была определена в 1994 на уровне 41,099 франка Франко-африканского сообщества (CFA), что эквивалентно 74 долл. США в год на душу населения и скорректирована в 1998 году на уровне 72,690 франка CFA (эквивалентно 123 долл. США) в связи с девальвацией франка CFA в январе 1994 года. Число фермеров-производителей товарных культур, проживаемых за чертой бедности, сократилось за период 1994-1998 годов на 8% и составило 42%, однако число фермеров-производителей продовольственных сельскохозяйственных культур, относящихся к этой категории, увеличилось на 2% и достигло 53%. Результаты

реализации Стратегии по уменьшению бедности за первый трехлетний период (2000-2003 годы) были неоднозначными. Уязвимость национальной экономики, которая по существу базируется на сельском хозяйстве, секторе очень чувствительном к изменению климата, явилась причиной того, что намеченный в 5,5% ежегодный экономический рост не был достигнут. Фактический рост за этот период составил 3,9%. В среднем, индекс бедности возрос с 45,3% в 1998 году до 46,4% в 2003 году. Черта бедности была скорректирована в 2003 году на уровне 82,672 франка CFA (эквивалентно 150 долл. США). Охват бедности идет в ногу с уменьшением устойчивой бедности. В группе бедного населения доля уязвимых бедняков сократилась с 57,6% в 1998 году до 48,8% в 2003 году, соответствующие цифры составляли 52,2% в 1994 году и 57,6% в 1998 году. В целях повышения показателей реализации в стране Стратегии по уменьшению бедности, правительство приняло решение уделять особое внимание связи между этой Стратегией и другими секторальными стратегиями развития. В октябре 2003 года Стратегия по уменьшению бедности была пересмотрена с тем, чтобы:

- определить уместность ее первоначальных целей в свете первых достигнутых результатов и нового уровня охвата бедности;
- оценить необходимость расширения спектра приоритетных секторов и соответствующим образом адаптировать ее стратегические компоненты;
- децентрализовать процесс реализации Стратегии по уменьшению бедности до первого уровня (13 административных регионов страны); и
- обеспечить более широкое участие частного сектора и гражданского общества.

Процесс пересмотра осуществлялся на базе следующих принципов: беспристрастность, связь действий, расширение возможностей бедных, снижение неравенства между мужчинами и женщинами, сглаживание неравенства между регионами, и процесс участия.

Интеграция НПД в Стратегию по уменьшению бедности

Агентство по окружающей среде Буркина-Фасо - *Conseil national pour l'environnement et le développement durable* (CONEDD) –, отмечая недвусмысленное и постоянное отсутствие энтузиазма со стороны агентств по развитию в отношении мобилизации ресурсов для выполнения НПД, пришло к мнению, что система финансирования НПД как классической "автономной" программы под эгидой Министерства, отвечающего за окружающую среду, не отвечает ожиданиям

правительства. Для того, чтобы понять проблему и найти ее решение была подготовлена серия исследований. Хотя темы этих исследований были ограничены специфическими аспектами, результаты всех исследований помогли найти глобальное решение одной и той же главной проблемы: отсутствие случаев прямого финансирования выполнения НПД со стороны доноров (Технические и финансовые партнеры – *Partenaires techniques et financiers* (PTF)). Несмотря на то, что Национальный фонд для борьбы с опустыниванием был определен в качестве финансового механизма для реализации НПД, принятой и утвержденной консенсусом в результате долгого процесса участия, он не был полностью поддержан сообществом Технических и финансовых партнеров.

Таким образом, в подготовленном в 2002 году по инициативе бывшего *Conseil national pour la gestion de l'environnement* (CONAGESE) (в настоящее время CONEDD) и при поддержке *Comité permanent inter États de lutte contre la sécheresse au Sahel* (CILSS) исследовании о возможности включения НПД в Стратегию по уменьшению бедности, были сделаны следующие рекомендации: 1) стратегию по уменьшению бедности можно и нужно "улучшить" в отношении ее стратегических направлений, 2) специальные меры (наращивание потенциала) должны быть приняты Министерством по окружающей среде для укрепления постоянного секретариата CONAGESE, и 3) с участием других министерств поддерживать или инициировать специальные действия, направленные, в частности, на защиту положений о земельной собственности, расширение возможностей местного населения, переход на интенсивные методы животноводства в целях облегчения воздействия содержания скота на природные ресурсы, экологическое обучение, обеспечение водной санитарии в сельских районах и т.д. Исследование содержало рекомендацию о необходимости включения в Стратегию по уменьшению бедности дополнительных специальных индикаторов, относящихся к борьбе с опустыниванием.

С помощью Глобального механизма в 2002 и 2003 годах были подготовлены другие взаимосвязанные исследования. Их результаты имели большое воздействие на процесс интеграции НПД в рамки Стратегии по уменьшению бедности.

- Обзор проектов и программ, содействующих выполнению задач КБООН:
В этом исследовании были подсчитаны финансовые средства, выделенные на мероприятия, напрямую связанные с выполнением положений КБООН с территориальной разбивкой на 2000-2002 годы. Для проведения анализа были сформулированы два понятия: первый, это показатель стимулирующей силы КБООН в отношении проекта - *Teneur en LCD* – и, второй, индекс возможностей КБООН как административной единицы – *Indice LCD* .

- Оценка дополнительных финансовых нужд для выполнения НПД: Цель этого исследования заключалась в том, чтобы определить в финансовом выражении расхождение между потребностями правительства (включая местные общины) в финансировании НПД и реальным предложением. Все источники, включая данное исследование, определили средние ежегодные финансовые потребности, необходимые для выполнения НПД, которые базируются на наметках на пятнадцатилетний период, начиная с 2002 года. Эти потребности оцениваются примерно в 389 500 000 долл. США, в то время как реальный ежегодный приток на мероприятия, связанные с КБОООН в период 2000-2002 годов, составил 216 547 000 долл. США. Ежегодный дефицит составлял 172 953 000 долл. США. Эта цифра дает представление относительно необходимых дополнительных финансовых средств для обеспечения реальной борьбы с феноменом опустынивания в Буркина-Фасо. Используя упомянутые выше показатели стимулирующей силы КБОООН и индекс возможностей КБОООН, исследование также показало территориальное распределение ресурсов, действительно направленных на борьбу с опустыниванием. Территориальный анализ показал, что, кроме размера дефицита, правительству и его партнерам необходимо за круглым столом обсудить вопрос о том, каким образом поровну распределять в будущем средства на мероприятия в рамках выполнения КБОООН.
- Операционный план по выполнению НПД: Учитывая мнение правительства, НПО, ассоциаций местного населения и сообщества доноров, в центре внимания исследования находились проблемы финансирования. Его результатом явилась рекомендация обеспечить действенный синергизм при выполнении НПД путем: 1) в целях мобилизации финансовых ресурсов и обеспечения отчетности, объединения под эгидой национального координатора по КБОООН всей деятельности, связанной с выполнением НПД, которая осуществляется различными заинтересованными сторонами (правительством страны, НПО, местным правительством, общинными организациями, донорами), 2) включения семи приоритетных областей НПД в четыре стратегических направления Стратегии по уменьшению бедности с тем, чтобы обеспечить финансирование мероприятий по выполнению НПД за счет средств, выделяемых на Стратегию, которая является приоритетным каналом для мобилизации внешних ресурсов на цели развития. Эти рекомендации, в виде операционного плана по выполнению НПД, одобренные национальным техническим совещанием с участием всех заинтересованных сторон, появились в самое удобное время для принятия их во внимание в пересмотренной версии Стратегии.

Таким образом, в новую версию Стратегии по уменьшению бедности, приоритеты которой в первоначальном варианте ограничивались четырьмя областями (начальное образование, здоровье, питьевая вода, сельское развитие и продовольственная безопасность), были включены еще пять направлений (СПИД, окружающая среда и санитария, гражданские гарантии, малые и среднего размера предприятия, наращивание потенциала и новые информация/связь/технологии). Пересмотренная версия Стратегии была предметом обсуждения за круглым столом, организованном в Уагадугу в марте 2004 года, в ходе которого сообщество доноров объявило о размерах своего вклада в усилия правительства по борьбе с бедностью и содействию экономическому росту. Таким образом, было обеспечено финансирование через этот канал НПД страны, разработанной в рамках КБОООН. Общая сумма финансовых ресурсов, заявленных в ходе круглого стола, составила порядка 170 млн. долл. США

Потенциальные задачи и препятствия, связанные с интегрированием НПД

Опыт Буркина-Фасо по интеграции НПД только накапливается. Прошло слишком мало времени, чтобы делать выводы. Тем не менее, можно констатировать, что такой подход является многообещающим при условии соблюдения следующих положений:

- Сила интеграции заключается в том, что она позволяет создать условия, при которых все заинтересованные в борьбе с опустыниванием стороны, признают необходимость действовать вместе для достижения единой цели, не зависимо от того, к какой организации они принадлежат. Другое преимущество заключается в том, что были сняты сомнения в отношении обязательств доноров или, по крайней мере, уменьшены до незначительного уровня, что позволяет достичь успехов в реализации целей КБОООН при хорошей взаимосвязи с другими программами развития.
- Большой задачей является обеспечение широкого распространения информации, поскольку существующие в Буркина-Фасо, особенно, в администрации институциональные барьеры в целом оказывают влияние на эффективность сотрудничества для достижения общих целей. Энергичные и регулярные кампании по повышению осведомленности и тренировочные курсы по ознакомлению других заинтересованных сторон с целями КБОООН, с содержанием НПД и операционного плана крайне важны для обеспечения вклада со стороны участников, которые не входят в Национальный координационный орган. Необходимо заключить серию меморандумов о взаимопонимании между Национальным координационным органом и агентствами, вносящими вклад, в которых определить характер вкладов,

временные рамки и, там, где это подходит, указать на необходимость предоставления нужных ресурсов. Другой аспект процесса обеспечения синергизма при интегрировании НПД связан с тем, что Национальный координационный орган и национальный координатор обычно распоряжаются ресурсами по своему собственному усмотрению, направляя их на проекты, находящиеся под их полным контролем. Задача заключается в том, чтобы поставить их в такое положение, при котором они должны будут играть координирующую роль с привлечением участников не обязательно из своего министерства и даже не из своего сектора. Необходимо обеспечить обучение персонала, который будет отвечать за эти функции, особенно по вопросам, связанным с контрактами (переговоры, их составление, выполнение, оценка и отчетность).

- Если посмотреть на обязательства сообщества доноров, то можно выделить две основные проблемы: Как оказать воздействие на их сильное желание обеспечить видимость присутствия своих институтов и как решить их проблемы, связанные с контролем раздробленной финансовой помощи. Неудача с попыткой сделать Национальный фонд для борьбы с опустыниванием финансовым механизмом НПД в основном была связана с трудностями, встреченными некоторыми донорами, которые были связаны с их адаптацией к юридическому статусу Фонда (ассоциированный член). Вместе с тем известно, что общей причиной их озабоченности являлось то, что участие в таком фонде лишает их возможности продемонстрировать в стране осязаемые результаты, связанные с деятельностью их соответствующих институтов. Правительство ничего не может сделать относительно отсутствия у некоторых доноров гибкости при выборе получателя и финансовых механизмов. Только изучив результаты конкретных примеров финансирования мероприятий, связанных с КБОООН с помощью приоритетного плана действий Стратегии по уменьшению бедности, правительство выяснит, превалирует ли или нет ожидаемая гибкость. Как было ранее отмечено, НПД нацелена на уровень местных общин. Если доноры не будут участвовать в Национальном фонде для борьбы с опустыниванием, то им придется дробить выделенные финансовые ресурсы, если они захотят обеспечить потребности НПД на общинном уровне. Большинство из них не готово к микро управлению своими ресурсами. Таким образом, остается возможность того, что некоторые агентства доноров будут продолжать выбирать по своему усмотрению часть страны и использовать практику, которая не позволяет правительству применять принцип уравнивания районных различий. Тем не менее в ходе реализации экспериментального

проекта под названием Канадский фонд содействия реализации КБОООН в период с 1997 по 2002 год были получены положительные результаты, которые могут служить в качестве возможных решений большинства вопросов, связанных с финансированием, а также операционными проблемами.

- Что касается операционных вопросов, то одна из задач - это соглашение по механизму осуществления мониторинга и оценки выполнения НПД. В Буркина-Фасо в этой области был достигнут совсем незначительный прогресс. Особые усилия надо направить на достижение консенсуса относительно различных показателей для обеспечения мониторинга и должен быть создан действующий механизм для их применения в реальной среде. Другая проблема, стоящая внимания, это эффективность местных НПО и общинных организаций. Некоторые из них были созданы политическими лидерами лишь для того, чтобы укрепить свое влияние. Не совсем всегда они отвечают требованиям быть "независимыми", "законными" и "представляющими" сельское население. Это создает множество проблем в процессе обеспечения синергизма в контексте НПД, когда интересы руководства превалируют над интересами координации.

Выводы

Главной причиной задержки выполнения НПД в Буркина-Фасо было отсутствие соответствующего механизма финансирования. Классическая модель показала, что она не достаточно эффективная. Сопутствующая разработка Стратегии по уменьшению бедности и НПД не позволила полностью интегрировать вторую в первую на основании тесной увязки бедности с деградацией земель и опустыниванием. Благодаря усилиям Глобального механизма, Буркина-Фасо смогла создать интеграционный механизм в форме Операционного плана по выполнению НПД. В нем синергизм НПД обеспечивается посредством Стратегии по уменьшению бедности. План объединяет все заинтересованные стороны, чья, ориентированная на КБОООН деятельность, координируется Национальным координационным органом. Кроме того, Стратегия по уменьшению бедности в Буркина-Фасо посредством своего плана приоритетных мероприятий используется в качестве рамок для получения достаточных финансовых ресурсов, которые будут перераспределены для выполнения связанных с КБОООН мероприятий, как они определены в НПД. Это стало возможным в результате включения семи приоритетных направлений НПД в четыре стратегические цели Стратегии по уменьшению бедности.

Хотя каких-либо конкретных примеров выполнения НПД используя этот новый подход пока еще нельзя привести, большим достижением является факт достижения консенсуса между правительством и сообществом доноров. Проблемы тем не менее остаются; они в основном носят операционный характер и пути их решения имеются.

Приложение III

ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ЛИКВИДАЦИИ БЕДНОСТИ В УГАНДЕ

Вступление

С 1997 года в Уганде выполняется План действий по ликвидации бедности, который является в стране Стратегией по уменьшению бедности. План представляет собой стратегическую основу для планирования и рамки для развития, в центре которых находятся политика, касающаяся как причин, так и проявлений бедности, а также принципы планирования и программирования социального и экономического развития. Он выполняется при децентрализованном руководстве посредством программ секторального содействия, разработанных для соответствующих секторов. Правительство дает приоритет тем программам, которые напрямую и позитивно способствуют выполнению Плана действий по ликвидации бедности, в этой связи План имеет всестороннюю политическую поддержку. Первый План действий по ликвидации бедности, подготовленный посредством консультаций с участием широкого круга заинтересованных сторон, имел довольно большое руководящее значение при подготовке секторальных планов и инвестиционных программ, поправив фокус действующей трехлетней правительственной Среднесрочной программы расходов, и таким образом, содействовал существенному сокращению в Уганде числа людей, проживающих в абсолютной бедности. Его результаты проявились в четырех взаимосвязанных областях, так называемых "столпах", на которых были разработаны и выполнялись планы и программы. К этим четырем столпам относятся:

- a) быстрый и устойчивый экономический рост;
- b) умелое руководство и надежность;
- c) меры, напрямую направленные на повышение возможностей бедняков увеличить свои доходы; и
- d) меры, непосредственно повышающие уровень жизни бедняков.

План действий по ликвидации бедности не является простым набором мероприятий для самых бедных членов хозяйства. Он является стратегией для нации в целом, целью которой является улучшение благосостояния всего угандийского народа, а также ликвидация бедности. В его фокусе находится политика, связанная с причинами и проявлениями нищеты. По мере того, как при выполнении Плана достигались

существенные достижения, выявлялись проблемы, сдерживающие его реализацию и воздействие. Это потребовало его пересмотра, формулировки необходимых дополнительных мер для решения проблем, включения в него новых вопросов и учета новых обстоятельств.

Пересмотр был начат в 2003 году. Было сформировано несколько Секторальных рабочих групп, в частности по водным ресурсам, по сельскому хозяйству, по окружающей среде и природным ресурсам. В рамках рабочих групп были созданы временные группы специалистов по специфическим секторальным вопросам.

В результате пересмотра фокус плана 1997 года был расширен путем включения тематики, которая косвенно относилась к проблеме уменьшения бедности. План 1997 года был сфокусирован, в частности, на проблемах, напрямую касающихся уменьшения бедности, которые требовали срочного внимания. Проект плана, который находится на рассмотрении в кабинете, построен на следующих "столпах": управление хозяйством, производство, конкурентоспособность и прибыль, надежность, разрешение конфликтов и управление природными бедствиями, управление и человеческое развитие.

Национальный план действий по борьбе с опустыниванием

КБОООН вошла в силу в 1996 году, а в 1997 году Уганда ее ратифицировала. Соответственно в Министерстве сельского хозяйства, животноводства и рыболовства был создан секретариат в качестве координатора по выполнению конвенции. К настоящему времени секретариат разработал НПД, которая является стратегией для выполнения, внес предложение о создании в Уганде Национального фонда для борьбы с опустыниванием и разработал план мобилизации ресурсов для выполнения НПД, обрисовав, в частности, тематические и ресурсные пробелы. В целях ускорения реализации КБОООН, правительство разработало Комплексную программу развития засушливых земель как инструмент для выполнения НПД.

Увязка НПД с Планом действий по ликвидации бедности

Реализация Плана действий по ликвидации бедности 1997 года в различных агроэкологических зонах вызвало в засушливых районах более медленную реакцию, чем в других местах и ее воздействие на НПД было поверхностным. Похоже, что причинами этому были внешние факторы, особенно первоначальная ситуация и систематические задержки уникальные для зоны, которые были скрыты в результате стандартных подходов. Эти внешние факторы тесно увязаны с межсекторальными проблемами, решаемыми в рамках Плана действий по ликвидации бедности (см. параграф 3 выше),

которые так очевидны для засушливых земель. Пересмотр Плана дал возможность повысить политическую значимость проблематики засушливых земель в целом и НПД в частности, предпринять необходимые меры для устранения экономического и социального неравенства и неблагоприятных условий, от которых страдают общины в засушливых зонах, обеспечить устойчивое использование и охрану природных ресурсов и снизить уязвимость расположенных там общин в отношении природных и социальных рисков и потрясений. Имеется также дополнительная возможность включить НПД в рамки политики с уже выделенными ресурсами для его выполнения. Нельзя переоценить возможности присущего синергизма, получения взаимной выгоды и потенциала программной рационализации по межсекторальным проблемам и таким конвенциям, как КБОООН, РККОООН и КБР.

Увязка НПД с Планом действий по ликвидации бедности была проведена много дисциплинарной тематической группой специалистов, которая являлась подгруппой Секторальной рабочей группы по окружающей среде и природным ресурсам и Секторальной рабочей группы по сельскому хозяйству. Основа методологии заключалась в изучении соответствующих документов в целях выявления ключевых проблем и программ для интеграции НПД в План действий. Был проведен сравнительный анализ Плана действий, НПД, результатов работы соответствующих Секторальных рабочих групп и Комплексной программы засушливых районов для выявления пробелов для отражения их в пересмотренном Плане действий. Информация по выявленным таким образом пробелам, проблемам и программам была представлена в Секторальные рабочие группы по окружающей среде и природным ресурсам и группу по сельскому хозяйству (см. нижеследующую таблицу). Были также изучены результаты деятельности других соответствующих Секторальных рабочих групп (по водным ресурсам, энергетике, лесному хозяйству, диким животным) и они были пересмотрены с тем, чтобы учесть проблемы и пробелы, выявленные тематической группой специалистов. В последствии эта группа проводила лоббирование в организациях, принимающих решения для того, чтобы обеспечить отражение этих проблем в окончательном тексте Плана действий.

Цель интегрирования НПД в План действий заключалась в том, чтобы вывести на передний край борьбы меры, которые способны решить уникальные проблемы засушливых земель, полностью раскрыть их потенциальный вклад в национальное развитие, позволить местным общинам улучшить жизнь до уровня их соседей в других частях страны и генерировать внутренний динамизм, обеспечивающий более приемлемую ответную реакцию со стороны засушливых районов на такие процессы национального развития, как выполнение Плана действий. В этом контексте был предложен набор из четырех ответных действий. К ним относятся:

- Действия в области программ – включение первоочередных мероприятий в Комплексную программу развития засушливых земель;
- Действия в области политики и законодательства – разработка и принятие политики относительно охраны почвы и водных ресурсов и политики в отношении развития пастбищ. Предложено, чтобы эта политика была поддержана принятием всеобъемлющего, но стимулирующего законодательства по охране почвы и водных ресурсов на замену Указа относительно охраны почвы (не африканская земля) от 1958 года (Сар. 245);
- Институциональные действия – создание Центра по развитию пастбищ для проведения исследований по проблемам развития пастбищ. Центр будет готовить, распространять и обмениваться информацией, извлеченными уроками и соответствующим опытом, готовить разработки, проводить обучение; и
- Действия в области финансирования – одновременное, создание "фонда пожертвований" для долгосрочного финансирования выполнения НПД и организация мобилизации средств для финансирования выполнения Плана действий по ликвидации бедности и других, связанных с ним программ.

Упомянутые выше действия представляют собой позитивное развитие и отвечают интересам засушливых земель, которые подвержены эндемической деградацией и которые находятся под угрозой опустынивания. Позитивные действия не только раскроют потенциал этих районов играть заслуженную роль в развитии национальной экономики, но и сделают местные общины менее уязвимыми и в большей степени способными бороться с засухой и переменах погоды и позволят компенсировать сопровождаемые социальные и экономические затраты. Это оправдывает бюджетные затраты и инвестиции; достаточно отметить, что бездействие будет означать сохранение стрессовой ситуации и увековечивание эндемической бедности в этих районах, отрицательно воздействуя на экономический прогресс целой страны.

Заключительные замечания

Поскольку правительство и доноры отдают приоритет секторам, программам и проектам, которые вносят вклад в уменьшение бедности, отмечается рост конкуренции в том, какие именно из них следует включать в План действий по ликвидации бедности. Пропаганда такого подхода может быть главной задачей координатора по КБООН, если он/она не имеет соответствующей внутренней политической поддержки и нет реальной заинтересованности со стороны развитых стран Сторон КБООН.

Таблица: ПРИОРИТЕТЫ НПД В УВЯЗКЕ С ГЛАВНЫМИ ТЕМАМИ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ
ПО ЛИКВИДАЦИИ БЕДНОСТИ

ПРИОРИТЕТНЫЕ ОБЛАСТИ НПД	ГЛАВНЫЕ ТЕМЫ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ			
	Экономический рост и структурная реформа	Умелое руководство	Повышенные возможности бедняков увеличить свои доходы	Улучшение качества жизни бедняков
Подготовка, обмен и распространение информации	<ul style="list-style-type: none"> a) Сбор и анализ данных по засухе и опустыниванию в качестве неотъемлемой части улучшенной информации относительно экономических возможностей во всех секторах b) Как компонент информации по социальной, материальной и людской инфраструктуры для экономического роста 	<ul style="list-style-type: none"> a) Интегральный элемент управления катастрофами b) Информация для умелого руководства в сфере экологии 	<p>Как обеспечение доступа к информации по:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Консультативным службам и рынкам b) Соответствующей технологии c) Производительным ресурсам d) Возможностям инфраструктуры и занятости e) Устойчивой базе природных ресурсов f) Копированию механизмов временных потрясений 	<p>Как часть информации по:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Стимулированию обучения и грамотности b) Улучшению здоровья c) Расширению доступа к информации d) Должной санитарии e) Расширению возможностей общин
Просвещение и обучение	<ul style="list-style-type: none"> a) Разработчики макроэкономической политики должны быть ознакомлены с проблематикой засушливых земель b) Обучение экономическим аспектам деградации земель 	<ul style="list-style-type: none"> a) Умелое руководство включает устойчивое управление природными ресурсами b) Семинары по повышению ответственности должны включать проблемы засушливых земель 	<ul style="list-style-type: none"> a) Знания о соответствующих методах использования ресурсов b) Соответствующая политика для пользователей сырья c) Знание институциональных стимулирующих условий для потребителей сырья 	<ul style="list-style-type: none"> a) Часть компании по повышению грамотности b) Часть информирования относительно СПИДа c) Возможности для инвестиций в засушливых районах
Развитие водных ресурсов, управление и охрана	Устойчивый экономический рост обеспечивается путем использования соответствующих моделей потребления ресурсов и такая приоритетная область является ключевым элементом в стимулировании быстрого и устойчивого развития	Как уважение, защита и обеспечение человеческих прав и равенства	Как компонент использования и управления природными ресурсами	В контексте водных ресурсов и санитарии
Управление землей	<p>В контексте:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Значения сельского хозяйства, коммунальных и промышленных предприятий, горной промышленности и сектора услуг b) Улучшения инфраструктуры для развития частного сектора 	В контексте управления конфликтными ситуациями, их предотвращения и разрешения	<p>В контексте:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Доступа к производственным ресурсам b) Увеличения доходов в связи с улучшением потребления сырья 	В контексте соответствующей системы владения землей

ПРИОРИТЕТНЫЕ ОБЛАСТИ НПО	ГЛАВНЫЕ ТЕМЫ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ			
	Экономический рост и структурная реформа	Умелое руководство	Повышенные возможности бедняков увеличить свои доходы	Улучшение качества жизни бедняков
Посадка лесов и лесомелиорация	В контексте сельского хозяйства, животноводства, рыбного и лесного хозяйства	В контексте управления конфликтными ситуациями	В контексте: а) Увеличения доходов в связи с улучшением потребления сырья с) Увеличения доходов групп людей, находящихся в тяжелом положении	В контексте энергоснабжения жилищно-коммунального хозяйства
Развитие и использование альтернативных источников энергии	В качестве элемента улучшения инфраструктуры для развития частного сектора	В контексте управления конфликтными ситуациями	В качестве компонента: а) Увеличенных доходов в связи с улучшением потребления сырья б) Расширения возможностей найти работу (например, сельская электрификация) с) Микро- и малых предприятий	В контексте энергоснабжения жилищно-коммунального хозяйства
Институциональная поддержка НПО	В контексте: а) Роли сельского хозяйства, коммунальных и промышленных предприятий, горной промышленности и сектора услуг б) Фокусирования государственных затрат на ликвидацию/сокращение бедности с) Расширения рынков д) Устранения институциональных помех е) Человеческого капитала	В контексте: а) Отправления правосудия б) Планирования, децентрализации и демократизации с) Государственного управления и предоставления услуг д) Мира и разрешения конфликтных ситуаций е) Партнерства с НПО	В контексте: а) Доступа к производственным ресурсам б) Увеличения доходов в связи с улучшением потребления сырья с) Увеличения доходов в связи с улучшением доступа на рынки д) Микро и малых предприятий	В контексте: а) Действенной грамотности взрослого населения б) Энергоснабжения жилищно-коммунального хозяйства
Системы маркетинга и инфраструктура	В контексте: а) Повышения эффективности и равенства налогового режима б) Расширения рынков с) Устранения институциональных помех д) Улучшения инфраструктуры для развития частного сектора е) Предпринимательства	В контексте: а) Управления институтами правосудия б) Мира и разрешения конфликтных ситуаций с) Демократизации и открытости д) Расширения возможностей общин	В качестве элемента возрастающих доходов в результате улучшения доступа на рынки	В качестве: а) Улучшения предоставления услуг б) Планирования семьи и прав на воспроизводство населения

ПРИОРИТЕТНЫЕ ОБЛАСТИ НПД	ГЛАВНЫЕ ТЕМЫ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ			
	Экономический рост и структурная реформа	Умелое руководство	Повышенные возможности бедняков увеличить свои доходы	Улучшение качества жизни бедняков
Инициативы на уровне общин и альтернативные системы обеспечения средств к жизни	В контексте: a) Повышения эффективности и равенства налогового режима b) Фокусирования государственных затрат на ликвидацию/сокращение бедности c) Расширения рынков d) Устранения институциональных помех e) Улучшения инфраструктуры для развития частного сектора f) Человеческого капитала	В контексте: a) Справедливости, законности и порядка b) Мира и разрешения конфликтных ситуаций c) Уважения, защиты и обеспечения прав человека и равенства d) Расширения возможностей общин e) Децентрализации и демократизации	В контексте: a) Доступа к производственным ресурсам b) Увеличения доходов в результате улучшения доступа на рынки c) Увеличения доходов в результате лучшего использования ресурсов d) Расширения возможностей найти работу e) Микро и малых предприятий f) Повышения доходов групп людей, находящихся в тяжелом положении	В контексте: a) Улучшения социальных услуг b) Психологическо-социальной поддержки групп, находящихся в тяжелом положении c) Планирования семьи и прав на воспроизводства населения d) Водных ресурсов и санитарии e) Начального и среднего образования f) Действительной грамотности взрослого населения g) Энергоснабжения жилищно-коммунального хозяйства
Законодательство и политика	Как элемент: a) Обеспечения стабильных макроэкономических условий b) Повышения эффективности и равенства налогового режима c) Фокусирующих государственных затрат на ликвидацию/уменьшение бедности d) Расширения рынков e) Ликвидации институциональных помех f) Улучшения инфраструктуры для развития частного сектора g) Человеческого капитала	В контексте: a) Справедливости, законности и порядка b) Мира и разрешения конфликтных ситуаций c) Децентрализации и демократизации d) Информации общественности e) Уважения, защиты и обеспечения прав человека	В контексте: a) Доступа к производственным ресурсам b) Увеличения доходов в результате улучшения доступа на рынки c) Увеличения доходов в результате улучшения использования ресурсов d) Расширения возможностей найти работу e) Повышения доходов групп людей, находящихся в тяжелом положении	В контексте: a) Улучшения социальных услуг b) Психологическо-социальной поддержки групп, находящихся в тяжелом положении c) Планирования семьи и прав на воспроизводства населения d) Энергоснабжения жилищно-коммунального хозяйства
