



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 August 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят четвертая сессия
Пункт 62 предварительной повестки дня*
Сельскохозяйственное развитие
и продовольственная безопасность

Сельскохозяйственное развитие и продовольственная безопасность

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Продовольственный кризис 2008 года, характеризующийся сложными и далеко идущими последствиями, повлек за собой увеличения числа голодающих и недоедающих людей в мире и поставил под угрозу прогресс в деле достижения целей в области развития, согласованных на международном уровне. Изменение климата, энергетические потребности, истощение природных ресурсов, плохо функционирующие и устаревшие рыночные системы в целом сказываются на способности к стратегическому и последовательному реагированию на вызовы в сфере продовольственной безопасности. На основе международного консенсуса разработана стратегическая рамочная программа действий, которая предусматривает краткосрочные меры, направленные на улучшение существующего положения, и долгосрочные структурные решения, которые необходимо осуществлять в виде комплексной стратегии устойчивого развития. Подобная стратегия должна основываться на поддержке текущих инициатив по преодолению кризиса и их постановке в контекст всеобъемлющих и скоординированных действий на всех уровнях. Стимулирование экономического роста в сельских районах положительно скажется на результатах борьбы с нищетой и обеспечении продовольственной безопасности. Этого можно достичь за счет повышения продуктивности сельского хозяйства; практической реализации целей устойчивой «зеленой» революции; поощрения мобилизации новых и дополнительных ресурсов; и вложения средств в сельскую инфраструктуру, НИОКР, а также технический и социальный потенциал государственных учреждений и местных общин.

* A/64/150



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Обзор положения в области продовольственной безопасности	5
A. Кризис 2008 года и последующий период	5
B. Последствия кризиса	7
C. Соображения более долгосрочного характера	9
III. Преодоление кризиса в области продовольственной безопасности и задачи развития сельского хозяйства	13
A. Стратегическая рамочная программа действий	13
B. Меры, принятые на международном уровне	18
C. Региональные инициативы и действия	21
D. Меры, принимаемые на национальном уровне	23
IV. Устойчивое развитие сельского хозяйства: план дальнейших действий	26

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 63/235 Генеральной Ассамблеи, в которой содержалась просьба к Генеральному секретарю представить Ассамблее на ее шестьдесят четвертой сессии доклад о национальных, региональных и международных усилиях по решению проблем сельскохозяйственного развития и продовольственной безопасности, предпринимаемых в рамках национальной и международной политики в области развития по пункту повестки дня, озаглавленному «Сельскохозяйственное развитие и продовольственная безопасность».

2. В настоящем докладе использовалась информация, предоставленная организациями системы Организации Объединенных Наций, в частности Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) и Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР), а также результаты анализа и выводы, содержащиеся во Всеобъемлющей рамочной программе действий, составленной Целевой группой высокого уровня по глобальному кризису в области продовольственной безопасности¹ в июле 2008 года и в кратком изложении хода реализации Всеобъемлющей рамочной программы действий, опубликованном секретариатом Целевой группы в июле 2009 года. В нем также отражены итоги шестнадцатой и семнадцатой сессий Комиссии по устойчивому развитию, относящиеся к развитию сельского хозяйства и сельских районов.

3. Вопрос о продовольственной безопасности стал объектом пристального внимания после ряда кризисных явлений, поразивших мировую экономику в 2008 году, включая волатильность цен на энергоносители, стремительный рост цен на продовольствие и сырьевые товары, финансовый кризис и обусловленный им экономический спад. Мировая система сельского хозяйства, производства продовольствия и рационального пользования природными ресурсами сталкивается с рядом проблем:

а) в мире имеется достаточно продовольствия для того, чтобы обеспечить каждому сбалансированный и здоровый рацион питания; производство продовольствия росло стабильными темпами в течение полувека, но в то же время явления голода и неполноценного питания сохраняются и широко распространены;

б) во-вторых, как показывает положение, существовавшее в 2008 году, волатильность цен систематически создает угрозу для продовольственной безопасности, в особенности, но не исключительно для производства продовольственных зерновых. Мировое сообщество признало факт наличия данной проблемы еще в 1962 году, приняв международную стратегию развития, призывающую к стабилизации цен на сырьевые товары, представляющей собой одну из основных задач развития;

в) в-третьих, имеющиеся тенденции свидетельствуют о расширяющемся разрыве между все ускоряющимися темпами роста спроса на более ресурсо-

¹ Более подробно о Целевой группе высокого уровня по глобальному кризису в области продовольственной безопасности и Всеобъемлющей рамочной программе действий см. на: www.un-foodsecurity.org.

емкие продовольственные товары и замедляющимися темпами прироста объемов производства продовольствия;

d) в-четвертых, по имеющимся прогнозам, возрастет и спрос на альтернативное использование земельных и водных ресурсов, в особенности для целей восстановления экосистемных услуг (включая увеличение масштабов лесного покрова и защиту почв), а также для производства непродовольственных товаров (включая растущий спрос на биоэнергетическую продукцию);

e) в-пятых, изменение климата будет предположительно носить достаточно масштабный характер и в целом окажет негативное воздействие на мировое сельское хозяйство;

f) в-шестых, накоплен колоссальный опыт и имеются широкие возможности изучения передовой практики в области неистощительного и справедливого пользования почвенными и водными ресурсами, сохранения биоразнообразия, коллективных методов и развития сельских районов, что по тем или иным причинам не применялось в достаточно большом масштабе. Основная цель заключается в создании условий, в которых такие методы будут использоваться повсеместно;

g) в-седьмых, в силу экологических и институциональных причин в Африке так и не произошло «зеленой» революции и показатели урожайности по-прежнему намного ниже, чем в других регионах;

h) и наконец, «зеленая» революция, свершившаяся в других регионах, основывается на применении неэффективных методов, характеризующихся чрезмерным потреблением ископаемых энергоресурсов, химикатов и воды. В настоящее время необходимо отказаться от их столь чрезмерного потребления и перейти на более неистощительный этап «зеленой» революции.

4. О некоторых из вышеперечисленных проблем, если не обо всех из них, неоднократно упоминалось в программных документах и аналитических материалах, подготовленных несколько десятилетий назад. Однако, как и проблема нищеты, они по-прежнему сохраняются.

5. В этой связи перед политиками стоит двоякая задача (см. вставку 1 ниже). С одной стороны, необходимы меры и политика по преодолению нынешнего кризиса в области продовольственной безопасности; их суть будет в основном заключаться в создании систем социальной защиты и других средств обеспечения защищенности неимущих и уязвимых слоев населения от нужды и лишений. С другой стороны, требуются меры более долгосрочного характера, включая инвестиции в новую, неистощительную «зеленую» революцию, с целью определения основополагающих структурных факторов, обеспечения жизнестойкости и укрепления продовольственной безопасности в долгосрочной перспективе.

Вставка 1**Обеспечение стратегической базы для укрепления продовольственной безопасности**

Двоякий подход может обеспечить общую стратегическую базу для упрочения продовольственной безопасности. Такая база включает в себя одинаково важные и взаимоподкрепляющие краткосрочные и долгосрочные меры и весьма актуальна в современном контексте высоких цен на продовольствие. Одно из направлений данного подхода призвано поощрять ответную реакцию агросектора со стороны предложения, в особенности среди мелких собственников, а также развитие сельских районов на основе соответствующих стимулов и инвестиций в общественные блага. Цель заключается в увеличении поставок продовольствия и наращивании потенциала сельского хозяйства как источника доходов и экономики сельских районов как средства содействия общему сельскому развитию. Второе направление нацелено на обеспечение непосредственного доступа малоимущих и уязвимых слоев населения к продовольствию как в сельской местности, так и в городах за счет принятия мер социальной защиты и социального обеспечения.

Источник: FAO, Food Outlook 2008 (Rome, November 2008).

II. Обзор положения в области продовольственной безопасности

A. Кризис 2008 года и последующий период

6. Даже еще до 2008 года положение дел в области достижения продовольственной безопасности было неудовлетворительным, о чем свидетельствует тот факт, что в мире недоедало 963 млн. человек (или одна седьмая мирового населения). Однако в 2008 году этот показатель достиг критических пропорций ввиду стремительного роста цен на продовольствие и другие сырьевые товары (см. рисунок ниже). Впервые в истории человечества в мире недоедает свыше 1 миллиарда, или точнее 1,02 миллиарда человек, что эквивалентно одной шестой населения мира². Сегодня коэффициент распространения голода превышает 35 процентов в 16 странах Африки, а внешняя помощь требуется на регулярной основе в 30 странах — в 20 странах Африки и 10 странах Азии — для решения проблемы продовольственной уязвимости, обусловливаемой стихийными бедствиями, конфликтами или незащищенностью и экономическим спадом³. С учетом приближения 2015 года, когда должны быть достигнуты цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия⁴, прогресс в деле реализации плановых показателей борьбы с голодом и нищетой, который

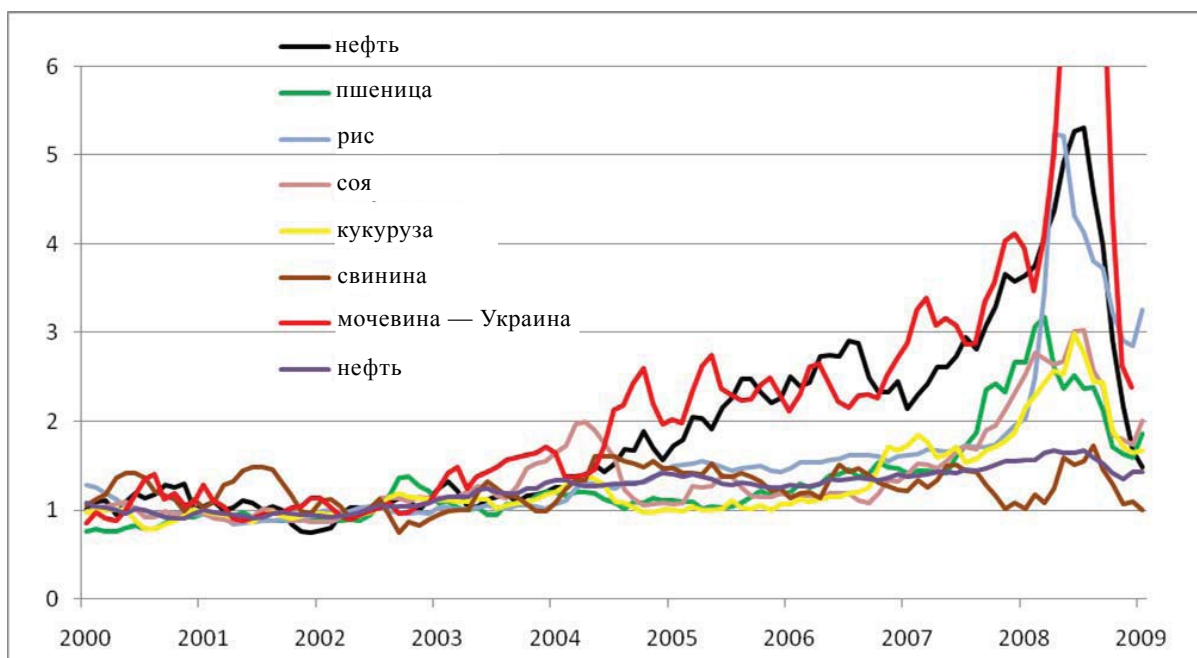
² FAO Newsroom, 19 June 2009: “1.02 billion people hungry: one sixth of humanity undernourished — more than ever before”; см. на <http://www.fao.org/news/story/en/item/20568/icode/>.

³ Ibid.

⁴ Подробную информацию см. на <http://www.undp.org/mdg/>.

и ранее не являлся однозначным, был обращен вспять, причем такой регресс в особенности характерен для целей в области развития, воплощенных в Декларации тысячелетия (искоренение крайней нищеты и голода за счет, в частности, уменьшения вдвое показателя голодающего населения).

Цены на продовольствие и сырьевые товары в 2000–2009 годах



Источник: Farm Foundation (2009)⁵.

Примечание: цены на сырьевые товары и индексы приведены к 1,0 или среднему значению за 2002 год.

7. Цены на сырьевые товары отличаются известной волатильностью. Однако несмотря на краткосрочные колебания долгосрочные реальные цены на продовольствие и другие основные виды сырья обнаруживали незначительную, но все же стабильную тенденцию к снижению на протяжении большей части XX века, которая трижды прерывалась их взлетами в периоды исключительных обстоятельств — двух мировых войн и скачков цен на сырьевые товары в 1970-е годы. Как показано на вышеприведенной иллюстрации, 2008 год можно ретроспективно квалифицировать в качестве четвертого периода исключительных обстоятельств, поскольку в течение него произошло резкое повышение цен на все продовольственные зерновые (причем цены пшеницы и кукурузы удвоились, а цена риса утроилась менее чем за два года), равно как и цен на другие основные сырьевые товары, в особенности нефть.

⁵ Farm Foundation (2009), *What's Driving Food Prices*, Issue Report, March 2009 update; см. на www.farmfoundation.org.

8. Аналитики объясняют рост цен в 2008 году сочетанием ряда факторов. Во-первых, несмотря на стабильное приращение спроса ввиду устойчивого экономического подъема и исключительно динамичного экономического роста в Китае и Индии, цены оставались низкими ввиду наличия в мире значительных запасов зерна в период 1998–2005 годов. В период же после 2005 года запасы зерна и семян масличных стремительно сокращались ввиду ряда неурожаев (в основном обусловленных постоянными засухами в Австралии, которая являлась в 2006 и 2007 годах одним из крупнейших в мире экспортеров сельскохозяйственной продукции) и существенного увеличения объемов производства биотоплива в Соединенных Штатах Америки — главным образом на основе кукурузы, из которой получают этанол. В то же время повышение цен на растительное масло явилось результатом увеличения объемов его импорта и переработки в этанол в Европейском союзе⁶. Себестоимость производства также возросла из-за повышения цен на энергоносители и удобрения и снижения курса доллара. И наконец, росту цен способствовало последовавшее введение ограничений на экспорт и спекуляция на товарно-сырьевых рынках. Помимо краткосрочных факторов, эксперты также указывают на хроническое недовлечение средств в сельское хозяйство начиная с 1980-х годов.

9. В посткризисный период эксперты опасались рецидива кризиса в 2009 году ввиду возможного влияния финансового кризиса. Высказывались опасения, что кредиты и ликвидность окажутся не доступны в период посевной кампании (а это повлечет за собой сокращение возделываемых площадей у тех фермеров, которые берут займы для приобретения вводимых факторов сельхозпроизводства) и что дефицит товарных кредитов может сказаться на спросе изготовителей, перерабатывающих предприятий и производственных кооперативов на сельхозпродукцию⁷. Однако полученные впоследствии данные не подтвердили такие опасения, и прогнозы мирового предложения зерновых и спроса на них в 2009–2010 годах представляются удовлетворительными ввиду достаточных площадей высева, крупных переходящих запасов и застойного состояния спроса⁸.

В. Последствия кризиса

10. Указанный рост цен стал причиной критической ситуации в плане борьбы с голодом, поскольку неимущие семьи, которые и без того расходовали половину своих доходов на продовольствие, оказались не в состоянии позволить себе адекватное питание. Особую озабоченность вызывает положение уязвимых стран (наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств) и социально незащищенных групп населения, включая женщин, детей, престарелых и неимущие домохозяйства.

⁶ *Policy Research Working Paper*, No. 4682, “A note on rising food prices”, by Donald Mitchell, World Bank, July 2008.

⁷ Предприятия по переработке сельхозпродукции, которые ранее предоставляли кредиты в счет будущих урожаев, оказались от этой практики в целом ряде стран, а правительства в большинстве случаев кредитов и производственно-технических консультаций в интересах повышения производительности не предоставляли. См. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2009–2018* на: <http://www.agri-outlook.org/dataoecd/2/31/43040036.pdf>, p.47.

⁸ См. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2009–2018* на <http://www.agri-outlook.org/dataoecd/2/31/43040036.pdf>.

11. Недоедание связано с рядом неблагоприятных воздействий. Каждый третий ребенок в возрасте до пяти лет, проживающий в развивающихся странах, где таких детей в общей сложности насчитывается 178 миллионов, страдает от низкорослости, обусловленной хроническим недоеданием и низким качеством рациона питания. Поэтому для таких детей характерна более высокая заболеваемость и смертность, пониженная когнитивная способность, плохая успеваемость в школе, сниженная производительность во взрослом возрасте и меньший общий доход на протяжении жизни. Свыше 2 миллиардов людей, или более 30 процентов населения мира, испытывают дефицит питательных микроэлементов, в том числе железа, белка, витамина А, йода и цинка, также известный как «скрытый голод», который чреват серьезными последствиями для системы здравоохранения.

12. Возобновление производства продовольствия и пополнение запасов зерна и семян масличных в сочетании с обращением вспять тенденций, относящихся к другим факторам роста цен, — например, снижение цен на энергоносители, некоторое усиление позиций доллара, замедление темпов экономического роста в мировом масштабе, а также в странах с динамично развивающейся экономикой и отказ от части стратегий, предусматривавших производство биотоплива, — обусловили резкое сокращение цен на продовольствие.

13. Однако озабоченность сохраняется. Мировые цены на зерно по-прежнему превышают уровень 2005 года⁹ на 25 процентов, снижение цен на продовольствие в развивающихся странах не было столь существенным, как на мировых рынках¹⁰, а прогноз по основополагающим факторам во многом неясен. Цены на энергоносители остаются волатильными, трендовое движение курса доллара характеризуется неопределенностью, спрос на биотопливо и его предложение растут, а мировая экономика может вскоре оправиться от рецессии, тем самым создав стимулы к возобновлению повышения спроса. С учетом вышесказанного, международная продовольственная система остается уязвимой.

14. Несмотря на снижение цен, мировой экономический спад является причиной обнищания домохозяйств, препятствуя тем самым достижению продовольственной безопасности. Все это сказывается по меньшей мере на пяти аспектах программы действий в этой области. Во-первых, снижаются цены на экспортную продукцию развивающихся стран; по имеющимся прогнозам, цены на сельскохозяйственное сырье упадут в 2009 году на 15 процентов, а цены на металлы и минеральное сырье — на 26 процентов. Во-вторых, в 2009 году экспорт из развивающихся стран предположительно сократится на 2–3 процента в результате снижения объемов мировой торговли на 9 процентов. В-третьих, в настоящее время наблюдается уменьшение притока финансовых ресурсов в развивающиеся страны — в виде прямых иностранных инвестиций на 40 процентов и в виде денежных переводов на 5–8 процентов¹¹, а объем официальной помощи в целях развития, который уже сократился на 7 процентов в 2007 году, может продолжить свое снижение; в период 1980–2005 годов официальная помощь в целях развития в агросекторе сократилась на 75 процентов.

⁹ FAO, *The State of Agricultural Commodity Markets* (draft), Rome, December 2008.

¹⁰ Ibid.

¹¹ World Bank, *Migration and Development Brief* (23 March, 2009); с материалом можно ознакомиться на http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/MD_Brief9_Mar2009.pdf.

В-четвертых, замедлились или даже снижаются темпы роста доходов на душу населения; в связи с падением деловой активности в мире приблизительно на 1 процент в 2009 году средние темпы экономического роста в развивающихся странах сократятся с 6 процентов в 2008 году до 2 процентов в 2009 году. И наконец, растет безработица как следствие экономического спада и в результате обратной миграции из промышленно развитых стран.

С. Соображения более долгосрочного характера

15. Как уже отмечалось выше, кризис 2008 года явился результатом не только стечения ряда краткосрочных факторов, но и более долгосрочных структурных особенностей продовольственного и сельскохозяйственного сектора. Вышеперечисленные текущие тенденции также позволяют предположить, что целый ряд таких факторов будет обнаруживать устойчивое неблагоприятное развитие. Это бросает дополнительные вызовы в сфере политики, в связи с чем может потребоваться принятие упреждающих мер.

Недостаточный объем инвестиций

16. Наиболее серьезным фактором является хроническое недоовложение средств в сельское хозяйство. За период с 1980-х годов объем инвестиций в сельское хозяйство в большинстве стран сократился. Это также отразилось и в уменьшении доли официальной помощи в целях развития в агросекторе. Информационно-пропагандистская группа ОКСФАМ обращалась с призывами к увеличению официальной помощи в целях развития сельского хозяйства с ее нынешнего объема в 5 млрд. долл. США до, как минимум, ее уровня 1980-х годов, когда она составляла 20 млрд. долл. США. Международный исследовательский институт по разработке продовольственной политики ратует за удвоение ассигнований на государственные НИОКР в области сельского хозяйства.

17. В большинстве развивающихся стран наблюдается стагнация или сокращение объема инвестиций в научные исследования в области сельского хозяйства. Приватизация исследовательской деятельности в агросекторе развитых стран ограничивает доступ к запатентованным технологиям, что ограничивает возможность перетока результатов таких исследований из развитых стран. Кроме того, во многих странах отсутствует даже минимальный национальный потенциал для приобретения, оценки, адаптации и применения научных знаний и технологий, полученных или разработанных за их пределами. Поэтому решающее значение имеет необходимость увеличения и обеспечения стабильности финансирования научных исследований и производственно-технических консультаций в области сельского хозяйства.

Мелкие фермерские хозяйства

18. В более широком плане, особую озабоченность вызывает недостаточная поддержка, оказываемая мелким фермерским хозяйствам. Подавляющее большинство фермерских хозяйств в мире относится к категории мелких: площадь 85 процентов из них составляет менее 2 га, а размер 97 процентов из них — менее 10 га. В Африке 80 процентов сельскохозяйственных угодий обрабаты-

вается мелкими фермерами, большинство из которых женщины¹². По имеющимся оценкам, производственные мощности 500 миллионов мелкособственных фермерских хозяйств мира кормят в общей сложности 2 миллиарда человек¹³. Однако при этом мелкие фермерские хозяйства сталкиваются с целым рядом факторов, ограничивающих устойчивые средства к существованию, включая недостаточный доступ к природным ресурсам и вводимым факторам сельхозпроизводства, неадекватность консультативных и других вспомогательных услуг, уязвимость окружающей среды, удаленность ферм и слабость общинной организации и политического влияния. Зачастую они не располагают возможностями, необходимыми для адаптации своих хозяйств к новым технологиям или для использования их преимуществ. Это обуславливает их уязвимость по отношению к таким кризисным факторам, как волатильность цен, риски для здоровья, опасные природные явления и изменчивость климата.

19. Для нищеты в особенности характерны факторы, ограничивающие возможности фермерских хозяйств в плане выхода на национальный, региональный или мировой рынки и их конкурентоспособность на них. Для развития рынков и обеспечения доступа на них требуется целый комплекс условий, относящихся не только к технологиям сельскохозяйственного производства и транспортной инфраструктуре, но и к координации множества различных видов деятельности, услуг и действий учреждениями, включая финансирование в сельских районах, предоставление, сбор и распределение вводимых факторов производства, определение сортности, переработку и розничную продажу. Почти повсюду в мире такие виды деятельности приходится осуществлять в условиях рынка, характеризуемого волатильной и непредсказуемой конъюнктурой, в странах со слабыми механизмами управления и формирования политики для исполнения договоров и в культурной среде, в которой доверие между деловыми партнерами во многом определяется личными взаимоотношениями и родственными связями. В силу таких проблем, а также с учетом обычных рисков и неопределенности, характерных для самого сельскохозяйственного производства, частный сектор зачастую не изъявляет желания вкладывать средства в дополнительные товары и услуги, необходимые для привязки сельских производителей к городским рынкам. Там, где частный агробизнес более развит, малообеспеченным производителям нередко приходится сталкиваться с завышенными ценами в силу своей неспособности отстаивать собственные интересы, высоких операционных издержек и трудностей в плане соблюдения стандартов качества.

Конкурирующие потребности в ресурсах

20. Несмотря на продолжающееся повышение мирового спроса на продовольствие ввиду роста народонаселения и изменений в структуре потребления, обусловленные повышением уровня доходов темпы приращения продуктивности сельского хозяйства слишком низки и не поспевают за динамикой спроса. По имеющимся прогнозам, народонаселение мира увеличится с 6,5 миллиарда в 2005 году до более чем 9 миллиардов к 2050 году, причем весь этот прирост

¹² IFAD press release (10 July, 2009), см. на <http://www.ifad.org/media/press/advisory/2009/09.htm>.

¹³ IFAD press release (18 February, 2009), см. на <http://www.ifad.org/media/press/2009/9.htm>.

придется на развивающиеся страны¹⁴. Объем производства продовольствия потребуется как минимум удвоить для обеспечения продовольственной безопасности более чем 1 миллиарда голодающих и получения достаточного количества продовольствия, чтобы накормить дополнительное население¹⁵.

21. Однако два основных ресурса — земля и вода — не относятся к числу неисчерпаемых. В настоящее время в мире насчитывается не более 12 процентов пахотных земель, не занятых лесами и не подвергающихся процессам эрозии или опустынивания, и деградация земель продолжается. Аналогичным образом, в мире уже имеются обширные регионы, испытывающие дефицит воды, в отсутствие возможности обеспечить дополнительное количество водных ресурсов для нужд сельского хозяйства¹⁶.

22. Более важное значение имеет тот факт, что эти два критически необходимых ресурса в настоящее время востребованы для других целей, а именно: для облесения и разведения непродовольственных культур, в особенности для производства биотоплива. Площади, занятые лесными массивами должны расширяться, а не сокращаться в интересах защиты биоразнообразия и противодействия изменению климата. Спрос на продовольственные культуры будет также повышаться с ростом народонаселения и уровня доходов. Увеличение спроса на биотопливо в качестве альтернативы ископаемым видам топлива также начинает отвлекать земельные и водные ресурсы от производства продовольствия. Подобное сочетание истощаемости природных ресурсов, неуклонного повышения спроса и конкурирующих потребностей обуславливает необходимость проведения согласованной политики в области ресурсопользования и целевого вложения средств в повышение продуктивности.

23. Рост цен на бензин обеспечил привлекательность биотоплива как альтернативного источника энергии. Потенциальный спрос на энергию настолько велик, что это может способствовать изменению основополагающих принципов сельскохозяйственных систем. Возможно, этот процесс уже начался. В 2007 году почти 100 млн. т зерновых, или 5 процентов от мирового объема их производства, были перенаправлены с рынка продовольствия в энергетику¹⁷, за счет чего было удовлетворено менее 0,5 процента мирового спроса на энергоносители. Согласно прогнозу Международного исследовательского института по разработке продовольственной политики, в случае сохранения или превышений нынешних темпов роста производства биотоплива калорийность питания из расчета на душу населения сократится, а недоедание среди детей существенно возрастет, особенно в странах Африки, расположенных к югу от Сахары¹⁸.

24. Кроме того, имеет место конкуренция между отечественным и внешним спросом. Боязнь будущего дефицита стала причиной приобретения иностранными государствами и правительствами крупных земельных владений. Такая

¹⁴ United Nations press release, “World population will increase by 2.5 billion by 2050” (13 March, 2007), см. на <http://www.un.org/News/Press/docs//2007/pop952.doc.htm>.

¹⁵ Robert L. Thompson, “Malthus has been wrong for two centuries, but will he be in the 21st?” agricultural research holds the key”, Centre for Global Development, University of Illinois at Urbana Champaign, <http://cgs.illinois.edu/category/global-studies/agriculture-0>.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ FAO, 2009.

¹⁸ См. <http://www.ifpri.org/themes/bioenergy/bioenergy.asp>.

практика способствует росту капиталовложений, но и вместе с тем усиливает опасность будущей продовольственной уязвимости неимущих слоев населения, поскольку многие страны не располагают достаточными средствами защиты прав и интересов местного населения, в особенности женщин и коренных народностей. В исследовании, подготовленном недавно МФСР, ФАО и Международным институтом по окружающей среде и развитию¹⁹, отмечается, что объем инвестиций в землевладения за последние пять лет увеличился, причем хотя преобладают в нем иностранные вложения, доля отечественного капитала также велика.

25. Еще одним объектом конкурентной борьбы являются водные ресурсы. В сельском хозяйстве большинства развивающихся стран потребляется свыше 80 процентов воды²⁰. Конкуренция за воду со стороны городов и промышленных предприятий влечет за собой постепенное снижение доли водных ресурсов, отводимой на нужды сельского хозяйства, и возлагает дополнительное бремя на производителей продовольствия. Вместе с тем, значительная часть крупных объектов оросительной инфраструктуры устарела и является неэффективной, что не позволяет достичь весьма необходимого роста продуктивности потребления воды в сельском хозяйстве.

Изменение климата

26. Последним фактором, осложняющим существующее положение, является изменение климата, которое может сказаться на наличии ресурсов и продуктивности факторов производства, — прежде всего за счет повышения температур, изменчивости количества атмосферных осадков и учащения экстремальных метеорологических явлений, таких как ураганы, наводнения и засухи. Климатические прогнозы указывают на возможность резких изменений в режиме распределения осадков, увеличения частотности засух и наводнений, повышения уровней испарения влаги, утраты прибрежных земель, вторжения морской воды, миграции сельскохозяйственных вредителей, увеличения заболеваемости растений и животных и общего неблагоприятного воздействия на продуктивность сельхозкультур²¹. К 2020 году в результате прямого воздействия изменения климата большая опасность голодного существования будет угрожать еще почти 50 млн. человек²². Рост мировых цен на продовольствие может еще больше увеличить этот показатель.

27. Потенциально серьезное последствие физического воздействия изменения климата заключается в возникновении конфликтов из-за дефицита земельных и водных ресурсов внутри общин и между ними и даже между государствами, а также в миграции неимущего сельского населения из районов с повышенной напряженностью, которая может повлечь за собой экспорт конфликтов в другие районы. Окончательное воздействие будет зависеть от объема и формы инвестиций, призванных повысить адаптивную способность и жизнестойкость

¹⁹ См. http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf.

²⁰ IFAD, *Linking land and water governance* (2006); см. на <http://www.ifad.org/events/water/flyer.pdf>.

²¹ ФАО, 2009.

²² United Nations Environment Programme, “Millions at risk of hunger and water stress in Asia unless global greenhouse emissions cut” (10 April, 2007); см. на <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?ArticleID=5551&DocumentID=504&l=en>.

сельского хозяйства, а также скорректировать производственные технологии с целью смягчения последствий изменения климата.

III. Преодоление кризиса в области продовольственной безопасности и задачи развития сельского хозяйства

28. С учетом вышеизложенного, меры по преодолению кризиса в области продовольственной безопасности были нацелены на решение двух упомянутых задач: безотлагательной задачи улучшения положения голодающих и недоедающих домохозяйств и населения и более долгосрочной задачи повышения жизнестойкости и урегулирования структурных условий, обуславливающих хронический характер продовольственной уязвимости. Такие меры изложены ниже в рамках четырех общих категорий: стратегическая рамочная программа действий, действия глобального характера, действия регионального масштаба и действия на национальном уровне.

A. Стратегическая рамочная программа действий

29. Продовольственный кризис 2008 года побудил мировое сообщество к мобилизации политической и финансовой поддержки конструктивных действий, направленных на улучшение существующего положения. С самого начала такие действия основывались на стратегической рамочной программе, разработанной под эгидой Целевой группы высокого уровня по глобальному кризису в области продовольственной безопасности. Целевая группа была сформирована в апреле 2008 года с целью обеспечения системе Организации Объединенных Наций возможности применения скоординированного, единого и логически последовательного подхода в ее усилиях по преодолению кризиса в области продовольственной безопасности.

30. В июле 2008 года Целевая группа опубликовала Всеобъемлющую рамочную программу действий, в которой изложена общая позиция ее членов в отношении мер, подлежащих осуществлению в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе с целью урегулирования кризиса и повышения безопасности в области продовольствия и питания на национальном, региональном и международном уровнях²³. Главное преимущество рамочной программы заключается в проведении границы между двумя стратегическими областями деятельности соответственно по удовлетворению безотлагательных потребностей уязвимых слоев населения и повышению жизнестойкости и укреплению глобальной безопасности в части продовольствия и питания. В рамочной программе недвусмысленно подчеркивается, что оба комплекса мер необходимо осуществить незамедлительно, а также сделан особый акцент на упрочении глобальных систем информации и мониторинга.

31. По первому направлению деятельности в рамочной программе предлагается а) увеличить масштабы чрезвычайной продовольственной помощи, мер в области питания и социальной защиты; б) стимулировать производство продовольствия мелкособственническими фермерскими хозяйствами; в) скорректировать политику в области торговли и налогообложения; и д) регулировать

²³ См. на <http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf>, pp. 5–26.

макроэкономические последствия. Аналогичным образом, по второму направлению деятельности в программе рекомендуется а) расширять системы социальной защиты; б) обеспечить увеличение объемов производства продовольствия прежде всего силами мелких фермерских хозяйств; в) улучшить функционирование международных рынков продовольствия; и д) выработать единый международный подход к биотопливу.

32. Дальнейшие решения по вопросам политики и международные договоренности позволили уточнить и развить упомянутую всеобъемлющую рамочную программу. К числу достигнутых в самое последнее время относится договоренность, согласованная в мае 2009 года на семнадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию относительно реализации плана устойчивого развития в шести тематических областях: сельское хозяйство, развитие сельских районов, земля, засуха, опустынивание и Африка.

33. Комиссия одобрила двоякий стратегический подход, сформулированный во Всеобъемлющей рамочной программе действий, и подтвердила содержащиеся в ней рекомендации по первому направлению деятельности (относящемуся к безотлагательным потребностям затронутого населения), в особенности призыв к оказанию чрезвычайной продовольственной помощи и обеспечению социальной защищенности, а также поддержки мелких фермерских хозяйств. Кроме того, она предложила включить такие действия в комплексный подход, предусматривающий создание потенциала для более долгосрочного реагирования.

34. Комиссия выходит за рамки своей предыдущей политики, включая Всеобъемлющую рамочную программу действий, в части формирования такой комплексной стратегической базы и включения всех действий в стратегию обеспечения долгосрочной жизнестойкости и преодоления стратегических препятствий эффективным и справедливым образом. Она предлагает стратегию, сочетающую в себе экономические стимулы и формирование рынков, инвестиционную программу, меры по укреплению экологической устойчивости и комплексному управлению ресурсами и социальную защищенность.

35. Наиболее характерные черты данной стратегической рамочной программы включают в себя три комплекса действий (стратегии устойчивого развития, устойчивая «зеленая» революция и социальная стратегия) и четыре области международного сотрудничества (финансирование; расширение возможностей выхода на международные рынки, в том числе посредством проведения соответствующей торговой политики и обеспечения стабильности цен; сотрудничество в области НИОКР; и усиление согласованности действий), которые изложены ниже.

Действия на национальном уровне

36. На национальном уровне предпринимались следующие действия:

а) *стратегии устойчивого развития*. На своей семнадцатой сессии Комиссия настоятельно призвала правительства включить элементы деятельности по обеспечению продовольственной безопасности в более широкие национальные стратегии устойчивого развития и программы борьбы с нищетой. Это предполагает ряд следующих аспектов:

i) *коллективность процесса*. Национальные стратегии предусматривают вовлечение широкого круга заинтересованных лиц и основных групп в процесс формирования политики посредством применения механизмов, выдержавших проверку временем;

ii) *неистощительное ресурсопользование*. В национальные стратегии следует включить основные имеющиеся программы (и при необходимости разработать новые программы). Помимо ключевой стратегии устойчивой «зеленой» революции, они включают в себя комплексные стратегии неистощительного пользования земельными и водными ресурсами, обеспечения адаптивности к засушливым условиям, борьбы с опустыниванием и совершенствования мониторинга (в особенности с целью противодействия деградации почв). И наконец, предполагается изучение отрицательных и положительных сторон биотоплива в контексте устойчивого развития (включая продовольственную безопасность, энергетическую безопасность и комплексное управление ресурсами);

iii) *стратегии комплексного развития сельских районов*. Такие стратегии включают в себя приращение социального капитала, пропаганду передового опыта, обеспечение возможности выхода на рынки, налаживание социальной инфраструктуры и социального обслуживания и создание рабочих мест;

iv) *инструменты политики*. Помимо национальных стратегий устойчивого развития, в области устойчивого развития предусматривается применение ряда инструментов политики, в том числе механизмов оценки (оценки воздействия на окружающую среду, оценки социального воздействия и стратегической экологической оценки); методов определения стоимости; природоохранного налогообложения и систем мониторинга;

v) *изменение климата*. Проведение НИОКР с целью получения технических решений и применение традиционного опыта в части использования семян засухоустойчивых сортов, прогнозирования засух, оценки воздействия и систем заблаговременного предупреждения. Инвестиции в сельское хозяйство могут способствовать смягчению последствий изменения климата;

b) *устойчивая «зеленая» революция*. «Зеленая» революция, позволяющая оздоровить агросектор развивающихся стран за счет интенсификации сельскохозяйственного производства, повышения продуктивности и обеспечения неистощительного характера принимаемых мер на основе применения научных подходов и местного опыта в интересах охраны и сбережения природных ресурсов, ограничения потребления дефицитных вводимых факторов производства и использования загрязнителей, а также повышения качества окружающей среды. К числу важнейших элементов данной стратегии относятся следующие:

i) *инвестиции в сельское хозяйство*. Подтверждение ранее принятых решений об увеличении доли инвестиций в сельское хозяйство до 10 процентов от их общего объема. Особый акцент на увеличении вложений в а) сельскохозяйственную инфраструктуру; б) НИОКР в области растение- и животноводства, включая неистощительные и благоприятные для климата технологии, с учетом местного опыта; и с) сельскохозяйственные

учреждения, особенно в области сельхозпропаганды, с применением современных информационных и коммуникационных технологий, а также в организации, занимающиеся планированием и мониторингом;

ii) *поддержка рыночной интеграции.* Ряд действий по расширению возможностей выхода на внутренний и мировой рынки для мелких фермерских хозяйств и местных предпринимателей;

iii) *специальная программа для Африки.* «Зеленая» революция в 1960-е и 1970-е годы в целом обошла Африку стороной. Необходима поддержка Комплексной программы развития сельского хозяйства в Африке, предложенной «Новым партнерством в интересах развития Африки» (НЕПАД), для обеспечения того, чтобы на этот раз континент воспользовался плодами новейших научных исследований и сделал это не в ущерб природоохранным услугам, культурным укладам или местному опыту. Это предполагает увеличение объема инвестиций в инфраструктуру агросектора, сельскохозяйственные учреждения, НИОКР, образование и сельхозпропаганду, а также развитие сельских районов с целью интеграции африканских фермеров и местных предпринимателей в сельскохозяйственные производственно-сбытовые цепочки и мировую торговлю. Также необходимо уменьшить бремя задолженности, решить проблему распределения доходов, оказывать содействие развитию сельских районов и поддержку мероприятий по адаптации к изменению климата;

с) *социальная стратегия.* Неотъемлемым элементом национальных стратегий устойчивого развития, дополняющим программу устойчивой «зеленой» революции, является социальная стратегия, направленная на обеспечение социальной защиты на основе принятия мер политического характера, вложения средств в развитие инфраструктуры и институциональной базы и укрепления потенциала в следующих четырех областях:

i) *социальная защита.* Инвестиции в основные виды социального обслуживания (здравоохранение и образование) в сельскохозяйственных районах, развитие учреждений социальной защиты, признание и материальное наполнение права на продовольствие, обеспечение качества продовольствия, совершенствование системы предоставления информации и страхования, укрепление потенциала для реагирования на бедствия и обеспечение возможностей эффективного управления рисками;

ii) *усиление поддержки малых фермерских хозяйств.* Техническая помощь малым фермерским хозяйствам и фермерам-женщинам;

iii) *защита прав на землю.* Надежные и справедливые доступ к земле и права на землю — один из основных элементов стратегии устойчивого развития сельского хозяйства. Также необходима защита интересов немущих и уязвимых групп и повышение роли сельских женщин (как для увеличения объемов сельскохозяйственного производства, так и для обеспечения продовольственной безопасности домохозяйств);

iv) *социальный капитал и тиражирование передового опыта.* В ряде случаев передовой опыт не применяется в крупных масштабах. В качестве примеров этого можно привести меры по охране и рациональному использованию земельных и водных ресурсов, уменьшению послеуборочных потерь (величина которых может достигать 30 процентов), комплекс-

ной защите растений от сельхозвредителей, общинное развитие и социальную мобилизацию и использование преимуществ рыночного хозяйства. Соответствующая политика и меры сельхозпропаганды могут обеспечить масштабное применение такого опыта.

Международное сотрудничество

37. Определены следующие области международного сотрудничества:

а) *финансирование*. На своей семнадцатой сессии Комиссия по устойчивому развитию призвала доноров выполнить все ранее принятые обязательства в области официальной помощи в целях развития и своевременно предоставить в достаточном объеме предсказуемые финансовые ресурсы на устойчивую «зеленую» революцию с особым упором на Африке (включая уменьшения бремени задолженности), программе Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке (включая поддержку со стороны Глобального экологического фонда), странах, проводящих реформу системы управления, обеспечении устойчивой структуры потребления и производства и интеграции стратегий устойчивого развития сельхозпроизводства, а также стратегий и действий по борьбе с изменением климата в стратегии уменьшения масштабов нищеты и национальные программы развития;

б) *международная торговля и стабильность цен*. Комиссия также призвала обеспечить успешное и своевременное завершение Дохинского раунда и оказывать содействие формированию справедливой системы многосторонней торговли;

в) *сотрудничество в области НИОКР*. Одним из итогов сессии явилось принятие ряда решений в поддержку НИОКР с особым акцентом на научно-исследовательском потенциале развивающихся стран в сфере развития сельских районов и неистощительного сельского хозяйства (включая органические методы сельскохозяйственного производства, получение экологичной продукции на базе биотехнологий, регулирование инвазивных видов и системы землепользования), информационных системах и мониторинге (например, использование сведений о состоянии климата до, во время и после засухи и руководящие принципы формирования индексов засушливости), международных системах научных исследований по сельскому хозяйству (в особенности системы Консультативной группы по международным исследованиям в области сельского хозяйства), а также обмену и передаче информации о технологиях и передовой практике;

г) *согласованность политики*. Комиссия призвала к повышению согласованности действий в различных областях международного сотрудничества, улучшению координации и слаженности усилий, предпринимаемый учреждениями Организации Объединенных Наций, в том числе по линии трех Рио-де-Жанейрских конвенций и эффективному контролю за исполнением решений, принятых на семнадцатой сессии Комиссии.

38. В совокупности эти решения закладывают логически последовательную и легко регулируемую базу для реализации обоих направлений деятельности по обеспечению продовольственной безопасности. Ниже приводится описание мер, принятых на сегодняшний день с целью практического осуществления данной концепции.

В. Меры, принятые на международном уровне

39. Продовольственная безопасность и устойчивое развитие по-прежнему стоят во главе международной политической повестки дня. Многие правительства, доноры и партнеры по развитию приняли на себя новые обязательства еще раз усилить упор на сельском хозяйстве, повысить объем инвестиций в агросектор и развитие сельских районов, увеличить производство продовольствия в интересах обеспечения продовольственной безопасности и улучшить качество питания у всех категорий населения. Вместе с тем полученные на сегодняшний день результаты не достаточны для достижения согласованных целей. В соответствии с призывом, содержащимся в резолюции 63/235 Генеральной Ассамблеи, в настоящем докладе проводится краткий обзор усилий в упомянутых областях по возможности вместе с анализом их воздействия.

Удовлетворение финансовых потребностей

40. На проведенной ФАО в июне 2008 года «Конференции высокого уровня по мировой продовольственной безопасности: вызовы, обусловленные изменением климата и биоэнергетикой» была сделана оценка, согласно которой совокупные ежегодные потребности для обеспечения развития сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности составляют порядка 30 млрд. долл. США, включая а) 2,9 млрд. долл. США в год на повышение продуктивности сельского хозяйства и улучшение средств к существованию и продовольственной безопасности в необеспеченных сельских общинах; б) 9,5 млрд. долл. США в год на освоение и сбережение природных ресурсов; в) 10 млрд. долл. США в год на развитие инфраструктуры в сельской местности (в том числе обеспечение безопасности продовольственных товаров, фитосанитарного и ветеринарного контроля) и расширение доступа на рынки; д) 1,43 млрд. долл. США в год на укрепление потенциала для генерирования и распространения знаний; и е) 6,6 млрд. долл. США в год на обеспечение возможности получения продовольствия беднейшими слоями населения в рамках систем социальной защиты и других видов прямой помощи.

41. Хотя Конференция не планировалась как мероприятие по объявлению взносов, несколько доноров из числа стран и финансовых учреждений объявили о своей существенной дополнительной финансовой поддержке, составившей в общей сложности свыше 12 млрд. долл. США.

42. В качестве последующего мероприятия правительство Испании организовало в Мадриде в январе 2009 года Совещание высокого уровня по всеобщей продовольственной безопасности. Оно позволило определить рамки глобального партнерства в области продовольственной безопасности, обеспечило возможность установления контактов между правительствами, региональными органами, гражданским обществом, деловыми кругами, международными учреждениями, банками развития и донорами, а также принятия финансовых обязательств. По состоянию на июнь 2009 года Испания выполнила свое первое обязательство по выделению 1 млрд. евро 17 странам Западной Африки. Однако сохраняется озабоченность по поводу того, что другие объявленные обязательства еще не исполнены.

43. На встрече «Группы восьми», состоявшейся в июле 2009 года в Аквиле, Италия, было признано, что совокупные последствия длительного недостаточ-

ного инвестирования в сельское хозяйство и продовольственную безопасность, тенденции в области ценообразования и экономический кризис привели к расширению масштабов голода, и была достигнута договоренность о принятии обязательств по мобилизации 20 млрд. долл. США в течение последующих трех лет на нужды сельского хозяйства в рамках инициативы по продовольственной безопасности²⁴ в дополнение к официальному обязательству преодолеть тенденцию к сокращению официальной помощи в целях развития и государственного финансирования сельского хозяйства²⁵.

44. Совет ФАО принял решение о проведении Всемирного саммита по продовольственной безопасности 16–18 ноября 2009 года для обзора выполнения ранее принятых обязательств и сохранения международного акцента на проблеме продовольственной уязвимости.

Система Организации Объединенных Наций: осуществление Всеобъемлющей рамочной программы действий

45. В течение последних 12 месяцев члены Целевой группы высокого уровня оказывали поддержку национальным властям в деле реализации обоих направлений деятельности, предусмотренных во Всеобъемлющей рамочной программе действий, а именно: работа по линии систем социальной защиты и продовольственной помощи, а также более долгосрочное содействие в решении задач улучшения производства и повышения жизнестойкости по отношению к волатильности цен и внешним воздействиям. Ниже приводится краткое описание некоторых из принятых мер²⁶:

а) ФАО и МФСР предоставляли помощь мелким фермерским хозяйствам во время осенней посевной кампании и в настоящее время оказывают поддержку программам, направленных на расширение их возможностей. Начиная с 2002 года ФАО занимается продвижением национальных и региональных программ продовольственной безопасности как инструмента, позволяющего странам повышать производительность и диверсифицировать средства к существованию, имеющиеся в распоряжении сельских жителей в масштабах, достаточных для достижения в 2015 году целей, установленных на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия, а также целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;

б) ВПП организовала, пожалуй, крупнейшие операции по оказанию чрезвычайной продовольственной помощи, которыми охвачено свыше 100 миллионов человек. В настоящее время организация во все больших объемах закупает для своих операций и программ школьного питания продовольствие местного производства (инициатива «Закупки во имя прогресса»);

в) Всемирный банк активизировал инвестиционные операции в рамках программы по преодолению мирового продовольственного кризиса с особым акцентом на оперативном выделении средств на безотлагательные нужды в виде бюджетного содействия, программ социальной защиты и поддержки агро-

²⁴ См. <http://www.un-foodsecurity.org/node/22>.

²⁵ *Financial Times*, 6 July 2009, см. на <http://www.ft.com/cms/s/0/60720902-6992-11de-bc9f-00144feabdc0.html>.

²⁶ Outline of progress against the July 2008 Comprehensive Framework for Action, High-level Task Force secretariat, July 2009.

сектора. За один год было выделено в общей сложности 780 млн. долл. США (70 процентов утвержденных средств);

d) ЮНИСЕФ усилил свой упор на устранении диетологических последствий продовольственно-экономического кризиса;

e) ПРООН оказывала правительствам поддержку в отрегулировании критически важных отношений взаимозависимости между продовольственными системами, социальной защитой, развитием сельских районов и борьбой с нищетой, а также — в качестве координирующего учреждения — принятии ответных мер в отдельных странах;

f) Управление по координации гуманитарных вопросов зарезервировало 100 млн. долл. США в Центральном фонде реагирования на чрезвычайные ситуации на цели преодоления продовольственного кризиса;

g) Международный валютный фонд помог ликвидировать дефицит платежного баланса в низкодоходных странах, пострадавших от скачка цен на продовольствие, и предоставил консультации по соответствующим мерам макроэкономической политики;

h) секретариат Целевой группы высокого уровня оказывал содействие в организации донорского финансирования, в том числе в деле учреждения Продовольственного фонда Европейского союза с объемом оборотных средств в 1 млрд. евро для поддержки координации на страновом уровне в 35 из 60 стран, находящихся в поле зрения Целевой группы;

i) Всемирная торговая организация и Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию обеспечивают платформу для обсуждения и принятия мер по отказу от практики субсидирования, искажающего реальное положение дел, что является непереносимым условием формирования справедливых условий торговли для низкодоходных стран;

j) Международная организация труда сосредоточила внимание на создании рабочих мест, системах охраны труда и здоровья, вопросах предпринимательства, детском труде и гендерных правах как неотъемлемых элементах комплексной стратегии продовольственной безопасности и устойчивого развития агросектора;

к) члены Целевой группы высокого уровня начали включать в данную повестку дня элемент «перспективы прав человека» с учетом Руководящих принципов реализации права на продовольствие («Добровольных руководящих принципов в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности») и назначения Специального докладчика по вопросу о праве на питание²⁷;

l) И наконец, как уже отмечалось в пункте 34 выше, на своей семнадцатой сессии Комиссия сформировала комплексную стратегическую базу для выполнения продовольственной и сельскохозяйственной повестки дня эффективным и справедливым образом.

²⁷ Ibid.

С. Региональные инициативы и действия

46. Ряд действий в поддержку повестки дня предпринят региональными учреждениями.

Африка

47. Координируемая НЕПАД Комплексная программа развития сельского хозяйства в Африке (КПРСХА) представляет собой собственную инициативу африканских стран, которые самостоятельно руководят ею, и преследует цель ликвидации голода и нищеты за счет вложения средств в сельское хозяйство. Правительства африканских стран договорились в рамках Мапутской декларации о сельскохозяйственной и продовольственной безопасности в Африке увеличить объем государственных инвестиций в сельское хозяйство до, как минимум, 10 процентов своих государственных бюджетов и достичь целевого показателя прироста сельскохозяйственного производства на уровне 6 процентов в год. Эту задачу предполагается решить посредством осуществления деятельности в четырех основных областях: расширение площадей, на которых применяются неистощительные формы землепользования; улучшение сельской инфраструктуры и повышение торгового потенциала для обеспечения выхода на рынки сбыта; увеличение поставок продовольствия и борьба с голодом; а также инвестиции в научные исследования по вопросам сельского хозяйства, распространение и внедрение технологий²⁸.

48. НЕПАД, региональные экономические сообщества, Африканский союз и ряд правительств африканских государств и стран-доноров осуществляют взаимодействие в интересах мобилизации поддержки для многостороннего целевого донорского фонда КПРСХА, функционирующего в помещениях Всемирного банка.

49. В порядке подготовки к семнадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию министры африканских стран провели в феврале 2009 года в Виндхукке совещание высокого уровня на тему: «Сельское хозяйство в Африке в XXI веке». Участники совещания обратились с призывом к устойчивой «зеленой» революции в Африке и к интеграции сельского хозяйства африканских стран в мировые рынки. Они также подчеркнули необходимость адаптации к изменению климата, поддержки малого фермерства и фермеров-женщин, обеспечения выхода на рынки и укрепления потенциала.

50. На тринадцатой очередной сессии Ассамблеи глав государств и правительств Африканского союза, проходившей в июле 2009 года в Сирте, Ливия, собравшиеся рассмотрели тему: «Вложение средств в сельское хозяйство во имя экономического роста и продовольственной безопасности», подтвердили приверженность реализации КПРСХА и обсудили проблему изменения климата, региональную торговлю сельскохозяйственными товарами, финансирование инвестиций и инициативы в области развития сельских районов в интересах неимущих слоев населения.

²⁸ CAADP annual report 2008, см. на <http://www.caadp.net/pdf/CAADP%20Annual%20report%202008.pdf>.

Азиатско-Тихоокеанский регион

51. В декабре 2008 года Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и правительство Индии провели диалог высокого уровня по вопросам политики на тему: «Продовольственно-экономический кризис и изменение климата: пересмотр повестки дня в области развития». Более 100 политиков обратились с призывом к развитию регионального сотрудничества в интересах оказания поддержки странам, испытывающим дефицит платежного баланса²⁹.

52. В августе 2008 года министры сельского хозяйства стран — членов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), собравшиеся в Чиангмае, Таиланд, обсудили Комплексную концептуальную основу АСЕАН в области продовольственной безопасности, в которой определялись политические действия в четырех областях: упрочение продовольственной безопасности, улучшение функционирования рынков продовольственных товаров и торговли ими, укрепление комплексных информационных систем по вопросам продовольственной безопасности и применение инновационных подходов в сельском хозяйстве. В том же месяце на пятнадцатой Встрече на высшем уровне Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) была принята Декларация Коломбо о продовольственной безопасности, в которой содержался призыв к составлению «дорожной карты» в области развития сельского хозяйства и продовольственной безопасности и к подготовке Сельскохозяйственной перспективы СААРК на период до 2020 года. На встрече было также принято решение об учреждении продовольственного банка СААРК в объеме 2 миллионов тонн в качестве регионального резерва на случай оказания чрезвычайной продовольственной помощи.

Латинская Америка

53. В сельских районах стран — участниц Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР) (Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая) к беднейшим и наиболее уязвимым слоям населения относятся безземельные крестьяне, неимущие мелкие фермеры, женщины, молодежь и этнические меньшинства³⁰. Совместными усилиями правительств, фермеров и МФСР была сформирована Комиссия МЕРКОСУР по проблемам семейного фермерства в качестве региональной платформы организаций семейных фермерских хозяйств и модели для политического диалога и сотрудничества по линии Юг-Юг. Значительная часть мероприятий направлена на увеличение объема инвестиций в сельское хозяйство и развитие сельских районов на всех этапах производственного цикла; укрепление национального потенциала для принятия политических мер по преодолению нищеты; поощрение привлечения предприятий частного сектора к агросервисным услугам; и стимулирование научных исследований в области сельского хозяйства.

²⁹ *Sustainable Agriculture and Food Security in Asia and the Pacific*, ESCAP, 2009, см. на <http://www.unescap.org/65/documents/Theme-Study/st-escap-2535.pdf>.

³⁰ *IFAD in the MERCOSUR area*, IFAD, December 2008, см. на http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/mercosur_e.pdf

D. Меры, принимаемые на национальном уровне

54. Значительный массив фактических данных свидетельствует о возможности повышения урожайности в мелкособственнических фермерских хозяйствах, уменьшения масштабов нищеты и укрепления продовольственной безопасности на основе согласованных национальных программ развития сельскохозяйственного производства и сельских районов (см. вставку 2). В Индии урожайность злаковых культур увеличилась в 2,5 раза по сравнению с ее уровнем 40 лет назад, а в Китае за 10 лет удвоена урожайность в малых фермерских хозяйствах и повысился жизненный уровень 400 миллионов человек, ранее относимых к категории неимущих. Малое фермерство во Вьетнаме позволило стране перейти из разряда нетто-импортеров риса в число крупнейших в мире экспортеров этого товара. В период 2003–2005 в 13 странах Африки среднегодовые темпы прироста сельскохозяйственного производства превысили 5 процентов³¹.

Вставка 2

Примеры успешной практики устойчивого развития сельского хозяйства

Африка

- *Буркина-Фасо.* Меры по охране земельных и водных ресурсов в засушливых районах страны позволили уменьшить деградацию почв и повысить урожайность. Вместо прежнего дефицита зерновых в размере 650 кг, среднестатистическое семейное фермерское хозяйство получило их излишек на уровне 150 кг в год.
- *Кения.* Регулирование плодородия почв с применением целого ряда биологических методов борьбы с вредителями в сочетании с высаживанием бобовых, покровных культур и сидератов способствовало удвоению урожайности фасоли и арахиса с 300 до 600 кг/га.
- *Нигерия.* Аллейные посадки культур *Gliricidia* и *Leucaena* дали эффект уменьшения эрозии почв соответственно на 73 и 83 процента.
- *Эфиопия.* В районах с малым количеством атмосферных осадков технология ограниченной обработки земли без применения химических удобрений позволила увеличить валовую доходность культур на 106 долл. США с гектара по сравнению с обычной вспашкой без применения химических удобрений и на 13 долл. США с гектара по сравнению с обычной обработкой земли с применением химических удобрений. Эффект, полученный в районах с высоким уровнем атмосферных осадков, был меньшим (6 долл. США с гектара).

³¹ International Food Policy Research Institute, Policy Brief No. 009 "Sustaining and accelerating Africa's agricultural growth recovery in the context of changing global food prices" (November 2008); см. на <http://www.ifpri.org/PUBS/bp/bp009.asp>.

Азия

- *Вьетнам.* Контурные посадки шпалерных культур на земельных участках с уклоном обеспечили возможность сокращения потерь почвы с 18 до 7,4 тонн с гектара в год.
- *Пакистан.* Урожайность цитрусовых возросла на 150–200 процентов в результате таких неистощительных методов сельскохозяйственного производства, как мульчирование, нулевая обработка почвы и компостирование.

Латинская Америка

- *Гондурас и Гватемала.* За счет высевания сидератов, покровных культур и контурных травополос, рядковой обработки, устройства каменных валиков и применения животного навоза 45 000 семей смогли повысить урожайность с 400–600 до 2000–2500 кг с гектара.
- *Бразилия.* Почво- и водосберегающие технологии — высевание полос травы по контуру, контурное плугование применение сидератов — позволили повысить урожайность кукурузы с 3 до 5 тонн с гектара, а сои с 2,8 до 4,7 тонны с гектара в Санта-Катерине, Паране и Риу-Гранде-ду-Сул.
- *Боливия.* Свыше 2000 фермерам удалось увеличить урожайность картофеля с 4 до 10–15 тонн с гектара за счет применения сидератов.

Источники: Pretty et al. 2003; Graves et al. 2004; Kassie et al. (2008 and 2009); Third World Network, 2008; International Food Policy Research Institute, Policy Brief No. 009, «Sustaining and accelerating Africa's agricultural growth recovery in the context of changing global food prices» (November 2008).

55. Хотя не все рекомендации относительно комплексной базы устойчивого развития сельскохозяйственного производства и продовольственной безопасности реализуются повсеместно, правительства развивающихся стран уделяют больше внимания включению задач в области продовольственной безопасности в свои стратегии развития. Ниже приводится описание ряда важных мероприятий.

56. В области прав на землю МФСР изучает ряд подходов, направленных на расширение возможностей получения земли и обеспечение прав на нее для неимущих сельских производителей. В некоторых случаях неимущие производители получали в долгосрочное пользование деградированные земли, а также поддержку в плане их восстановления. Так, например, в Непале передача в пользование деградированных лесных угодий на основе возобновляемых договоров аренды со сроком действия в 40 лет позволила уменьшить масштабы нищеты и способствовала лесовосстановлению в горных районах. Система заключения контрактов на производство сельхозпродукции в Шри-Ланке (в данном случае с передачей земельных владений, находящихся в собственности государства, бывшим работникам таких землевладений и неимущим фермерам) также зарекомендовала себя в качестве перспективной инициативы.

57. Осуществляемый при поддержке со стороны МФСР проект в Сан-Томе и Принсипи позволил мелким фермерским хозяйствам получать выход на европейский рынок органического какао, в результате чего их годовые доходы возросли в среднем на 30 процентов.

58. Что же касается жизнестойкости по отношению к колебаниям цен, то начиная с 2007 года многие страны проводят политику, призванную смягчить воздействие повышения цен на продовольствие и преодолеть последствия экономического спада. Такие политические действия варьируют по своему характеру и степени эффективности, хотя в целом в их основе лежит существующий политический курс. Проведенное под руководством ФАО в мае 2008 года исследование ответных политических действий в 77 странах показало, что почти в половине стран снижены или полностью отменены импортные пошлины на ввоз зерновых; в 55 процентах стран введена практика регулирования цен или субсидирования потребителей; в одной четвертой стран в той или иной форме установлены ограничения на экспорт, в том числе специальные налоги; и приблизительно в таком же количестве стран приняты меры по увеличению поставок за счет использования запасов зерновых. И только в 16 процентах обследованных стран не осуществлялись вообще никакие ответные политические меры³².

59. Аналогичным образом, исследование, подготовленное Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), содержит схожие результаты по не входящим в нее странам: в 45 странах снижены тарифы; в 31 стране введены экспортные ограничения; в 22 странах установлен контроль над ценами; в 47 странах применяются продовольственные субсидии или налоговые льготы или же для снижения цен задействованы запасы продовольствия; в одной пятой стран созданы резервные запасы зерна; в трех странах увеличены масштабы реализации существующих программ целевых денежных переводов; и в 15 странах при поддержке со стороны доноров приняты комплексные меры к повышению жизнестойкости³³.

Вставка 3

Меры по преодолению колебания цен на сельхозпродукцию в отдельных странах

Индонезия

В декабре 2008 года принят национальный план действий по преодолению топливно-продовольственного кризиса, предусматривающий: а) на краткосрочную перспективу: продовольственные субсидии, денежные переводы, снижение импортных тарифов и НДС, а также субсидирование цен на сою; и б) на среднесрочную перспективу: субсидирование удобрений, сельскохозяйственные кредиты под субсидируемый процент; гарантированные цены франко-ферма; внутренние запасы продовольствия.

³² FAO, *The State of Agricultural Commodity Markets* (draft), Rome, December 2008.

³³ *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation*, 2009.

Россия

За период с начала 2009 года принят ряд мер по обеспечению финансирования сельского хозяйства: а) выделение бюджетных средств на капитализацию двух крупнейших сельскохозяйственных банков; б) ассигнование средств из федерального бюджета на субсидирование процента по сельскохозяйственным ссудам; с) увеличение сроков погашения некоторых субсидируемых кредитов; и d) включение сельскохозяйственных предприятий в списки основных национальных предприятий, имеющих право на получение государственных гарантий по привлекаемым заемным средствам.

Бразилия

Повышение доли обязательных вкладов до востребования в сельских банках и сберегательных схемах, предназначенных исключительно для целей сельскохозяйственного кредитования; увеличение бюджетных ассигнований на предоставление льготных кредитов сельхозпредприятиям.

Источник: Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation, 2009.

IV. Устойчивое развитие сельского хозяйства: план дальнейших действий

60. Продовольственный кризис 2008 года привлек долгожданное внимание к давней проблеме голода и продовольственной уязвимости. В прошлом данная проблема решалась главным образом за счет принятия разрозненных и половинчатых мер. Настал момент для перехода к систематическим, стратегическим и эффективным мерам.

61. Мировое политическое сообщество подготовило целый ряд аналитических материалов и соглашений, отражающих способы эффективного и решительного преодоления кризиса. Они варьируют от стратегических принципов, первоначально воплощенных во Всеобъемлющей рамочной программе действий и впоследствии уточненных и доработанных Комиссией по устойчивому развитию на ее семнадцатой сессии. Так, в частности, решение Комиссии преследовало цель обеспечения того, чтобы меры по урегулированию кризиса были интегрированы в основные процессы принятия решений и обеспечивали синергетический эффект, а не вступали в противоречие с другими важнейшими программными целями: борьбой с нищетой, охраной окружающей среды, повышением производительности, социальной защитой и управлением рисками, а также противодействием изменению климата и адаптацией к нему. Реализации таких стратегических принципов оказывалась скоординированная поддержка, в том числе в виде принятия финансовых обязательств и выражения приверженности на самом высоком политическом уровне. На данном этапе задача заключается в практическом осуществлении такого видения.

62. Стратегическая база предусматривает решение двух задач: на ближайшую перспективу — улучшение продовольственного положения домохозяйств, пострадавших от ряда недавних кризисных явлений, и на более долгосрочную перспективу — повышение жизнестойкости по отношению к будущим кризисам и обеспечение способности поддерживать продовольственную безопасность согласно целому ряду сценариев будущего развития обстановки. Эти два стратегических направления работы не являются обособленными друг от друга, равно как и от основных стратегий развития. С учетом их важного значения их следует осуществлять в рамках единой комплексной стратегии.

63. Краткосрочные меры хорошо известны и включают в себя обеспечение достаточного снабжения продовольствием неимущих домохозяйств при помощи системы социальной защиты, денежных переводов, регулирования цен, целевых субсидий и расширения социальных прав и возможностей. Действия же среднесрочного и долгосрочного характера должны способствовать достижению продовольственной безопасности за счет интенсификации устойчивого развития сельского хозяйства. Это предполагает увеличение объема капиталовложений в производственную инфраструктуру сельского хозяйства и инфраструктуру сельских районов, а также создание благоприятного климата для государственных и частных инвестиций; вложение средств в НИОКР, производственно-технические консультативные услуги и систему образования в целях обеспечения более широким слоям сельского населения — прежде всего мелким фермерам и женщинам — возможности ознакомления с научными данными и передовым опытом; инвестирование в инфраструктуру, учреждения и политику, призванные обеспечивать выход на рынки фермерским хозяйствам, в особенности мелким фермерам и женщинам из развивающихся стран — в первую очередь африканских стран, расположенных к югу от Сахары, малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран; капиталовложения в целый ряд сельскохозяйственных учреждений, в том числе по вопросам политики, НИОКР, агропропаганды, образования, кредитования и снабжения вводными факторами производства, а также в интересах неистощительного пользования природными ресурсами (прежде всего земельными и водными); укрепление надзорных органов, в том числе отвечающих за социальную защиту, охрану прав на землю, сбор данных о климате, бедствиях, уязвимости, водных и земельных ресурсах и нищете; вложения в социальный капитал и коллективный потенциал сельских общин; а также инвестиции в технический потенциал государственных учреждений, общинных организаций и организаций, отстаивающих интересы неимущих слоев населения.

64. Подобная повестка дня требует скоординированной поддержки со стороны международного сообщества в виде стабильной и предсказуемой финансовой помощи, согласованных инвестиций в НИОКР и обмен опытом, в том числе посредством применения информационно-коммуникационных технологий, создания справедливой и открытой системы торговли, дающей фермерам из развивающихся стран возможность выхода на мировые рынки и доступ к логистическим системам, передачи технологий и обеспечения слаженности действий при применении различных инструментов международного сотрудничества.

65. Представленный выше обзор существующего положения позволяет предположить, что страны прилагают усилия к осуществлению такой стратегии, хотя и с различной степенью приверженности и успеха и все еще не в полной мере обеспечивая ее комплексное видение. Одни из таких усилий предполагают интенсификацию осуществляемой деятельности, а другие преследуют цель решения возникающих проблем. Настоящие рекомендации, основывающиеся на итоговых документах глобальных форумов, отражают общую позицию мирового сообщества относительно достижения продовольственной безопасности, включая устойчивое развитие сельского хозяйства и борьбу с голодом и нищетой. Пора перейти к практической реализации этого единого видения.
