



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
15 December 2008
Russian
Original: English

Комиссия по устойчивому развитию

Семнадцатая сессия

4–15 мая 2009 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Тематический блок вопросов для цикла
осуществления 2008–2009 годов — сессия
по принятию программных решений**

**Альтернативные стратегии и меры для ускорения хода
выполнения решений: сельское хозяйство**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Прогресс в деле реализации повестки дня по развитию сельского хозяйства обуславливает необходимость укрепления приверженности и нового видения глобального сотрудничества в осуществлении политики, призванной одновременно обеспечить повышение производительности сельского хозяйства, установление справедливых режимов торговли, сбережение природных ресурсов и поощрение инвестиций в сельскохозяйственную инфраструктуру. В этих целях от всех заинтересованных сторон — от многосторонних доноров до местных фермеров — требуются комплексные и скоординированные ответные действия. Необходимы адресные инвестиции с целью устранения пробелов в научных исследованиях и передаче технологий в области сельского хозяйства. Требуется многократное увеличение объема государственных и частных капиталовложений в агросектор. Заметный вклад в повышение производительности сельского хозяйства могут внести программы повышения эффективности землеустройства и водопользования и устойчивые методы сельскохозяйственного производства. Процветающий агросектор, в основе которого лежит повышение производительности, будет стимулировать экономический рост в сельских районах и способствовать уменьшению масштабов нищеты и укреплению продовольственной безопасности.

* E/CN.17/2009/1.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Политика устойчивого развития сельского хозяйства	4
A. Поощрение устойчивых методов сельскохозяйственного производства	5
B. Повышение производительности сельского хозяйства	8
C. Укрепление продовольственной безопасности и предотвращение продовольственного кризиса	11
D. Создание систем социальной защиты	13
E. Охрана природных ресурсов	16
III. Укрепление благоприятных условий для осуществления	19
A. Инвестиции в устойчивое развитие сельского хозяйства	20
B. Реформа торговой политики	21
IV. Направление дальнейших действий	24

I. Введение

1. На своей шестнадцатой сессии, посвященной обзору третьего цикла осуществления в 2008–2009 годах, Комиссия по устойчивому развитию провела оценку прогресса в решении обозначенного блока вопросов (сельское хозяйство, развитие сельских районов, земельные ресурсы, засуха, опустынивание и Африка) в увязке с Повесткой дня на XXI век¹, Программой действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век², Планом выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбургский план выполнения решений)³. Комиссия выявила сдерживающие факторы и препятствия на пути осуществления, а также новые вызовы и возможности применительно к избранному тематическому блоку вопросов⁴.

2. На своей семнадцатой сессии — сессии по принятию программных решений по текущему циклу осуществления — Комиссия вынесет решения по альтернативным стратегиям и практическим мерам ускорения осуществления применительно к установленному блоку вопросов. Работе сессии будет предшествовать межправительственное подготовительное совещание, на котором будет составлен проект документа для переговоров, подлежащий рассмотрению Комиссией.

3. Настоящий доклад представляет собой материал для обсуждения на межправительственном совещании по альтернативным стратегиям и практическим мерам ускорения прогресса в сельском хозяйстве в интересах устойчивого развития. В докладе рассматриваются смежные вопросы, включая средства осуществления, которые были определены Комиссией на ее одиннадцатой сессии⁵.

4. При подготовке доклада учитывались информация, полученная от организаций системы Организации Объединенных Наций, в частности Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР), Мировой продовольственной программы (МПП), и региональных комиссий, а также данные национальных оценок, представленные правительствами в секретариат Комиссии. Кроме того, были приняты во внимание и сведения, переданные основными группами. И наконец, при составлении доклада использовались результаты анализа и выводы, представленные в Комплексных рамках действий, которые были подготовлены Целевой группой высокого уровня по мировому продовольственному кризису (см. www/ifad.org); материалы *State of Food and Agriculture 2007* (Rome, FAO, 2007); и доклад *World Development Report 2008* (Washington, D.C., World Bank, 2007).

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, том 1, Резолюции, принятые на Конференции (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II.

² Резолюция S-19/2 Генеральной Ассамблеи, приложение.

³ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправление), глава I, резолюция 2, приложение.

⁴ Доклад о работе шестнадцатой сессии см. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2008 год, Дополнение № 9* (E/2008/29).

⁵ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, Дополнение № 9* (E/2003/29), глава I, раздел A, проект резолюции I, приложение.

5. Доклад следует читать в сочетании с докладами Генерального секретаря о земельных ресурсах, развитии сельских районов, засухе, опустынивании и Африке⁶, которые будут также представлены на рассмотрение проводимого Комиссией межправительственного подготовительного совещания. В необходимых случаях указанные доклады снабжены перекрестными ссылками.

II. Политика устойчивого развития сельского хозяйства

6. В Йоханнесбургском плане выполнения решений была подтверждена решающая роль сельского хозяйства в удовлетворении потребностей малоимущих слоев населения развивающихся стран и достижении поставленной в Декларации тысячелетия цели сокращения вдвое к 2015 году масштабов нищеты и голода⁷. В резюме Председателя, принятом на шестнадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию⁸, отмечается, что недостаток внимания сельскому хозяйству не только повлек за собой нынешний продовольственный кризис, но и будет чреват серьезными последствиями для решения задач по искоренению нищеты и обеспечению продовольственной безопасности.

7. Беспокойство по поводу недостаточного внимания сельскому хозяйству стало причиной призывов к действиям, способствующим применению комплексного подхода к устойчивому развитию сельского хозяйства. В рамках такого подхода необходимо сделать особый акцент на экологически сбалансированном повышении продуктивности сельского хозяйства, обращении вспять тенденции к сокращению объемов государственного финансирования устойчивого развития сельского хозяйства и стимулировании частных инвестиций в него, обеспечении более весомой поддержки устойчивого развития сельского хозяйства со стороны многосторонней системы торговли, укреплении национальных научных исследований и системы распространения знаний и повышении роли женщин в достижении устойчивого развития сельского хозяйства и продовольственной безопасности.

8. В предстоящие десятилетия в контексте достижения сформулированных в Декларации тысячелетия целей в части уменьшения масштабов нищеты и голода должны быть обеспечены беспрецедентные темпы развития и роста сельского хозяйства, включая интенсификацию земледелия и животноводства. Хотя такой рост должен быть направлен на удовлетворение потребностей населения, численность которого увеличивается, он однозначно окажет дополнительное давление на сельскохозяйственные земли и должен будет достигаться в условиях сокращения водных ресурсов, особенно там, где в экономике стран преобладает сельское хозяйство.

9. Кроме того, мировому сельскому хозяйству придется сталкиваться с проблемами изменения климата. По имеющимся прогнозам, изменение климата повлечет за собой увеличение частоты и суровости таких экстремальных по-

⁶ E/CN.17/2009/5, 2009/4, 2009/6, 2009/7 и 2009/8, соответственно.

⁷ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправление), глава I, резолюция 2, приложение, пункт 40.

⁸ *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2008 год, Дополнение № 9* (E/2008/29) глава II, раздел D.

годных явлений, как засухи и наводнения, в то время как политика противодействия изменению климата возлагает на агросектор дополнительное бремя в связи с производством энергетических культур. Эти долгосрочные факторы ставят серьезные задачи перед мировой продовольственной и сельскохозяйственной системой (см. E/CN.17/2009/6).

А. Поощрение устойчивых методов сельскохозяйственного производства

10. За последнее десятилетие в сельском хозяйстве и производстве продовольствия в Африке, Азии и Латинской Америке произошли динамичные и глубокие структурные изменения. Рост численности городского населения, увеличение доходов на душу населения, изменение образа жизни, формирование рынков агропромышленного комплекса, средств массовой информации и систем связи меняют структуру потребления, производства и распределения продовольствия. Непосредственный вклад в такие глубокие изменения внесли проводимые в течение уже более двадцати лет политические, рыночные и институциональные реформы, обуславливающие все большую модернизацию и глобальную интеграцию экономики сельских районов.

11. Во всем развивающемся мире в ответ на быстрые темпы экономического роста, повышения уровня доходов, урбанизации и глобализации формируются агропромышленные цепочки. В настоящее время происходят изменения в рационе питания, заключающиеся во все большем вытеснении базовых видов продовольствия мясомолочными продуктами, овощами и фруктами, а также жирами и растительными маслами. Параллельно таким динамичным изменениям в рационе формируются и соответствующие тенденции в потреблении ресурсов с акцентом на устойчивое развитие сельского хозяйства и обеспечение экономической эффективности, охраны окружающей среды и социальной справедливости. Роль сельского хозяйства вышла далеко за рамки задач повышения производительности, увеличения экспортных поступлений и увеличения уровня доходов в сельской местности и сегодня включает в себя развивающиеся концепции управления экологическими процессами и предоставления природоохранных услуг.

Вставка 1

Пропаганда подхода «сельское хозяйство для целей развития»

Учитывая опыт прошлых лет и положительно оценивая новые возможности, Всемирный банк обратился с призывом сделать сельское хозяйство сердцевиной процесса развития. Помимо других факторов данный подход Всемирного банка требует обеспечения надлежащего баланса различных политических целей, дифференцированного подхода к различным категориям стран и экологической устойчивости. Четырьмя элементами, имеющими ключевое значение для стимулирования роста сельскохозяйственного производства в новом глобальном контексте, являются следующие: а) совершенствование

стимулов для производителя, b) предоставление основных общественных благ и улучшение климата для частных инвестиций, c) формирование эффективного институционального потенциала, и d) обеспечение рационального использования природных ресурсов.

Источник: World Development Report 2008: Agriculture for Development (Washington, D.C., World Bank, October 2007).

12. В основе рациональных методов сельскохозяйственного производства лежат экосистемные подходы, призванные повысить устойчивость систем агроживотноводческого комплекса в интересах удовлетворения потребностей потребителя в высококачественных и безопасных продуктах, полученных экологичным и социально ответственным путем. Имеющиеся данные позволяют предположить, что рыночные стимулы и надлежащее сочетание политических инструментов способны обеспечить устойчивые методы сельскохозяйственного производства и повышение доходов фермеров. Так, например, в глобальных производственно-сбытовых цепочках все шире практикуется заключение с фермерами договоров поставки сельхозпродукции экспортного качества, в которых устанавливаются жесткие производственные стандарты по целому ряду параметров, включая качество продукции (цвет, размер, сортность и т.д.), этические требования (отказ от применения детского труда) и практику найма рабочей силы. Потенциальными внешними выгодами для фермеров, заключающих такие договоры, может стать сопутствующий эффект для других сельскохозяйственных культур. Так, например, на Мадагаскаре 93 процента фермеров, работающих с экспортными фирмами в области производства бобовых, сообщили о том, что изменили свои подходы к выращиванию других, несезонных культур. Продуктивность риса на 64 процента выше на земельных угодьях, обслуживающих контракт, по сравнению с землями, производство на которых не охвачено контрактом или на которых выращиваются несезонные культуры, а урожайность риса увеличилась с 3,6 до 6,0 тонны на га. Малые фермерские хозяйства, участвующие в таких контрактах, характеризуются более высоким уровнем благосостояния, большей стабильностью доходов и меньшей продолжительностью межсезонного периода⁹.

13. К числу экосистемных методов производства относятся ресурсосберегающее хозяйствование, системы комплексного рисоводства, такие как система интенсификации производства риса, комплексная борьба с сельскохозяйственными вредителями-возбудителями болезней растений и животных, комплексная система производства и борьбы с сельхозвредителями, комплексные системы подкормки растений, комплексная система борьбы с сорняками. Концепции фермерских полевых школ, такие как, например, пропагандируемые и реализуемые на практике ФАО, дополняют экосистемные подходы, обеспечивая эффективную связь с фермерскими общинами для целей совместного апробирования и обучения и в интересах расширения возможностей фермеров. Национальная политика в области развития в целом и сельскохозяйственная политика в частности должны обеспечивать интеграцию экосистемных принципов и тех-

⁹ B. Minten, L. Randrianarison and J. F. M. Swinnen "Global retail chains and poor farmers: evidence from Madagascar", in *Global Supply Chains, Standards and the Poor*, edited by J. F. M. Swinnen (Wallingford, United Kingdom, CAB International, 2007).

нологий, наряду с другими взаимодополняющими методами, в системы орошаемого и искусственно орошаемого земледелия всех типов, включая различные формы органического земледелия и комплексные сельхозсистемы.

14. Животноводство характеризуется явным разделением на две в корне отличающиеся друг от друга, но сосуществующие системы. Первая из них представлена производством силами мелких собственников и животноводов, обеспечивающим средства к существованию для многочисленных домохозяйств в сельской местности и укрепляющим сельскую производственную безопасность. Вторая система — это коммерческое производство, обеспечивающее цепочки международных поставок продовольствия, а также занятость производителей и другим субъектам в смежных сферах переработки, распределения, сбыта и вспомогательного обслуживания.

15. Во многих районах по-прежнему возрастает значение «среднего звена» — семейных ферм среднего размера рыночной ориентации, но при этом требуется оказание им поддержки во избежание их вытеснения с рынков и в целях противодействия эпидемиям. Национальная политика должна, по возможности, обеспечивать интеграцию животноводства с агротехническими системами, и животноводы должны получать политическую и институциональную поддержку, с тем чтобы не утратить выход на растущие внутренний и мировой рынки. Кроме того, в рамках национальной политики следует поощрять разведение местных пород, которые, как правило, не зависят от внешних факторов. В настоящее время национальная политика обнаруживает тенденцию к стимулированию разведения экзотических пород, что требует большого числа внешних факторов и создает высокую степень риска для мелких собственников.

16. Правительствам следует рассмотреть возможность поощрения развития органических систем земледелия. Органическое земледелие оказывает меньшее воздействие на природные ресурсы и здоровье сельскохозяйственных рабочих, чем обычные агротехнические методы. Кроме того, оно обеспечивает мелким собственникам экологичный и доступный способ интенсификации производства в сложных районах и открывает хорошие перспективы экспорта для развивающихся стран, которым в целом ряде случаев присуще сравнительное преимущество в виде избыточного предложения рабочих рук и малого применения агрохимикатов. Как показывает ряд исследований, применение органических методов земледелия мелкими производителями в развивающихся странах может способствовать увеличению урожайности культур и, тем самым, укреплению продовольственной безопасности среди малоимущих¹⁰.

17. Правительства некоторых стран — главным образом, европейских — создают финансовые стимулы для фермеров с целью перевода их хозяйства на органическое земледелие, исходя из того, что рынок позволяет реализовать не все внешние факторы. Кроме того, правительства стран Европы увеличили объем НИОКР в области органических систем земледелия, и в ряде случаев прово-

¹⁰ World Trade Organization, “Environmental requirements and market access — recent work in OECD and UNCTAD”, document WT/CTE/W/244, 8 December 2006. См. также M.A. Altieri, P. Rosset and L.A. Thrupp, “The potential of agroecology to combat hunger in the developing world”, chap. 19 in *The Unfinished Agenda — Perspectives on Overcoming Hunger, Poverty, and Environmental Degradation*, edited by P. Pinstrup-Andersen and R. Pandya-Lorch (Washington D.C., International Food Policy Research Institute, 2001).

дится политика государственных закупок с акцентом на органическое продовольствие¹¹.

18. Однако в случае развивающихся стран развитие сектора органического продовольствия находится под контролем рыночных сил. Хотя спрос на органическую сельхозпродукцию растет быстрыми темпами, выход развивающихся стран на такие выгодные рынки сопряжен с существенными трудностями, включая их относительно малую емкость в части объемов торговли и необходимость вложения значительных средств в формирование сертификационных органов¹². Как правило, зарубежные системы производства органических продуктов не признаются на рынках развитых стран, в связи с чем для их реализации в этом качестве они должны быть подвергнуты повторной сертификации, которая связана со значительными издержками¹³. Кроме того, органическое земледелие — это отрасль, требующая большого объема знаний, а подготовка мелких производителей в отдаленных районах обходится дорого. Для преодоления таких трудностей потребуются политика и меры, направленные на пропаганду преимуществ органического земледелия, укрепление научно-исследовательской базы с целью обеспечения его большей конкурентоспособности, установление стандартов сертификации, а также применение необходимых механизмов регулирования и исполнения, равно как осуществление адресных программ подготовки фермеров.

В. Повышение производительности сельского хозяйства

19. Наибольшая доля будущего увеличения объемов производства продовольствия и сельхозпродукции в развивающихся странах (порядка 80 процентов) будет обеспечена за счет систем повышенной интенсивности, основанных на более высокой урожайности и возделывании культур, дающих несколько урожаев в год. Подобная интенсификация производства будет и далее достигаться на базе комплексных агроживотноводческих хозяйств с применением улучшенных и традиционных сортов растений и пород животных в сочетании с агрономической, растениеводческой и зоотехнической практикой, обеспечивающей наиболее эффективное и оптимальное использование производственных факторов при защите вспомогательных экосистемных услуг и биоразнообразия. При интеграции культур, служащих сырьем для получения биотоплива, в существующие системы производства продовольствия следует руководствоваться тщательным анализом политики, призванным не допустить угрозы про-

¹¹ “Agriculture and the environment: lessons learned from a decade of OECD work” (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2004).

¹² M. Rodrigues and M. Torre, “La competitividad agroalimentaria de los países de América Central y el Caribe en una perspectiva de liberalización comercial” (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Serie Desarrollo Productivo No. 139, March 2003).

¹³ См. M. García Martínez and F. Bañados, “Impact of EU organic product certification legislation on Chile organic exports”, *Food Policy*, vol. 29, No. 1 (2004); L. Gómez Tovar, L. Martín, M.A. Gómez Cruz and T. Mutersbaugh, “Certified organic agriculture in Mexico: market connections and certification practices in large and small producers” *Journal of Rural Studies*, vol. 21, No. 4 (October 2005), pp. 461–474; A. Basu and U. Grote, “China as a standard-setter — the examples of GM cotton and ecological and food safety standards”, документ, представленный на предшествовавшем конференции (Седьмой ежегодной Конференции по глобальному развитию) семинаре по азиатским и другим факторам глобальных изменений, Санкт-Петербург, Российская Федерация, 18–19 января 2006 года.

довольственной безопасности на местном и национальном уровне и деградации природных ресурсов.

20. Интенсификация растениеводства и животноводства не может быть достигнута только за счет применения улучшенных семян, пород и удобрений. Хотя они представляют собой важный элемент интенсификации, другие аспекты, такие как более широкое применение органических удобрений и новых, экологических методов борьбы с сельхозвредителями, охрана почв и водных ресурсов, промышленная переработка органических отходов (например, помета и навоза из крупных птицеводческих и животноводческих хозяйств) и диверсификация сельхозкультур, столь же важны. Кроме того, существенными двигателями роста производительности в сельском хозяйстве являются институциональные реформы, инвестиции в НИОКР и совместные формы инновационной деятельности и обучения¹⁴.

21. Существуют передовые методы и технологии охраны водных ресурсов и почв, способные обеспечить повышение объема производства продукции растениеводства. Требуется более оперативная передача таких технологий и более широкое применение передовой практики. В Индии внедрение технологий и методов охраны почв, таких как своевременность и точность посева, контурное земледелие и внесение удобрений в малых или средних количествах, позволило существенно повысить плодородие почв, в результате чего был достигнут рост продуктивности растениеводства. Введение в систему полеводства бобовых обеспечило остро необходимый приток азота¹⁵.

22. Государственные инвестиции и стимулы, предназначенные для мелких производителей, призваны создать для них равные условия, позволяющие им реализовать свои сравнительные преимущества в области сельскохозяйственного производства¹⁶. Адресные меры должны обеспечивать оперативный доступ к факторам сельскохозяйственного производства (т.е. семенам, удобрениям и воде), восстановление инфраструктуры и оптимизацию практики снижения послеуборочных потерь. Подобные усилия способствуют повышению урожайности и улучшению благосостояния домохозяйств в сельской местности, а также укрепляют систему снабжения продовольствием на местах. В нескольких странах Восточной Азии можно было бы существенно повысить урожайность риса за счет приобретения на соответствующие субсидии калийных удобрений вместо мочевины и снизить на 25 процентов послеуборочные потери посредством оптимизации послеуборочных технологий и инфраструктуры¹⁷.

23. Правительства могут ориентировать программы государственных инвестиций, институциональных реформ и развития на нужды мелких собственников таким образом, чтобы это способствовало привлечению дополнительных объемов государственных и частных инвестиций в сельское хозяйство и разви-

¹⁴ Food Outlook 2008 (Rome, FAO, November 2008).

¹⁵ Jagarlapudi Venkateswarlu, "Sustainable agricultural systems for the development of arid and semi-arid areas in India" in *Advanced Technology Assessment System*, Issue 7 (United Nations publication, Sales No. E.92.II.A.6), pp 139–142.

¹⁶ Comprehensive Framework for Action of the High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis, July 2008 (www.ifad.org/operations/food/documents/cfa/cfa_draft.pdf).

¹⁷ Zaman Hassan, Christopher Delgado, Donald Mitchell and Ana Revenga, "Rising food prices: are there right policy choices?", *Development Outreach*, World Bank Institute, October 2008.

тие сельских районов. Так, например, местная администрация в Китае оказала помощь группе мелких растениеводческих хозяйств в регистрации торговой марки на выращиваемые ими арбузы и унификации производственного процесса за счет координации методов возделывания, контроля качества и упаковки¹⁸. Этот бренд повышенного качества получил более высокую цену по сравнению с другими арбузами, что позволило увеличить доходы фермеров, расширить членский состав кооператива и вложить средства в дальнейшее укрепление продовольственной безопасности и улучшение качества продовольствия.

24. Инвестиции в развитие сельского хозяйства и меры стимулирования, предназначенные для местных фермеров, должны подкрепляться макроэкономической политикой в интересах обеспечения устойчивости. Необходима привязка и адаптация осуществляемых мероприятий к специфике национальных и местных условий с учетом инициатив в области глобального изменения климата и сокращения масштабов нищеты, включая скоординированные действия основных заинтересованных сторон, в особенности национальных правительств, гражданского общества и частного сектора. Кроме того, соответствующее регулирование рынка, передовые информационные системы, гарантия прав собственности и доступа к природным ресурсам стимулируют инвестиции фермеров в охрану почв и водных ресурсов. Так, например, в Мексике укрепление права собственности на землю и введение крупных грантов и программ субсидируемого кредитования позволили улучшить показатели эффективности и конкурентоспособности агросектора¹⁹.

25. Инвестиции в ключевые общественные блага, науку, инфраструктуру и человеческий капитал в сочетании с повышением эффективности политики и учреждений являются важнейшими факторами роста продуктивности сельского хозяйства. Когда основные общественные блага становятся общедоступными, институциональные реформы превращаются в главный источник роста сельскохозяйственного производства. Кроме того, соответствующее регулирование рынка, передовые информационные системы, надежная защита прав на землю и водные ресурсы стимулируют частные инвестиции в сельское хозяйство, особенно долгосрочные инвестиции. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что коллективные действия фермеров позволяют снизить транзакционные издержки, обеспечить выход продукции фермерских хозяйств на рынки и улучшить их позиции на таких рынках.

26. Повышение роли женщин в устойчивом сельскохозяйственном производстве требует принятия мер, призванных обеспечить учет гендерной проблематики во всех политических и институциональных областях. Женщины традиционно исключались из целого ряда сфер управления — будь то на уровне местных групп пользователей, объединений производителей, местных советов или национальных правительств. Необходимо повышать уровень вовлечения женщин в научно-исследовательскую деятельность, работу министерств сельского хозяйства, местные органы управления и фермерские организации по сравнению с общепринятым в настоящее время. Правительствам следует обеспечить, чтобы законодательство не допускало дискриминацию женщин в таких областях, как право наследования, оплата труда, права собственности на иму-

¹⁸ *World Development Report 2008: Agriculture for Development* (Washington, D.C., World Bank, October 2007).

¹⁹ *Ibid.*

щество, расторжение брака и вступление в договорные правоотношения (см. E/CN.17/2009/4).

27. Так, например, неправительственная организация в Бангладеш проводит политику учета гендерного фактора, заполняя вакансии в группах технической помощи на 30–50 процентов женщинами, а также привлекая мужчин и женщин к решению задачи повышения продуктивности рисорыбоводческих хозяйств. Производительность повысилась почти на 40 процентов, а уровень доходов — на 50 процентов по мере уменьшения гендерного неравенства в области образования, трудовых отношений, обеспечения продовольствием и принятия решений в семье.

28. Некоторые развивающиеся страны с успехом осуществили программы обучения по сельскохозяйственной тематике. В Бразилии Национальная служба образования в сельских районах занимается подготовкой сельских предпринимателей. Одна из ее наиболее примечательных особенностей заключается в интеграции профессиональной подготовки и социального развития. Учебный процесс увязывается с работой и условиями жизни в сельской местности. Приоритет в рамках программ социального развития отдается сельским женщинам, включая обучение мерам защиты от токсичных продуктов, применяемых в сельском хозяйстве. В Мали научно-исследовательская организация Институт экономики сельского хозяйства и высшее учебное заведение Сельский политехнический институт совместными усилиями учредили Малийский инкубатор агробизнеса для оказания помощи сельским предпринимателям в деле интеграции современных технологий в местные сельскохозяйственные системы. В Чили функционирующие под эгидой фермерских объединений центры управления предоставляют поддержку в области принятия решений и формирования предпринимательских и управленческих навыков на уровне отдельных семейных ферм и ориентированных на рынок организаций производителей²⁰.

29. Программы обучения для фирм, функционирующих на нишевых рынках с хорошими перспективами роста, позволили повысить производительность и доходы предприятий за счет модернизации технологий и совершенствования управленческих навыков. На Мадагаскаре ведется обучение мелких поставщиков промежуточной продукции на перерабатывающие предприятия и экспорт. В качестве дополнительных примеров можно привести программу «Комплексное обучение в интересах развития предпринимательства» в Танзании и Совет по созданию равных возможностей трудоустройства в Гане²¹.

С. Укрепление продовольственной безопасности и предотвращение продовольственного кризиса

30. За период с 2007 года чрезвычайные меры по обузданию стремительного роста цен на продовольствие в интересах защиты уязвимых домохозяйств и социального единства осуществили правительства по меньшей мере 40 стран. Политические инициативы включали в себя меры регулирования цен на продовольствие, ограничение экспорта и расширение системы социальной защиты. Некоторые из таких политических мер, призванных защитить потребителей от

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

повышения цен, как, например, контроль над экспортом, повлекли за собой еще большую дестабилизацию мировых рынков продовольствия. Так, например, ограничения экспорта, введенные ведущими странами — экспортерами продовольствия начиная с середины 2007 года, по имеющимся оценкам, особенно сильно сказались на цене риса, обусловив приблизительно половину ее общего повышения²².

31. По данным ФАО, в период с 2007 года многие страны скорректировали политику в области торговли и потребления с целью уменьшения влияния роста цен на потребителей. Торговая политика относится к числу наиболее популярных мер: 18 стран снизили импортные пошлины на зерновые, а 17 государств ввели ограничения на экспорт. Четырнадцать из стран, установивших их, прибегли к количественным ограничениям или прямому запрету на экспорт. Политика в сфере потребления включала в себя снижение налогов на продовольствие (11 стран) и предоставление потребительских субсидий (12 стран). В восьми странах было введено ценовое регулирование. Как показывает практика, из числа вышеупомянутых мер наиболее пагубными для рынков оказались запрет на экспорт и регулирование цен, которые, по всей вероятности, лишают производителей стимулов к увеличению объемов производства²³.

32. В проведенном Международным валютным фондом (МВФ) обследовании 161 страны на предмет принятых мер реагирования на продовольственно-топливный кризис сделан вывод о том, что:

а) в случае топлива преобладали меры регулирования расходов, а в случае продовольствия — меры регулирования доходов. Более чем в половине стран были снижены налоги на продовольствие и менее чем в одной пятой из их числа увеличился размер продовольственных субсидий;

б) страны-экспортеры применяли как налоговые, так и регуляционные меры с целью сдерживания роста внутренних цен на продовольствие, включая взимание экспортных налогов, установление экспортных квот и введение прямых запретов на экспорт определенных товаров. Запрет на экспорт и экспортные налоги применялись ведущими экспортерами основных зерновых;

в) около четверти обследованных стран увеличили финансирование более адресных программ, предоставления льгот, а 15 государств повысили размер зарплат и пенсий в бюджетной сфере отчасти ввиду роста цен²⁴.

33. К числу важных уроков, извлеченных из анализа политики, относятся следующие: во-первых, снятие запрета на экспорт (введенного 28 странами) могло бы оказать резко позитивное влияние на международные рынки продовольствия, обеспечивая снижение цен и уменьшение нестабильности. Во-вторых, ограничение экспорта в виде установления запрета на экспорт, экспортных квот или налогов на основные продукты оказывает ограниченное воздействие на уровни внутренних цен и влечет за собой весьма негативные последствия для доходов отечественных производителей и экспортеров, обуславливая рост цен

²² См. *The State of Food and Agriculture 2008* (Rome, FAO, 2008) и *World Economic Outlook: Financial Stress, Downturns, and Recoveries* (Washington, D.C., IMF, October 2008).

²³ *Food Outlook 2008* (Rome, FAO, November 2008).

²⁴ Ibid.

в странах, зависящих от импорта зерновых²⁵. В-третьих, отсутствие прямой зависимости между мировыми и внутренними ценами на сырьевые товары подрывает стимулы для отечественных потребителей и производителей и, в конечном счете, способствует повышению глобального ценового давления. И, наконец, субсидирование цен представляет собой дорогостоящий метод защиты малообеспеченных домохозяйств, поскольку значительная часть выгод от низких цен на продукты питания и топливо приходится на более обеспеченные группы населения, отражая их более высокую долю в общем объеме потребления.

Вставка 2

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 стимулировать ответную реакцию агросектора со стороны предложения, в особенности среди мелких собственников, а также развитие сельских районов на основе соответствующих инициатив 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: Food Outlook 2008 (Rome, FAO, November 2008).

D. Создание систем социальной защиты

34. Системы социальной защиты играют важную роль в предупреждении роста нищеты, помогая домохозяйствам в обеспечении доступа к продовольствию, энергии и основным услугам. Страны, в которых уже существуют адресные системы социальной защиты, способны более оперативно реагировать на повышение цен на продовольствие и топливо за счет увеличения размера и/или сферы применения социальных льгот. Расширение существующих программ продовольственной помощи, мероприятий в области питания, организации питания в школах и создания рабочих мест является одной из наиболее экономичных краткосрочных мер поддержки уязвимых слоев населения. Регулярный сбор данных обследований домашних хозяйств имеет важное значение для оп-

²⁵ Zaman Hassan, Christopher Delgado, Donald Mitchell and Ana Revenga, "Rising Food Prices: are there right policy choices?" *Development Outreach*, World Bank Institute, October 2008.

ределения целевых показателей, мониторинга эффективности программ социальной защиты и оценки достигнутых результатов.

35. В качестве успешных примеров расширения странами программ социальной защиты с целью преодоления продовольственно-топливного кризиса можно привести увеличение размера пособий в виде обусловленных определенными обязательствами денежных переводов по линии программы Bolsa Familia в Бразилии, повышение пособия на отопление в зимний период в Чили, увеличение денежных сумм, перечисляемых в рамках программы единого ежемесячного пособия в Кыргызстане, удвоение размера перечисляемого денежного пособия в Йемене, увеличение корзины дотируемых продуктов питания в Египте и аналогичные меры, осуществляемые в некоторых штатах Индии²⁶.

36. Инвестирование в обоснованные программы социальной защиты представляет собой эффективное средство противодействия топливно-продовольственному кризису, а также потрясениям всех видов — даже в странах с динамично развивающейся экономикой. Многие страны, в которых отсутствуют программы социального обеспечения, обнаруживают тенденцию к применению более регрессивных и дорогостоящих мер, включая общее субсидирование цен, ограничение экспорта или снижение налогов. Страны, возможно, пожелают рассмотреть вопрос об учреждении новых программ социальной защиты или реформировании уже существующих с разработкой практических систем с ориентацией на домохозяйства, выплаты, управление и мониторинг. Так, например, в Йемене создана новая система проверки средств через доверенных лиц для обоснования повышения адресного характера и уровня денежных пособий, перечисляемых по линии соответствующей программы, Либерия экспериментирует с привлечением неправительственных организаций, небольших частных фирм и более представительных объединений в интересах подготовки проектов трудоемких общественных работ. В Того учащимся выдаются талоны на покупку обедов в школах у местных поставщиков²⁷.

37. Как показывает опыт, в пределах диапазона возможных мер социальной защиты и с учетом важного значения выбора методов политического реагирования исходя из специфики конкретной страны некоторые программы имеют явные преимущества по сравнению с другими²⁸. Так, например, адресные перечисления денежных средств более предпочтительны, чем программы помощи в натуральной форме, ввиду характерного для них более низкого уровня административных затрат, их большей совместимости с платежными системами, которые обеспечивают защиту от нецелевого использования пособий, и обеспечения ими возможности выбора для потребителей. Такие «почти денежные» инструменты, как продовольственные талоны или транспортные купоны могут быть популярны в политическом отношении, однако сопряжены с более высокими административными расходами, чем чисто денежные формы вспомоществования. Продовольственные талоны с успехом применялись в большинстве того незначительного числа стран, которые опробовали такую практику. Продовольственная помощь в натуральной форме приемлема там, где функ-

²⁶ “Rising food and fuel prices: addressing the risks to future generations” (Washington, D.C., World Bank, 12 October, 2008).

²⁷ Ibid.

²⁸ Обширные обзоры подготовлены Всемирным банком, Мировой продовольственной программой, ФАО и Международным научно-исследовательским институтом продовольственной политики.

ционируют рынки, где иностранная поддержка оказывается только натурой или где подлежат обновлению стратегические запасы зерна.

38. Благодаря оценке имеющегося опыта можно установить, когда следует прибегать к денежной, «почти денежной» или натуральной формам помощи. В районах, где рынки функционируют плохо, может оказаться более экономичным предоставлять продовольственную или иную помощь непосредственно семьям. Там, где рынки существуют, но частные поставщики не готовы вкладывать средства в распределительную инфраструктуру, могут быть эффективны купонные системы, создающие стимулы для увеличения частных инвестиций. В Малави в рамках программы «Помощь в обмен на активы» купоны распределяются только среди тех, кто участвует в том или ином проекте общественных работ²⁹. Такой подход обеспечивает определенную «самонаводку» на действительно нуждающихся в помощи, поскольку более обеспеченные фермеры вряд ли будут участвовать в подобных проектах. В обмен на купоны можно получить помощь со стороны местных поставщиков, что способствует укреплению платежеспособного спроса на факторы производства и увеличению объема продаж и прибыли у местных дистрибьюторов.

39. С другой стороны, в тех районах, где рынки и финансовые системы функционируют достаточно эффективно и доступны для жителей даже удаленных районов, более предпочтительным вариантом помощи могут быть денежные переводы ввиду свойственного им, как правило, более низкого уровня административных затрат. В определенных случаях в рамках местных закупок продовольствия продовольственная помощь может увязываться с развитием местной сельскохозяйственной производственно-сбытовой базы. Местные закупки должны производиться на основе оценки рыночных рисков во избежание негативных последствий для обеспеченности продовольствием на местах и структуры цен. Местные закупки продовольствия, практиковавшиеся в Непале, Уганде и Эфиопии, способствовали укреплению частного сектора. Так, например, по имеющимся сведениям, в Эфиопии отмечен выход на рынок большего числа частных трейдеров и усиление конкуренции, а в Непале наблюдалось улучшение работы мукомольных и смежных перерабатывающих предприятий³⁰.

40. Несмотря на то, что рост цен на сельскохозяйственные товары создает прямую угрозу для продовольственной безопасности, в более долгосрочной перспективе он открывает благоприятные возможности для развития сельского хозяйства. Такие возможности могут быть реализованы только при том условии, что агросектор располагает потенциалом для реагирования на ценовые стимулы, а малоимущие фермеры способны влиять на предложение. Растущий спрос на биотопливо может обратить вспять долгосрочное снижение реальных цен на сельхозпродукцию, которое на протяжении десятилетий, лишало государственных и частных инвесторов стимулов к вложению средств в сельское хозяйство и развитие сельских районов во многих развивающихся странах. Проводимая политика должна обеспечивать понимание таких потенциальных

²⁹ World Bank, "World Development Report 2008: new approaches to input subsidies" (<http://go.worldbank.org/5V0PT58LT0>).

³⁰ *The State of Food and Agriculture 2006* (Rome, FAO, 2006).

возможностей биотоплива и, вместе с тем, осторожное управление связанными с ним несомненными рисками³¹.

41. Политика в области распределения продовольствия, направленная на создание сети сертификационных органов и унификацию маркировки (что представляет собой одно из наиболее серьезных препятствий для производителей развивающихся стран) или стимулирование инновационных подходов к государственным закупкам продовольствия, может сыграть важную роль в формировании спроса на сельскохозяйственную продукцию, производимую при помощи более устойчивых технологий.

Е. Охрана природных ресурсов

42. Устойчивые системы земледелия и животноводства обеспечивают предоставление экосистемных услуг по восстановлению продуктивности, охране почв, водных ресурсов и биоразнообразия, секвестрации углерода, регулированию климата, сохранению природных ландшафтов и созданию культурных ценностей. Необходимо сформировать и адаптировать к местным условиям политику, направленную на устранение факторов, вызывающих деградацию земель, и создание возможностей на всех уровнях для устойчивого землепользования и широкого применения устойчивой землеустроительной практики. Столь же важно и создание стимулов для производителей к поощрению устойчивых методов земледелия и инвестиций в сфере охраны почв и эффективного водопользования.

43. Политика гарантирования прав на землю имеет большое значение для способности землепользователей рационально пользоваться земельными, водными и биологическими ресурсами и поддерживать жизненно важные экосистемные услуги. В отсутствие надлежащих гарантий прав на землю сельскохозяйственные и животноводческие хозяйства располагают меньшими стимулами к вложению средств в рациональную практику землепользования, поскольку рискуют оказаться не в состоянии воспользоваться будущими выгодами. Более совершенное землеустройство и политика, призванная гарантировать права на землю, как правило, способствуют привлечению инвестиций, обеспечивающих применение устойчивой практики землепользования. (см. E/CN.17/2009/5 и 2009/7).

44. В последние годы наблюдается существенный прогресс в деле повышения эффективности использования водных ресурсов в сельском хозяйстве. Многие развивающиеся страны предпринимают шаги к улучшению существующей практики водопользования в стремлении сократить потери воды в неадекватно обслуживаемых системах водоснабжения. Другие страны сосредотачивают свои усилия на сооружении новых систем. Как показывает практика, формирование объединений водопользователей и осуществление мер по регулированию спроса, включая установление рациональной платы за воду в интересах оптимизации технического обслуживания оросительных систем являются эффективными средствами улучшения использования водных ресурсов в агросекторе во многих районах мира.

³¹ Ibid.

45. В целях достижения успешных результатов институциональные и рыночные инструменты применяются в сочетании со стимулированием диалога между конкурирующими водопользователями. Принимаемые меры включают в себя предоставление прав собственности потребителям воды, создание запруд для экономически выгодного перераспределения воды в случае ее дефицита, выдачу разрешений с правом переуступки, рассоление почв и рациональное использование стоков (например, повторное использование сточных вод для орошения солевывносливых культур и очистка сточных вод)³².

46. Внедрение комплекса ресурсосберегающих методов, таких как комплексные меры по борьбе с сельхозвредителями и регулированию содержания питательных веществ, противоэрозионное рыхление почвы и агролесоводство, способствует заметному повышению эффективности использования воды, особенно в неорошаемых системах земледелия. В среднем повышение эффективности использования воды колеблется от 16 процентов в случае орошаемых посевов риса и 29 процентов на орошаемых посевах хлопчатника до 70, 102 и 108 процентов соответственно по неорошаемым посевам зерновых, бобовых и корнеклубнеплодов³³.

47. В нескольких исследованиях говорится о положительном влиянии нулевой обработки почвы на ее водопроницаемость, влажность, противоэрозионную и влагоудерживающую способность. Так, например, было установлено, что в Соединенных Штатах Америки безпахотные системы позволили уменьшить стоки на 31 процент, повысить водопроницаемость почвы — в зависимости от ее типа — на 9–100 процентов и снизить эрозию почв почти на 90 процентов, что, в свою очередь, способствовало уменьшению уровня отложений в реках и концентрации загрязнителей в водоемах. Благодаря ресурсосберегающей экономике сельского хозяйства в различных районах Бразилии потери почвы сократились почти на 87 процентов, а стоки — почти на 66 процентов при системе севооборота с чередованием пшеницы и сои³⁴.

48. Повышение качества воды в результате изменений в системах сельскохозяйственного производства было достигнуто, например, за счет повышения усвояемости питательных веществ благодаря определению более точного соответствия между применением удобрений и способностью растений поглощать питательные вещества. Было установлено, что анализ почв и оптимизация сроков внесения удобрений, а также использование запашных культур и уменьшение вспашки почвы также содействуют выполнению этой задачи. Меры по обеспечению более эффективной утилизации отходов животноводства тоже способствуют повышению качества воды. К числу таких мер относятся изменения в производственном процессе (рациональное использование кормов), а также сбор, хранение, переработка и утилизация навоза³⁵.

49. Животноводство оказывает существенное воздействие на окружающую среду. Так, например, 26 процентов земной поверхности используется для выпаса скота, а это связано со значительными выбросами парниковых газов, де-

³² S. Msangi, C. Ringler and M. Rosegrant, "The future of agriculture and water: market and policy-based strategies for sustainability – What can the developing world learn from North America?", in *Water and agriculture: sustainability, markets and policies* (OECD, 2006).

³³ *The State of Food and Agriculture 2007* (Rome, FAO, 2007).

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

градацией почв и среды обитания. Политика поддержки передовой практики пастбищного животноводства, включая его интеграцию с растениеводством в рамках ресурсосберегающих сельскохозяйственных систем, позволяет уменьшить масштабы сведения лесов, активизировать секвестрацию углерода и другие экосистемные услуги, а также снизить загрязнение вод в районах с крупным поголовьем животных. В качестве примера можно привести осуществляемый в Колумбии, Коста-Рике и Никарагуа проект «Комплексные лесопастбищные методы управления экосистемами», в рамках которого предусматривается материальное вознаграждение животноводческих хозяйств, расширяющих сферу природоохранных услуг путем включения в нее лесопастбищных систем.

50. Адаптированные местные породы животных в малорентабельных производственных системах могут способствовать разбросу семян и поддержанию экосистем естественных пастбищных угодий. Животноводство может оказывать неблагоприятное воздействие на окружающую среду, но при этом оно открывает широкие возможности для высокорентабельных инвестиционных проектов по его уменьшению, которые позволяют реализовать одновременно и существенные социальные выгоды. К числу возможных направлений политики по смягчению воздействия относятся изменения в системе землепользования, утилизация навоза, увеличение продуктивности животноводства и повышение эффективности кормов.

51. В интересах обеспечения экосистемных услуг в странах ОЭСР применяется сочетание регулирования, платежей и природоохранных налогов, поощрительных выплат, стандартов, информационно-пропагандистских мероприятий, научных исследований, наращивания институционального потенциала и создания соответствующих возможностей. Наиболее распространенной формой является прямая оплата экосистемных услуг, когда правительства различных стран мира предоставляют материальное поощрение владельцам земель в сельской местности, с тем чтобы они организовывали такое пользование ими, которое бы являлось генератором экосистемных услуг и одновременно способствовало развитию сельских районов. Налоги и платежи, призванные обеспечить прямую интеграцию природоохранных издержек, связанных с сельскохозяйственной деятельностью, в производственные решения фермеров, применяются в сельском хозяйстве в меньшей степени, чем в других секторах, по причине материально-технических трудностей и нечеткого определения прав собственности.

Вставка 3

Содействие обеспечению экосистемных услуг в агросекторе на примерах конкретных стран

В рамках Программы восстановительной консервации земель, которая осуществляется в Соединенных Штатах, фермерам предоставляется вознаграждение за меры по охране мест обитания диких животных, находящихся под угрозой исчезновения, открытой местности и/или заболоченных участков. В Китае имеется аналогичная программа для финансирования мероприятий по борьбе с эрозией почв. В Колумбии, Мексике, Эквадоре и Южной Африке предоставляется вознаграждение за услуги по управлению водосборными бассейнами. В качестве дополнительных примеров можно привести вы-

платы в порядке поощрения широкого диапазона экосистемных услуг (биоразнообразие, водосбор, секвестрация углерода) в Косте-Рике, вознаграждение за охрану полуестественных пастбищных угодий в Швеции, экологические выплаты за экстенсивное луговое хозяйство и охрану животных в Швейцарии.

Источник: "Agriculture and the environment: lessons learned from a decade of OECD work" (OECD, 2004) http://ecosystemmarketplace.com/pages/static/about.conservaion_backgrounder.php.

52. В последнее время большое внимание уделяется роли агросектора в изменении климата. Сельское хозяйство является крупным источником выбросов метана животноводческими хозяйствами и окислов азота из удобрений, которые способствуют образованию парникового эффекта. Расширение площади сельскохозяйственных угодий за счет сведения лесов является одним из наиболее серьезных факторов увеличения выбросов двуокиси углерода. Вместе с тем, в сельском хозяйстве имеются широкие возможности для снижения выбросов парниковых газов за счет противозерозионной обработки почвы, уменьшения масштабов применения азотных удобрений, сокращения выбросов метана животноводческими хозяйствами и облесения сельскохозяйственных земель. Стимулирование рыночных систем торговли, таких как Механизм чистого развития, содействие передаче и распространению новых и усовершенствованных технологий возделывания сельскохозяйственных культур и кормления скота, а также продвижение органического земледелия относятся к числу возможных направлений политики, которые можно было бы принять к рассмотрению³⁶.

III. Укрепление благоприятных условий для осуществления

53. Международное сообщество развития призвано сыграть ведущую роль во включении сельского хозяйства в повестку дня развития, включая установление правил справедливой торговли, охрану генетических ресурсов, борьбу с пандемическим распространением заболеваний и противодействие изменению климата. Мировая проблематика сельского хозяйства требует, чтобы ряд международных учреждений осуществлял координацию и интеграцию задач агросектора в более широкий контекст развития и охраны окружающей среды, реагировал на чрезвычайные ситуации и решал проблемы равенства и справедливости в отношениях между Севером и Югом, а также между нынешними и будущими поколениями.

54. В условиях нынешней экономической конъюнктуры особое значение приобретают многосторонние усилия, которые могут быть сосредоточены, в частности, на проработке, финансировании и координации политических инициатив и практических мер, направленных на а) преодоление финансовых потрясений, б) смягчение проблемы ограниченной емкости товарных рынков, с) оказание поддержки малообеспеченным странам, испытывающим дефицит продо-

³⁶ R. Wood, M. Lenzen, C. Dey and S. Lundie, "A comparative study of some environmental impacts of conventional and organic farming in Australia", *Agricultural Systems*, vol. 89 (September 2006), pp. 324–348.

вольствия, d) стимулирование устойчивого мелкособственнического сельского хозяйства в интересах уменьшения масштабов бедности и e) обеспечение малоимущим и уязвимым слоям населения возможности получения продовольствия.

55. Для достижения согласованных целей необходимо обеспечить более скоординированные и менее противоречивые действия на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. Социальная и сельскохозяйственная помощь, предоставляемая местным фермерам и другим уязвимым слоям населения, должна дополняться макроэкономической политикой в интересах обеспечения устойчивости. Требуется согласованность действий и их адаптация с учетом специфики национальных и местных условий, в то время как скоординированные усилия основных заинтересованных сторон, в особенности национальных правительств, гражданского общества и частного сектора, имеют жизненно важное значение для достижения прогресса.

А. Инвестиции в устойчивое развитие сельского хозяйства

56. В последние десятилетия в развивающихся странах наблюдается дефицит инвестиций в сельское хозяйство и развитие сельских районов. Такой дефицит инвестиций, возможно, повлек за собой возникновение угрозы усиления голода в результате нынешнего продовольственно-топливного кризиса. Неблагоприятное развитие недавних событий является следствием недостаточного внимания этим вопросам в прошлом³⁷.

57. Капиталовложения и их эффективное и результативное использование являются основными определяющими факторами устойчивого сельского хозяйства и роста его продуктивности. Масштабные и долгосрочные инвестиции необходимы для развития природных, физических, социальных и научных ресурсов, обучения и подготовки фермеров и обеспечения более эффективного функционирования производственно-сбытовых цепочек сельского хозяйства.

Вставка 4

Стратегии развития сельского хозяйства — опыт конкретных стран

Китай и Индия являются ведущими развивающимися странами по объему инвестиций в свои агросекторы. В 2007 году в Индии принят Национальный план развития сельского хозяйства, предусматривающий ассигнование 6,1 млрд. долл. США в течение последующих четырех лет, что позволит увеличить инвестиции в системы орошения приблизительно на 80 процентов. Индия поставила перед собой цель увеличения к 2011/2012 годам производства риса до 10 млн. тонн, пшеницы до 8 млн. тонн и бобовых до 2 млн. тонн. В 2008 году Китай также увеличивает свои бюджетные расходы на сельское хозяйство на 20 процентов. А в Мапутской декларации 1999 года правительства

³⁷ Доклад о целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, 2008 год (Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 2008 год).

африканских стран обязались ассигновать на нужды сельского хозяйства по 10 процентов своих бюджетов, однако на сегодняшний день этой цели удалось достичь только четырем из них (Гвинее, Мадагаскару, Мали и Чаду).

Источник: Todd Benson, Nicholas Minot, John Pender, Miguel Robes and Joachim von Braun, “Global food crisis: monitoring and assessing impact to inform policy responses” (Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2008).

58. Государственные инвестиции в сельскую инфраструктуру (орошение, дороги, транспорт, электроэнергетику и связь), рынки, научные исследования и пропаганду знаний, а также рациональное использование природных ресурсов имеют важное значение для долгосрочного устойчивого развития сельского хозяйства и призваны обеспечить возможность воспользоваться результатами реформ в сфере торговли. В докладе о мировом развитии за 2008 год (World Development Report 2008) отмечается, что государственные ассигнования на цели этих необходимых долгосрочных инвестиций нередко использовались для субсидирования сельского хозяйства. В тех же случаях, когда производились такие долгосрочные капиталовложения, слишком мало средств выделялось на эксплуатацию и техническое обслуживание, призванные обеспечить устойчивость таких инвестиций³⁸.

59. Создание благоприятного климата для привлечения государственных и частных капиталовложений, направленных на увеличение объема сельскохозяйственного производства и обеспечение необходимых структурных и организационных изменений, должно являться одной из основных политических целей. Такой климат может быть создан за счет реализации национальных стратегий и политики долгосрочного развития крупных агроэкологических районов, которые открывают благоприятные инвестиционные возможности, позволяя увязывать передовую производственную практику и ее техническое обоснование с участием заинтересованных сторон из государственного и частного секторов, а также гражданского общества.

60. Ввиду того, что вопросы развития сельского хозяйства и поддержки малого фермерства вновь стоят на международной повестке дня, можно ожидать притока в агросектор большего объема инвестиций. Определенную часть таких новых инвестиций необходимо направить на цели оказания политической поддержки и технической помощи в области формирования национального потенциала для интеграции устойчивой производственной практики. Подобная поддержка должна быть сосредоточена на научных исследованиях и разработке технологий для применения экосистемных подходов и, по возможности, на формах вознаграждения производителей за расширение таких экосистемных услуг, как секвестрация углерода, неорошаемое земледелие и охрана биоразнообразия в сельском хозяйстве.

³⁸ World Development Report 2008. part II, chap 4.

В. Реформа торговой политики

61. По имеющимся оценкам, последствия полной либерализации торговли для роста объемов торговли и сельскохозяйственного производства в развивающихся странах существенны. В результате полной либерализации торговли ожидается рост мировых цен на сырьевые товары в среднем на 5 процентов, доли развивающихся стран в мировой торговле сельскохозяйственными товарами приблизительно на 9 процентных пунктов и объема сельскохозяйственного производства в таких странах примерно на 0,3 процента в год³⁹.

62. Проведенные недавно реформы политики позволили улучшить ценовые стимулы для сельскохозяйственных производителей в развивающихся странах. Так, например, сельскохозяйственные и макроэкономические реформы в Уганде оказали значительное влияние на цены экспортной сельскохозяйственной продукции. В 1990-х годах правительство Мексики осуществило масштабные рыночные реформы сельскохозяйственной политики, обеспечившие возможность повышения эффективности и мировой конкурентоспособности ее агросектора⁴⁰.

63. Либерализация сектора экспортных культур является важной составляющей большинства программ структурной перестройки в африканских странах, расположенных к югу от Сахары. Передача обязанностей по сбыту экспортных культур от государства частному сектору является одной из основных характеристик особенностей либерализационного процесса в большинстве таких стран. Имеющиеся данные позволяют предположить, что либерализация в целом пошла на пользу фермерам. Прибыль производителей, как правило, была выше, а платежи производились более оперативно. Либерализация рынка экспортных культур также положительно сказалась и на объемах производства, хотя в удаленных районах фермеры сталкивались с трудностями при реализации своей продукции⁴¹.

64. Хотя в целом опыт либерализации в Африке является позитивным, ее неизменной характеристикой было то, что она достигалась не без существенных проблем. Одной из центральных проблем является предложение вводимых факторов производства. В условиях государственного сбыта продукции они предоставлялись зачастую бесплатно, поскольку государственные сбытовые организации были твердо уверены в том, что смогут возместить себе подобный кредит при реализации сельхозпродукции. Частные трейдеры, которые сейчас занимаются поставками исходных ресурсов, не имеют таких гарантий возврата кредита и поэтому потребление вводимых ресурсов для производства товарных культур, по имеющимся данным, существенно сократилось; это считается одной из основных причин снижения качества производимой сельхозпродукции⁴².

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Andrew W. Shepherd and Stefano Farolfi, "Export crop liberalization in Africa: a review", FAO Agricultural Service Bulletin No. 135 (Rome, FAO, 1999). Экспортные культуры определены в данной работе как товарные культуры, которые являются предметом купли-продажи на международных товарных рынках и/или выращиваются прежде всего для реализации на экспортных рынках.

⁴² Ibid.

65. Еще одним поводом для беспокойства является переработка экспортных культур. Так, например, в Объединенной Республике Танзания покупатели кофе и хлопка из частного сектора испытывали значительные кратковременные трудности, когда обнаруживали, что кооперативы отказывают им в доступе на свои перерабатывающие предприятия. Компании в Африке, осуществляющие более глубокую переработку продукции, чем обычно требуется для экспорта (ткацкие и шоколадные фабрики, предприятия по производству какао-масла и быстрорастворимого кофе), также сталкивались с проблемами. При ранее существовавшей системе государство гарантировало им поставки сырья (которые нередко субсидировались). В настоящее время им приходится вести конкурентную борьбу за такие поставки с покупателями экспортной продукции⁴³.

66. Выход фермеров на рынки экспортной сельскохозяйственной продукции позволяет реализовать выгоды от торговли. В исследовании, проведенном в 2007 году Национальным бюро экономических исследований, частной организацией Соединенных Штатов, было установлено, что наличие рынка способствует более широкому участию фермеров в производстве экспортных культур. И напротив, затраты, связанные с привлечением коммерческих посредников для реализации экспортных культур, обуславливали уменьшения числа фермеров, участвующих в их производстве. В исследовании также отмечалось, что фермеры, проживающие в деревнях с ограниченными возможностями реализации экспортных сельхозтоваров, являются менее обеспеченными, чем фермеры, живущие в деревнях с налаженным рынком сбыта⁴⁴.

67. Увеличение спроса на то, что сегодня именуется «нишевыми рынками», может способствовать смягчению проблемы обнищания, обусловленного снижением цен на сырьевые товары в развивающихся странах. Возделывание энергетических культур, в особенности с целью получения сахара и пальмового масла для производства биотоплива, может стать альтернативой для фермеров и одновременно позволит сократить зависимость от импорта ископаемых видов топлива. Правительства призваны сыграть важную роль в формировании рынков современных источников энергии, получаемых из биомассы, о чем свидетельствует опыт Бразилии в области производства этанола и Малайзии в деле получения топливных смесей с применением пальмового масла. Вместе с тем, делая выбор в пользу таких политических альтернатив, следует руководствоваться тщательным анализом с целью определения компромисса между национальными экономическими и социальными целями.

68. Важное значение для эффективного функционирования рынка, конкурентоспособности и снижения потерь и рисков имеет хорошо налаженная система информации о рыночной конъюнктуре. Она обеспечивает связь фермеров с рынком, позволяя им быть постоянно в курсе изменений в предпочтениях потребителей и колебаний рыночной и ценовой конъюнктуры. В настоящее время опробуется несколько инновационных подходов, основанных на передовых коммуникационных технологиях. Так, например, в министерстве сельского хозяйства Индии имеется сеть AgMak Net, где осуществляется сбор информации о ценах на оптовых рынках страны, которая затем распространяется через Ин-

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Jorge Ballat, Irene Brambilla and Guido Porto, "Realizing the gains from trade: export crops, marketing costs and poverty". Working Paper No. 13395 (Cambridge, Massachusetts, United States National Bureau for Economic Research, September 2007).

тернет. В Западной Африке одно государственно-частное партнерство организовало TradeNet — торговую платформу, позволяющую продавцам и покупателям устанавливать контакты друг с другом через Интернет или по мобильному телефону. Системы информации о конъюнктуре рынка, в рамках которых распространяется информация о ценах, также функционируют в Кении, Мозамбике и Сенегале, сочетая возможности Интернета, текстовых сообщений, голосовой почты, радио и информационных бюллетеней о состоянии рынка⁴⁵.

69. Немаловажную роль в деле восстановления экспортной эффективности агросектора призвана сыграть валютная политика. Благодаря ей можно создать действенные стимулы для экспортеров. Валютная политика весьма эффективна при осуществлении стабилизационных мер и реформировании других направлений торговой политики⁴⁶.

IV. Направление дальнейших действий

70. Растущие потребности в продовольствии и сельскохозяйственной продукции в развивающихся странах потребуются удовлетворять за счет интенсификации производственных систем на базе повышения урожайности и возделывания культур, дающих более одного урожая в год. В этой связи необходимо развивать уже достигнутые успехи за счет принятия таких взаимодополняющих мер, как использование семян улучшенных и адаптированных сортов, более широкое применение органических удобрений, экологичные методы борьбы с сельхозвредителями, более эффективная охрана водных ресурсов и почв, промышленная переработка органических отходов и диверсификация культур. С учетом успешного применения таких ресурсосберегающих методов хозяйствования, как комплексные меры по борьбе с сельхозвредителями и регулированию содержания питательных веществ, противоэрозионная вспашка почвы и агролесоводство, вряд ли можно переоценить значение интеграции экосистемных принципов и технологий в политику, направленную на развитие сельского хозяйства.

71. К числу других мер, которые позволят повысить урожайность и благосостояние домашних хозяйств в сельской местности, относятся следующие: облегчение доступа к вводимым факторам сельскохозяйственного производства, модернизация систем орошения и рыночной инфраструктуры, продвижение методов снижения послеуборочных потерь, укрепление научно-исследовательского потенциала, системы пропаганды знаний и маркетинга и дальнейшее развитие переработки сельскохозяйственной продукции. Повышение роли женщин в устойчивом сельскохозяйственном производстве требует принятия мер, призванных обеспечить учет гендерной проблематики во всех политических и институциональных областях. На политике в области развития животноводства позитивно скажутся меры по обеспечению его совместимости с растениеводческими системами. Правительства, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о стимулировании систем органического земледелия, а также об оказании институциональной и технической поддержки в части сертификации органической продукции.

⁴⁵ World Development Report 2008.

⁴⁶ Andrew W. Shepherd and Stefano Farolfi, "Export crop liberalization in Africa: a review", FAO Agricultural Service Bulletin No. 135 (Rome, FAO, 1999).

72. Повышение эффективности существующих программ водопользования за счет усиления роли различных групп водопользователей в процессе принятия решений может способствовать решению двоякой задачи преодоления дефицита воды и увеличения производства продовольствия. Кроме того, необходимо поощрять и стимулировать применение существующих успешных институциональных и рыночных инструментов и мер по регулированию спроса, таких как предоставление прав собственности водопользователям, установление рациональной платы за воду, выдача разрешений с правом переуступки, повторное использование сточных вод для орошения солевывносливых культур. Земельная политика должна быть направлена на обеспечение гарантий прав на землю; это будет способствовать вложению фермерами средств в комплексные системы рационального использования земельных и водных ресурсов.

73. Реформы сельского хозяйства и структурная перестройка способствовали повышению эффективности и конкурентоспособности экспортного сектора сельского хозяйства во многих развивающихся странах. Это усиливает потребность в наличии справедливых режимов международной торговли, которые будут одинаково выгодны для фермеров и производителей в развивающихся странах. В данном контексте решающее значение имеет достижение прорыва на переговорах по сельскому хозяйству, проходящих в рамках Дохинского раунда торговых переговоров.

74. Страны, в которых уже существуют продуманные программы социальной защиты, способны более оперативно реагировать на повышение цен на продовольствие и топливо. Такие политические меры, как прямая продовольственная помощь, мероприятия в области питания, организация питания в школах и программы создания рабочих мест относятся к числу наиболее экономичных краткосрочных инициатив, которые с успехом применялись для поддержки уязвимых слоев населения. Кроме того, как показывает опыт, ослабление ограничений на экспорт также могло бы оказать резкое позитивное влияние на международные рынки продовольствия, обеспечивая снижение цен и уменьшение нестабильности.

75. Несмотря на то, что рост цен на сельскохозяйственные товары создает прямую угрозу для продовольственной безопасности, в более долгосрочной перспективе он открывает благоприятные возможности для развития сельского хозяйства. Такие возможности могут быть реализованы только при том условии, что агросектор располагает потенциалом для реагирования на ценовые стимулы, а малоимущие фермеры способны участвовать в мерах, стимулирующих предложение. Проводимая политика должна обеспечивать понимание потенциальных возможностей биотоплива и, вместе с тем, тщательное управление связанными с ним несомненными рисками.

76. Потребуется существенные инвестиции для устранения имеющихся пробелов в сельскохозяйственных исследованиях, орошении, учебных заведениях, финансировании сельских районов, информационных системах, физической и рыночной инфраструктуре. На эти цели правительствам необходимо мобилизовать финансовые ресурсы всеми возможными средствами, включая проведение политики, призванной обеспечить привлечение частного капитала в поддержку развития сельского хозяйства.

77. Согласованных результатов можно достичь за счет интеграции политики в области развития сельского хозяйства и сельских районов в национальные системы развития. Эффективная помощь, предоставляемая местным фермерам, должна дополняться макроэкономической и торговой политикой в интересах обеспечения устойчивости. Требуется согласованность действий и их адаптация с учетом специфики национальных и местных условий.
