

**Комиссия по устойчивому развитию****Шестнадцатая сессия**

5–16 мая 2008 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Тематический блок вопросов для цикла
осуществления 2008–2009 годов — сессия
по проведению обзора****Развитие сельских районов****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Процесс осуществления программ и политики, направленных на борьбу с нищетой в сельских районах, проходит с переменным успехом. Во многих развивающихся странах основная масса населения сельских районов до сих пор не имеет доступа к основным социальным услугам, в частности к здравоохранению и образованию, водоснабжению и санитарии, к современным источникам энергии. Рынки по-прежнему находятся в эмбриональном состоянии, а темпы развития социальной инфраструктуры не успевают за темпами прироста населения. Для преодоления этих и других трудностей необходимо все внимание уделять тем программам, которые способны обеспечить повышение эффективности и производительности труда в сельском хозяйстве путем использования потенциала сектора, не относящегося непосредственно к ведению фермерского хозяйства, укрепления системы рационального природопользования и улучшения качества инфраструктуры в сельских районах. Кроме того, для решения задачи устойчивого развития сельских районов особенно важно наладить доступ сельских производителей к источникам финансирования сельских районов, местным рынкам, технологиям, образованию и другим социальным возможностям.

* E/CN.17/2008/1.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Обзор хода выполнения решений	4–66	3
A. Факты и цифры, характеризующие уровень нищеты в сельских районах	4–7	3
B. Программы и политика в области развития сельских районов	8–45	5
C. Рациональное использование природных ресурсов	46–59	19
D. Финансирование в сельских районах	60–64	23
E. Доступ к местным рынкам	65–66	25
III. Сохраняющиеся проблемы	67–73	25

I. Введение

1. В настоящем докладе представлен обновленный анализ хода выполнения принятых на международном уровне решений в области развития сельских районов. Эти решения содержатся в главе 14 Повестки дня на XXI век о содействии устойчивому развитию сельского хозяйства и сельских районов¹, Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век (резолюция S-19/2 Генеральной Ассамблеи, приложение) и в Плане по выполнению решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию («Йоханнесбургский план выполнения решений»)², а также в резолюциях различных сессий Комиссии по устойчивому развитию.

2. На шестнадцатой сессии Комиссии будут рассмотрены не только вопросы развития сельских районов, но и ход решения следующих тематических блоков вопросов: сельское хозяйство, земельные ресурсы, засуха, опустынивание и общий прогресс Африки как континента. Эти вопросы связаны между собой и относятся к важным элементам повестки дня, посвященной развитию сельских районов, в первую очередь в Африке. Каждой из этих тем будет посвящен отдельный доклад, который в необходимых случаях снабжен перекрестными ссылками. Основным тезисом настоящего доклада является мысль о том, что под развитием сельских районов следует понимать развитие как собственно сельскохозяйственного производства, так и сектор экономики, не относящийся непосредственно к фермерству, хотя этот сектор уделяют вниманием в программах развития сельских районов.

3. Настоящий доклад был подготовлен с учетом информации и данных, собранных или полученных на основе: а) национальных докладов о развитии сельских районов, представленных в секретариат Комиссии; б) итогов региональных форумов по осуществлению стратегий и совещаний специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, в частности Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО); и с) анализов, подготовленных банками развития и соответствующими ведущими группами помощи.

II. Обзор хода выполнения решений

A. Факты и цифры, характеризующие уровень нищеты в сельских районах

4. Согласно оценкам, в развивающихся странах 1,2 миллиарда человек живут в условиях крайней нищеты, особенно в сельских районах, и эта ситуация будет сохраняться еще многие десятилетия. Если исходить из международного

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

² 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 исправления), глава I, резолюция 2, приложение.

критерия бедности (один доллар США в день), то окажется, что около 75 процентов самой обездоленной части населения развивающихся стран проживает в сельских районах³. За период с 1993 по 2002 годы общемировой уровень бедности снизился с 27,8 процента до 22,3 процента, т.е. в целом на 5,5 процента. Другими словами, бедных людей на планете стало на 106 миллионов меньше по сравнению с предыдущим десятилетием. Важно подчеркнуть, что снижение этого усредненного показателя бедности произошло как следствие уменьшения масштабов нищеты среди сельского населения. Но если за тот же период в сельских районах ряды тех, кто существует на один доллар США в день, и сократились на 153 миллиона человек, то в городских районах они пополнились на 47 миллионов человек отчасти вследствие ускорения процесса миграции населения из сельских районов в города.

5. Даже несмотря на то, что в своих исследованиях Всемирный банк применяет методологию определения нищеты исходя из уровня потребления домашних хозяйств в расчете на душу населения, такая методика является неполной, поскольку в ней не находит отражения степень доступности для населения других основных социальных услуг. Опыт показывает, что в основе нищеты сельского населения кроется несколько причин: это и ограниченность экономических возможностей, и отсутствие доступа к социальным услугам (например, к водопроводу и санитарии, здравоохранению и образованию), а также к основным производственным фондам и рынкам, к информации и процессам вынесения решений.

6. В имеющихся данных по регионам, представленных в таблице ниже, четко прослеживаются существующие между развивающимися странами резкие отличия как с точки зрения соотношения городской и сельской бедноты, так и с точки зрения темпов обнищания городского и сельского населения. В 2002 году темпы обнищания сельского населения были самыми высокими в Южной Азии и Африканском регионе, расположенном к югу от Сахары, — соответственно 39 процентов и 51 процент. С 1993 года доля обнищавшего населения в абсолютном выражении увеличилась в обоих регионах.

7. Общемировая доля населения сельских районов, прожиточный минимум которого составляет менее одного доллара США в день, сократилась главным образом благодаря успехам Китая, однако эта доля все еще очень высока. Снизившись с 37 процентов в 1993 году до 29 процентов в 2002 году, она по-прежнему более чем в два с половиной раза превышает данный показатель среди городского населения, составляющий 13 процентов.

³ См. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*.

Таблица 1

Определение уровня нищеты городского и сельского населения по общемировому показателю бедности, составляющему**1,08 долл. США в день по данным 2002 года**

(паритет покупательной способности — свыше 1 долл. США в день в 1993 году)

Регион	Количество бедных (в млн. человек)		Расчетный индекс (в процентах)		Доля городской бедноты (в процентах)	Доля сельской бедноты (в процентах)
	Город	Деревня	Город	Деревня		
Восточная Азия и Тихий океан	16,27	223,23	2,28	19,83	6,79	93,21
Восточная Европа и Центральная Азия	2,48	4,94	0,83	2,87	33,40	66,60
Латинская Америка и Карибский бассейн	38,33	26,60	9,49	21,15	59,03	40,97
Ближний Восток и Северная Африка	1,21	4,88	0,75	3,82	19,87	80,13
Южная Азия	125,40	394,34	32,21	39,05	24,13	75,87
Африка к югу от Сахары	98,84	228,77	40,38	50,86	30,17	69,83
Всего	282,52	882,77	12,78	29,32	24,24	75,76
минус Китай	278,52	707,76	16,28	31,72	28,24	71,76

*Источник: Доклад о мировом развитии, 2008 год.***В. Программы и политика в области развития сельских районов**

8. Многие страны, являющиеся преимущественно аграрными, встали на путь проведения в жизнь широкомасштабных мер политики и программ, направленных главным образом на создание благоприятных условий в сфере занятости и уменьшение масштабов нищеты, но получили при этом далеко не одинаковые результаты. Анализ имеющихся на настоящий момент итогов реализации стратегий борьбы с нищетой показывает, что акцент на сельские районы был абсолютно неадекватен, что целью предложенных стратегий было скорее сельскохозяйственное производство, чем сельские районы в целом и что эти стратегии были нацелены преимущественно на повышение производительности сельского хозяйства, а не на сокращение масштабов нищеты среди сельского населения⁴. В ряде случаев практически ничего не делается для обеспечения доступа населения к социальным услугам с целью повышения уровня жизни людей и рационального использования природных ресурсов, а ведь эти аспекты имеют наиважнейшее значение для беднейшей части сельского населения.

9. Опыт показывает, что успех подходов к решению проблем нищеты и уязвимости среди сельского населения зависит не только от инвестиций в сельскохозяйственное производство и продовольственную безопасность. В этой связи к направлениям, доказавшим свою эффективность в борьбе с нищетой среди сельского населения, следует отнести развитие инфраструктуры сель-

⁴ “Achieving the Millennium Development Goals: rural investment and enabling policy”, panel discussion paper for the twenty-eighth session of the Governing Council of the International Fund for Agricultural Development (IFAD), Rome. See also IFAD poverty portal at <http://www.ruralpovertyportal.org/english/regions/africa/mwi/approaches.htm>.

ских районов, охрану природных ресурсов, земельную реформу, водохозяйственные права, наделение женщин более широкими полномочиями и расширение возможностей в области занятости, не связанной с фермерством. Ниже приводится ряд примеров, подтверждающих успех подобных подходов.

Вставка 1

Оптимальная практика развития сельских районов: некоторые примеры

Китай: Такие составляющие развития, как индустриализация сельских районов, развитие предпринимательства и развитие людских ресурсов? используются в качестве поддерживающих друг друга компонентов политики развития сельских районов, согласно которым избыточные трудовые ресурсы сельских районов могут перетекать в сферу предпринимательства, обеспечивающего труд на дому в сельских районах.

Республика Корея: Сочетание общинного организационного строительства и расширения полномочий с развитием инфраструктуры заметно способствовало распространению здорового образа жизни, помогая формировать базу для повышения уровня социального развития.

Индия: Улучшение взаимопонимания между гражданами и местным самоуправлением в районе Дхар способствовало расширению взаимодействия и диалога, формированию новых объединений, разработке межличностных сетей и налаживанию межпроизводственных связей. Расширение доступа к информации и контроля над информационными потоками привело к повышению уровня полномочий и улучшению системы руководства.

Бангладеш: Выгоды от получения доступа к информационным технологиям очевидны на примере проекта телефонизации деревень в Бангладеш, объединившего опыт банка «Грамин» по созданию микропредприятий на базе деревень и последние достижения в области цифровых технологий с целью обеспечить беднейшую часть населения современными телекоммуникационными услугами.

Пакистан: Стратегической задачей Программы поддержки сельского населения «Ага-хан» в Пакистане является создание и укрепление институциональной структуры на уровне деревень, с помощью которой люди могут определять для себя приоритетные потребности и принимать решения, направленные на обеспечение рационального управления совместными ресурсами в интересах местной общины.

Источник: <http://www.unescap.org/rural/bestprac/index.htm>.

10. Начиная с 1988 года неуклонно сокращается объем официальной помощи, выделяемой Африке на цели развития сельского хозяйства и сельского сектора. На сегодняшний день по линии официальной помощи поступает всего лишь около 8 процентов объема двухсторонней помощи на развитие сельских районов. Так, в период 1999–2001 годов финансовая помощь Всемирного банка сельским районам в среднем не превышала 5 млрд. долл. США в год или 25 процентов от общей кредитной линии банка, что абсолютно несопоставимо с темпами роста нищеты сельских районов⁵.

11. Несмотря на то, что в программах развития сельских районов значительное внимание уделяется задаче создания потенциала, существующие здесь разрывы по-прежнему велики. Их устранение будет иметь огромное значение для мобилизации усилий сельских общин и расширения их возможностей через доступ к профессиональной подготовке, образованию, программам повышения общественного сознания и передачи технологий. Слабость и ограниченность инфраструктуры сельских районов существенно влияют на уровень коммуникаций, доступ к рынкам и информации, развитие способностей человека. Решающую роль в повышении общественного сознания в сельских общинах и предоставлении им доступа к информации и техническим консультациям играют местные СМИ, сельское радио и информационно-коммуникационные технологии.

12. За последние два десятилетия программы развития сельских районов претерпели множество изменений в том, что касается масштабов обеспечиваемого ими охвата и содержания. Если раньше эти программы были посвящены решению задачи продовольственной безопасности, то сейчас в них практикуется более интегрированный подход к проблеме развития сельских районов, в том числе прилагаются усилия к расширению возможностей общин, защите и рациональному использованию природных ресурсов. В ходе таких постепенных изменений проявились следующие сложные проблемы: а) ограниченность возможностей государственного сектора на местном уровне; б) нехватка возможностей у сельских жителей для осуществления программ развития сельских районов; в) слабое взаимодействие сторон, участвующих в разработке и осуществлении программ развития сельских районов; г) огромная зависимость от помощи по линии технического содействия и ограниченность внимания, уделяемого местным потребностям в создании потенциала; д) недостаточный акцент на комплексные и смежные проблемы; и е) перекос усилий национального развития в пользу городских районов, на которые приходится непропорционально большая доля ресурсов.

1. Развитие сельского хозяйства

13. Краеугольным камнем усилий, направляемых на борьбу с нищетой в сельских районах, по-прежнему является сельское хозяйство, которое обеспечивает производство основных продуктов питания, а также занятость населения и возможность получать доходы на селе. Например, благодаря «зеленой революции»⁶, реальные доходы мелких фермеров на юге Индии выросли в период 1973–1984 годов в среднем на 90 процентов, а доходы безземельных крестьян

⁵ См. Csaba Csaki, *Reaching the Rural Poor: A Renewed Strategy for Rural Development*, World Bank, 2003.

⁶ Там же.

ян — на 125 процентов. Многие страны, которым не удалось осуществить такую революцию в сельском хозяйстве, по-прежнему находятся в тисках нищеты, голода и экономического застоя. Это в первую очередь относится к странам Африки, расположенным к югу от Сахары, а это — 16 из 18 беднейших стран мира.

Вставка 2

Орошаемое земледелие — связь с нищетой

По итогам анализа связи орошаемого земледелия с нищетой, проведенного по шести странам Азии, можно сделать вывод о том, что: а) доступность орошаемого земледелия и систем ирригации сдерживает распространение хронической нищеты; б) ирригация ощутимее воздействует на нищету там, где земельные наделы распределяются среди населения с учетом принципа социальной справедливости; в) для эффективной борьбы с нищетой в сельских районах необходимо, чтобы развитие орошаемого земледелия/систем ирригации осуществлялось с ориентацией на беднейшие общины/районы/регионы; и д) неравенство в распределении земельных наделов ассоциируется с несправедливым распределением выгод от орошаемого земледелия.

Источник: Hussain et al., *Agricultural Water and Poverty Linkages: Case Studies on Large and Small Systems*, Asian Development Bank, 2004.

14. На долю животноводства приходится свыше половины стоимости сельскохозяйственной продукции, произведенной во всем мире, и одна треть — в развивающихся странах. Животноводство не только способствует повышению жизненного уровня, занятости и ослаблению бремени нищеты в сельских районах, но и служит одним из важнейших источников финансовых поступлений для сельской бедноты. Например, в ходе изучения динамики бедных семейств в 20 общинах Кении специалисты установили, что свыше 40 процентов семей, которым удалось справиться с бедностью, сумели сделать это за счет диверсификации источников фермерских доходов, в первую очередь благодаря приобретению домашнего скота. Институциональный контекст, в котором оперирует данный сектор, постоянно меняется. В течение последнего десятилетия роли государственного и частного секторов все больше расслаиваются, причем власти делают упор на то, чтобы добиваться лучших результатов при меньших затратах. Однако, процесс улучшения физической инфраструктуры, не сопровождался соответствующими улучшениями в области институциональной инфраструктуры.

15. Хотя страны перешли к осуществлению конкретных инициатив и программ, направленных на повышение производительности сельского хозяйства, их результаты оказались далеко не одинаковыми (см. E/CN.17/2008/3). Например, Альянс за «зеленую революцию» в Африке начал свою деятельность с подготовки кадров ученых в области сельского хозяйства и мер по улучшению сортов сельскохозяйственных культур, что позволило вывести ряд новых разновидностей растений повышенной урожайности и обеспечить их коммерческую реализацию. В настоящее время 63 процента африканских стран выделя-

ют менее 6 процентов своих национальных бюджетов на развитие сельского хозяйства, в то время как цель, провозглашенная в Мапутской декларации 2003 года, предусматривает 10 и более процентов (см. A/58/626, приложение I). В Южной Азии основной целью политики стран этого региона является повышение производительности сельского хозяйства и развитие физической инфраструктуры сельских районов.

16. В Латинской Америке и странах Карибского бассейна, особенно в Гватемале, Гондурасе, Никарагуа и Сальвадоре, был принят целый ряд инициатив практического и политического характера, призванных облегчить бремя нищеты в сельских районах путем совершенствования методов агротехники, акцентирования внимания на расширение участия сельской бедноты в этих инициативах. Целями таких инициатив являются обеспечение населения информацией и знаниями, с тем чтобы люди могли содействовать разработке стратегий сокращения масштабов нищеты и устойчивого развития сельских районов, а также предоставление информации и знаний в поддержку инноваций в сельскохозяйственном производстве и переработке, с тем чтобы сельхозпроизводители могли противостоять растущей конкуренции на местных и глобальных рынках⁷.

17. Для решения задачи борьбы с нищетой и недоеданием как одной из целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, необходимо создать более производительный и более доходный сельскохозяйственный сектор, однако перспективы наращивания сельскохозяйственного производства наталкиваются на множество препятствий. К ним относятся многовековые уклады земельных отношений, низкое качество почв, практика ведения натурального хозяйства, отсутствие доступа к рынкам и источникам финансирования, большие транспортные расходы, крайне нестабильные климатические условия и скудность водоснабжения. Современные технологии просто не оправдывают себя экономически в тех случаях, когда фермерам приходится платить за удобрения и другие химикаты в три, а то и в пять раз дороже по сравнению с мировыми ценами⁸. Прирост производства основных продовольственных культур особенно проблематичен для Африки в силу неразвитости инфраструктуры сельских районов и слабости институтов, призванных оказывать поддержку развитию сельского хозяйства.

18. Кроме того, опыт показывает, что достигнутые изменения или сдвиги в государственной политике в большинстве развивающихся стран практически не облегчили доступ производителей к знаниям и факторам производства, не содействовали внедрению экологически устойчивых производственных систем и обеспечению стандартов в области охраны здоровья человека и продовольственной безопасности, а также не привели к развитию эффективных рынков и созданию предприятий по переработке сельхозпродукции. Экономический эффект от принимавшихся правительствами мер в области налогообложения, субсидирования и прямых рыночных интервенций не был особенно заметен.

⁷ http://www.ruta.org/temasdeTrabajo_PACA.php?id=2#desarrollandoPolitica.

⁸ Hazell, Peter, "Is agriculture still important for economic development and poverty reduction?" Commentary, International Food Policy Research Institute Forum, September 2005.

19. За последнее десятилетие в развивающихся странах резко сократились инвестиции в сельскохозяйственные научные исследования и опытно-конструкторские разработки, несмотря на достигнутую за этот же период высокую социальную отдачу от вложенных средств. В то время как в развивающихся странах государственные расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки оставались в состоянии стагнации, в развитых странах они возросли почти вдвое, расширив тем самым пропасть в уровне знаний, которая существует между богатыми и бедными странами⁹.

2. Деятельность, не связанная с ведением фермерского хозяйства

20. Было подчеркнуто, что в случае, если развитие сельского хозяйства дополняется в рамках сельского сектора ростом деятельности, не связанной с ведением фермерского хозяйства, то в итоге успешнее удастся решать задачу борьбы с нищетой сельского населения. В большинстве стран на деятельность, не связанную с ведением фермерского хозяйства, приходится 30–50 процентов доходов, получаемых в сельских районах¹⁰. Исходя из доли совокупного роста, формирующейся в сельском хозяйстве, и доли совокупной нищеты (два доллара США в день) в сельском секторе, Всемирный банк делит все страны на три категории: аграрные, перестраивающиеся и урбанизированные.

21. Страны, опирающиеся на аграрную экономику, находятся в основном в регионе к югу от Сахары. Но даже в этих странах рост сельскохозяйственного производства способен стимулировать спрос на продукцию отечественной промышленности и услуги. В странах с перестраивающейся экономикой, расположенных главным образом в Азии, Северной Африке и на Ближнем Востоке, основную долю экономического роста обеспечивает сельская экономика, не связанная с ведением фермерского хозяйства. В Индии и Индонезии рост сектора услуг в сельских районах, по оценкам, способствовал ослаблению прессы нищеты ничуть не меньше, чем рост самого сельскохозяйственного производства. Уровень занятости в сельской торговле и на транспорте, обслуживающих в основном продовольственный сектор, составляет приблизительно 30 процентов от уровня занятости населения сельских районов, не связанной с ведением фермерского хозяйства.

22. В урбанизированных странах, в которых сельский сектор играет менее заметную роль, расширение иной деятельности, чем ведение фермерского хозяйства, не обязательно связано с сельскохозяйственным производством. В этих странах, большая часть которых находится в Восточной Европе и Латинской Америке, сельскохозяйственное производство составляет всего лишь 6 процентов от общего объема национальной экономики. В некоторых латиноамериканских странах темпы роста деятельности в сельских районах, не связанной с ведением фермерского хозяйства, достигали свыше 10 процентов в год в период 1980–2000 годов. В Чили они выросли с 25 процентов от общего объема занятости в сельских районах в 1960 году до 49 процентов в 2002 году, а в Бразилии рост за аналогичный период составил 14–31 процент. Хотя Бразилия и добилась значительного прироста производства в сельскохозяйственном секторе, основная доля уменьшения масштабов нищеты в сельских районах

⁹ <http://www.asti.cgiar.org> and *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, table 7.1.

¹⁰ См. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*, p.203.

достигнута за счет почтовых переводов трудящихся-мигрантов и за счет расширения занятости в сельской отрасли, не связанной с ведением фермерского хозяйства. По большей части это было достигнуто благодаря внедрению более производительных фермерских методов (систем агротехники, не требующих обработки земли), которые одновременно высвободили время и труд мелких фермеров и позволили небольшим семейным хозяйствам заниматься деятельностью, приносящей условно-чистую продукцию, или другой экономической деятельностью, не относящейся непосредственно к земледелию.

3. Доступ к социальным услугам и развитие инфраструктуры

*Водоснабжение и санитария*¹¹

23. В сельских районах проживает около 84 процентов населения, не имеющего доступа к современным источникам питьевой воды. Только 39 процентов сельского населения во всем мире пользуется тем или иным видом современной системы санитарии. Хотя со временем этот дефицит постепенно сокращается, только 49 процентов мирового сельского населения будет иметь доступ к этим коммунальным услугам к 2015 году при условии сохранения существующих тенденций, а сельское население в 2015 году будет находиться все также в очень неблагоприятном положении относительно данной проблемы.

24. Малодоступность безопасного водоснабжения и адекватной системы санитарии является основной причиной многих болезней, которые беспокоят Африку и которые способствуют высокому уровню детской и материнской смертности во многих странах. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), приблизительно 50 процентов африканцев страдают одним из шести заболеваний, разносчиками которых являются водные паразиты.

25. Для улучшения доступа к системам водоснабжения и санитарии и повышения уровня рационального использования водных ресурсов (см. E/CN.17/2008/11) разработан целый ряд инициатив. В Африке примерами таких инициатив являются создание Совета министров по водным ресурсам африканских стран, задачей которого является развитие сотрудничества с целью искоренения нищеты за счет более рационального водопользования, и Африканского фонда по водным ресурсам, работа которого началась в 2002 году и основными целями которого являются создание потенциала и разработка политики, а также проведение институциональной и правовой реформ в системе водного хозяйства. В различных регионах налаживаются и оформляются на организационном уровне партнерские связи между операторами водохозяйственных ресурсов (см. вставку 3).

¹¹ Большая часть статистики по доступности, представленная в настоящем разделе, позаимствована из доклада Объединенной программы мониторинга (2006 год) Детского фонда Организации Объединенных Наций и Всемирной организации здравоохранения.

Вставка 3

Инициатива развития систем водоснабжения и санитарии в сельских районах Африки

Большая доля населения Африки проживает в сельских районах (62 процента), и самый низкий доступ к услугам водоснабжения и санитарии у населения сельских районов — около 47 процентов по водоснабжению и 45 процентов по санитарии. Для решения проблем в области водоснабжения и санитарии Африканский банк развития выступил с Инициативой развития систем водоснабжения и санитарии в сельских районах, главной целью которой является борьба с нищетой. В рамках этой инициативы к 2015 году планируется обеспечить 80 процентов сельского населения Африки доступом к чистой питьевой воде и основным услугам санитарии, а к 2025 году этими коммунальными услугами будет охвачено 100 процентов сельского населения. Для решения этих задач потребуется, по оценкам, в общей сложности около 14,2 млрд. долл. США.

Источник: <http://www.afdb.org/portal/>.

26. Для создания эффективных и устойчивых услуг в области водоснабжения и санитарии в сельских районах предстоит решать следующие основные задачи: а) обеспечить децентрализацию управления путем передачи властных полномочий на самый низкий приемлемый уровень; б) вовлечь сельские общины в процессы планирования, финансирования, осуществления и эксплуатации водохозяйственных объектов; в) превратить задачу создания услуг в области водоснабжения и санитарии неотъемлемой частью стратегий развития сельских районов; г) обеспечить наличие средств и профессиональных кадров для поддержания работы систем сельского водоснабжения в эффективном рабочем состоянии; и е) распространять успешный опыт. Совершенно очевидно, что для этого требуется наращивать финансирование, однако оно будет эффективным только при поддержке общин, что сообщит устойчивость инвестиционной деятельности.

Энергоснабжение сельских районов

27. В настоящее время 2,5 миллиарда людей используют для обогрева и приготовления пищи такие традиционные виды топлива, как древесина, навоз и отходы сельскохозяйственного производства. Несмотря на то, что в течение последних 20 лет 800 миллионов человек в развивающихся странах были подключены к сетям энергоснабжения, для 1,6 миллиарда человек, проживающих в основном в сельских районах, электричество все еще недоступно¹². До сих пор в политические рамки в основном не включают задачи энергоснабжения, особенно в связи с обеспечением доступа населения к средствам современной энергетики по доступным ценам для приготовления пищи и обогрева, в том числе и планов развития сельских районов.

¹² *World Energy Outlook 2006*, International Energy Agency.

28. В большинстве случаев субсидирование рассчитано на потребление, а не на обеспечение доступа к энергоресурсам. К тому же субсидии для потребителей электроэнергии выгодны скорее состоятельным гражданам, чем бедноте. Для решения этих проблем требуется разрабатывать методы, структуры и потенциалы на местных уровнях с целью привлечения инвестиций в энергетический сектор и мобилизации ресурсов для инвестирования их в энергетические проекты и проекты развития сельских районов.

Услуги здравоохранения

29. В развивающихся странах жители сельских районов в течение длительного времени страдают от ряда заболеваний, переносимых водными паразитами и насекомыми, что сказывается на их трудоспособности и, тем самым, снижает их возможности вырваться из нищеты. В последнее десятилетие обострилось неравенство в получении доступа к услугам здравоохранения. С одной стороны, частные клиники, оборудованные по последнему слову техники, обслуживают элитное население в центральных городах, порой пользуясь государственными субсидиями. С другой стороны, большая часть беднейшего населения, особенно в сельских районах, оставлена на произвол рыночных механизмов и растущих расходов на медицину, что является второй основной причиной долговой кабалы населения сельских районов.

30. Был достигнут прогресс в борьбе с распространением таких заболеваний, как шистосомоз, однако малярия, туберкулез и ВИЧ/СПИД по-прежнему представляют серьезную угрозу для сельских районов. Распространение ВИЧ/СПИДа в странах Африки к югу от Сахары стало причиной сужения возможностей взрослого населения обеспечивать свои семьи материально и в более широком смысле обслуживать экономику в сельских районах. Малярия обостряет проблему нищеты в сельских районах по причине дороговизны лечения и потерь рабочего времени. Начиная с 2000 года правительства некоторых беднейших стран удвоили свои расходы на здравоохранение и образование, но пока еще они не в состоянии выплачивать соответствующую зарплату служащим¹³. Опыт ряда стран показывает, что преодолеть нехватку специалистов в краткосрочном плане помогают массовые кампании по набору кадров (см. вставку 4).

Вставка 4

Расширение услуг здравоохранения на селе

Пакистан: программа «Женщины-врачи». В 1994 году Пакистан учредил программу расширения услуг в области планирования семьи и первичных медико-санитарных услуг. В настоящее время около 80 000 женщин-врачей обеспечивают основные медицинские услуги и осуществляют сбор данных в отношении почти 70 процентов обслуживаемого населения. За счет этого удалось расширить сферу медицинских услуг и женских консультаций для многих тысяч жителей сельских районов, которые в противном случае не имели бы никакого обслуживания.

¹³ “Paying for people: financing the skilled workers needed to deliver health and education services for all”, Oxfam policy paper, April 2007.

Таиланд: программа «Набор специалистов для обслуживания сельского населения». В период с 1979 по 2000 годы правительство Таиланда приступило к осуществлению серии реформ в сфере здравоохранения, с тем чтобы устранить перекося в распределении медицинского персонала в масштабах всей страны. Всякий раз, когда проводились реформы, происходила либо утечка мозгов из государственного в частный сектор, либо наоборот выстраивалась тенденция в пользу системы государственного здравоохранения в зависимости от характера реформ и предусмотренных в них материальных стимулов.

Исламская Республика Иран: программа «Создание всеобъемлющей системы охраны здоровья населения и подготовки медицинских кадров». Начиная с 1985 года в Иране специалисты медицинских профессий для сельских районов набираются и готовятся на местах. В результате быстро расширился доступ к медицинским услугам во всех областях системы здравоохранения, существенно улучшились основные показатели здоровья и полностью отпала необходимость в использовании иностранных медицинских работников, поскольку число подготовленных в национальном масштабе врачей увеличилось в пять раз. Благодаря этой системе, за какие-нибудь 15 лет удалось добиться почти 100-процентной вакцинации населения и сократить смертность детей в возрасте до пяти лет (с 70 до 33 детей на 1000 рожениц).

Источник: "Paying for People: Financing the skilled workers needed to deliver health and education services for all", Oxfam policy paper, April 2007.

31. Основным препятствием для широкой подготовки и приема на работу специалистов медицинских профессий является отсутствие финансирования, необходимого для создания крепкой государственной системы. Отсюда ВОЗ в своем докладе Комиссии в 2001 году, посвященном макроэкономике и здоровью, предложила тратить на развитие систем здравоохранения 34 долл. США на душу населения с целью обеспечить предоставление основных, универсальных медицинских услуг по сравнению с существующим уровнем расходов, составляющими от 13 до 21 долл. США. Для преодоления финансовых трудностей главы государств Африканского союза провели в 2002 году в Абудже встречу, на которой приняли на себя обязательство увеличивать государственные расходы на здравоохранение, руководствуясь целью 15 процентов от общей суммы государственного бюджета. Следует признать, что до достижения этой цели еще далеко: только семь стран, испытывающих нехватку медицинских работников, инвестируют в систему здравоохранения 15 и более процентов от своих государственных бюджетов.

Инфраструктура сельских районов

32. Ограниченность доступа к инфраструктуре серьезно сдерживает возможности в сфере снабжения населения, в частности сельской бедноты, товарами и услугами таких инфраструктур, как энергоснабжение, телефонная связь,

транспорт, школы, медицинские центры, города и рынки¹⁴. Разрыв в уровне обслуживания в развивающихся странах огромен, а различия в доступности перечисленных инфраструктур между городскими и сельскими районами откровенно велики.

33. Имеющиеся статистические данные свидетельствуют о следующем: в сельских районах лишь 46 процентов домашних хозяйств обеспечены электричеством (89 процентов в городах); 12 процентов — имеют водопровод (59 процентов в городах); и 7 процентов — подключены к системам санитарии (61 процент в городах)¹⁵. Лишь очень небольшая доля сельских домашних хозяйств имеют телефоны — всего лишь 8 процентов по сравнению с 38 процентами в городских районах. Одним положительным аспектом современной тенденции в области развития является быстрый рост числа владельцев сотовых телефонов, что позволяет фермерам поддерживать связь с потенциальными покупателями выращенной ими продукции и получать доступ к формальным услугам по снабжению информации о конъюнктуре на рынках. Однако в некоторых странах от правительств все еще необходимо добиваться доступа к этим технологическим новшествам. Около 700 миллионов сельских жителей проживают на расстоянии свыше двух километров от дорог с твердым покрытием. Для большинства населения существующие препятствия в виде недостаточно развитой инфраструктуры каждодневно создают дополнительные трудности, и отсюда бытует представление, что преодолеть условия нищеты практически невозможно.

34. Ограниченность инфраструктуры по-прежнему тяжело сказывается на сельских женщинах в тех районах Африки к югу от Сахары, где женщинам приходится тратить по несколько часов в день на дорогу и поездки в транспорте только для того, чтобы обеспечить свою семью самым необходимым. Создание на селе эффективных с точки зрения затрат инфраструктур сопряжено с преодолением таких серьезных трудностей, как большие расстояния между населенными пунктами, низкий уровень экономической активности и нехватка услуг; к тому же для этого требуются значительные капиталовложения и новый подход, например к созданию транспортных развязок. В развивающихся странах недостаток подъездных путей к рынкам и ограниченность перерабатывающих мощностей затрудняют для большинства сельских общин возможности по сбыту их собственной продукции. Для сокращения транспортных расходов, обусловленных необходимостью попасть на рынки, решающее значение имеют государственные инвестиции в проекты расширения доступа к сельским дорогам и транспортным услугам.

35. Отставание сельских районов в части пользования цифровыми технологиями объясняется, во-первых, нехваткой телекоммуникационной инфраструктуры и возможностей для подключения к ним и, во-вторых, неравенством в уровне экономического развития, а также таким фактором, как отсутствие кадров, способных осваивать такие технологии. Причем все эти причины ведут к снижению эффективности взаимных контактов и обмена информацией в сельских районах. Естественно, напрашивается вывод о том, что быстрее справиться

¹⁴ Alberto Zezza, Paul Winters, et al., “Rural household access to assets and agrarian institutions; a cross country comparison”, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2007.

¹⁵ Там же.

ся с нищетой возможно лишь в том случае, если строительство дорог и ирригационных сооружений в сельской местности, а также электрификация сельских населенных пунктов будут обеспечены в районах, играющих решающую роль с точки зрения эффектов распределения услуг и мультипликации в интересах беднейшей части населения¹⁶.

4. Уязвимые группы населения и развитие сельских районов

36. Для того чтобы политика и программы развития сельских районов увенчались успехом, в них должны быть учтены гендерные перспективы, проблемы, связанные с гендерным неравенством, и потребности обездоленных в социально-экономическом отношении групп населения. Вообще говоря, нынешние тенденции свидетельствуют об обратном. Например, что касается женщин, то данные тематических исследований по странам позволяют сделать вывод о том, что по сравнению с мужчинами сельские женщины в гораздо меньшей степени владеют основными фондами и контролируют производственные ресурсы и другие факторы производства. Аналогичным образом, коренные народы, составляющие около 5 процентов общей численности населения в мире, относятся к 15-процентной доли беднейшей части населения мира¹⁷; они больше других членов общества страдают от отсутствия земельных наделов и недоедания; им приходится мигрировать внутри страны; у них более низкий уровень грамотности и меньше доступа к услугам здравоохранения¹⁸.

37. Еще одной важной группой, способной играть видную роль в достижении устойчивого развития сельских районов, является сельская молодежь, поскольку свыше половины молодежи мира проживает в сельских районах развивающихся стран. В 2004 году почти половина всей молодежи мира в возрасте от 15 до 24 лет относилась к беднейшей части населения и существовала (в качестве иждивенцев) менее чем на два доллара в день¹⁹, а 20 процентов жили в условиях крайней нищеты, т.е. менее чем на один доллар в день²⁰. От 130 до 140 миллионов молодых людей не умеют ни читать, ни писать, а в районе Африки к югу от Сахары и в Южной Азии грамотой не владели, по данным 2002 года, свыше одной трети молодежи²¹.

38. Около 80 процентов инвалидов проживают в сельских районах, и большинство из них являются фермерами и сельскохозяйственными работниками. Свою эффективность обеспечивать средства к существованию доказали те программы, которые нацелены на развитие профессиональных навыков, необходимых для ведения специального хозяйства (например, пчеловодство, шелководство

¹⁶ Ifzal Ali and Ernesto M. Pernia, "Infrastructure and poverty reduction. What is the connection?" Economic and Research Department, Policy Brief Series No. 13, Asian Development Bank, January 2003.

¹⁷ См. "Indigenous Peoples", IFAD 2007, available at <http://www.ifad.org/english/indigenous/index.htm>.

¹⁸ См. "Statistics and Key Facts about Indigenous Peoples", IFAD 2007, available at <http://www.ruralpovertyportal.org/english/topics/indigenous/statistics.htm>.

¹⁹ См. Guide to the Implementation of the World Programme of Action for Youth, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2006.

²⁰ См. World Youth Report 2005: Young People Today and in 2015, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2006.

²¹ Bennell, P., "Knowledge and skills for development: promoting livelihood opportunities for rural youth", IFAD 2007.

водство и вермикультура), развитие предпринимательства, связанного с изготовлением и ремонтом орудий труда, и пищепереработки.

5. Адаптация к изменениям климата

39. Изменение климата может существенно влиять на уровень сельскохозяйственного производства и, соответственно, на уровень жизни населения сельских районов. Сельская беднота в наибольшей степени подвержена влиянию климатических изменений. Многие из них проживают в экологически хрупких экосистемах и целиком зависят от сельского хозяйства, животноводства, рыболовства и ресурсов леса, а все эти ресурсы находятся в прямой зависимости от климатических изменений. Если предсказываемые тенденции в области климатических изменений начнут сбываться, то потенциальные выгоды от ведения сельского хозяйства будут серьезно ограничены. Кроме того, эта ситуация грозит перечеркнуть достижения последних десятилетий в области продовольственной безопасности и снижения остроты проблемы нищеты.

40. Воздействие климатических изменений — в том числе чаще повторяющиеся и более тяжелые засуха и наводнения, а также более короткие вегетационные периоды — становятся источником серьезной озабоченности для многих развивающихся стран, которых беспокоит перспектива с устойчивостью сельскохозяйственного производства. Подобная зависимость от климатических условий особенно очевидна в засушливых, подверженных засухам регионах, где водные ресурсы ограничены, а качество почв ухудшается. Неурожаи и падеж скота все чаще и чаще приводят к более серьезным экономическим потрясениям и к подрыву продовольственной безопасности, особенно в регионе Африки, расположенном к югу от Сахары. Цены на продовольствие растут. В некоторых странах урожаи культур сократятся к 2020 году на 50 процентов²².

41. Хотя климатические изменения происходят и будут происходить, правительствами мало было сделано для того, чтобы подготовить стратегии реагирования на них и повысить степень выживаемости общества. Из-за этого еще больше осложняются условия существования бедных сельских семей и фермеров, жизнь которых напрямую зависит от наличия природных ресурсов и экономики натурального хозяйства. Более того, на местах после проведенной децентрализации действия органов власти сковывает ограниченность институциональных и финансовых возможностей, необходимых для противостояния вызовам, связанным с изменением климата, что затрагивает судьбы сельских общин в плане борьбы с голодом, нищетой и получения доступа к услугам здравоохранения. Для разработки эффективных стратегий и программ адаптации огромное значение имеют шаги, направленные на расширение межведомственного и межпроизводственного сотрудничества и наращивание технического потенциала и финансовых ресурсов.

6. Развитие человеческого капитала: образование и подготовка кадров

42. Образование и подготовка кадров представляют собой двуединое мощнейшее оружие в борьбе с нищетой на селе и в деле содействия устойчивому развитию сельских районов. Факты показывают, что непосещение школы, преждевременный отсев учащихся, неграмотность взрослого населения и ген-

²² Climate Change: a Development Challenge, IFAD Press Release, 2007.

дерное неравенство в сфере образования, равно как и бедность, непропорционально велики в сельских районах. Разрыв между городом и деревней как в масштабах инвестирования в образование, так и в качестве обучения постоянно растет. Вообще говоря, почти не удалось добиться прогресса в части увязки деятельности в области образования с конкретными потребностями сельских общин в области подготовки кадров и создания потенциала, с тем чтобы можно было воспользоваться существующими экономическими возможностями для улучшения условий и качества жизни (см. вставку 5).

43. В ходе Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию была выдвинута инициатива «Образование для сельского населения»²³, призванная расширять доступ сельского населения к начальному образованию; улучшать качество начального образования в сельских районах; и наращивать национальный потенциал в области планирования и обеспечения такого начального образования, в котором были бы учтены потребности сельского населения в образовании. Эта инициатива внесла положительный вклад в дело обучения фермеров, однако ее результаты неоднозначны, а прогресс достигается медленно.

Вставка 5

Образование как стратегия развития сельских районов

В 2000 году уровень образования в сельских районах Соединенных Штатов Америки достиг исторического максимума: почти один из каждых шести взрослых сельских жителей имеет диплом о четырехлетнем обучении в колледже, и более трех из четырех жителей — аттестаты зрелости. По данным недавно проведенного в сельских районах исследования, те графства, которые располагают более высокими уровнями образования своих жителей, демонстрируют в течение двух последних десятилетий более быстрые темпы роста денежных поступлений и доходов, чем графства, располагающие более низким образовательным уровнем. Вместе с тем, экономическая отдача от образования для сельских районов продолжает отставать от соответствующих показателей городских районов. Предварительные данные исследований также указывают на связь между образованием, полученным в более престижных учебных заведениях, и положительной отдачей в виде заработка и роста доходов среди работников села и сельских общин.

Источник (Source): <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/November05/Features/Education.htm>.

²³ Эту инициативу предложила Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры в ходе Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию в 2002 году с целью охватить образованием сельское население в рамках инициативы «Образование для всех».

44. Услуги в области образования в сельских районах серьезно страдают от нехватки школ и школьных учителей. Например, сегодня, согласно оценкам, не хватает 1,9 миллиона учителей начальных классов²⁴, и, соответственно, 80 миллионов детей начального школьного возраста не имеют возможности посещать школу, причем большая часть из них проживает в сельских районах. В некоторых районах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии насчитывается всего лишь 25–30 процентов необходимого количества должным образом подготовленных учителей. В ближайшее десятилетие в регионе Африки, расположенном к югу от Сахары, предстоит на 68 процентов увеличить преподавательский контингент, насчитывающий 2,4 миллиона учителей, иначе достичь цели «образование для всех» не удастся.

45. В некоторых странах действуют юридические препоны: например, детей в сельских районах не примут в школу при отсутствии свидетельства о рождении или при отказе в гражданстве некоторым этническим меньшинствам. Наконец, войны и конфликты, которые больше всего затрагивают сельские районы, нарушают нормальный ход обучения, затрудняют доступ детей в школы и срывают регулярность учебного процесса. В 1990-х годах из-за многочисленных вооруженных конфликтов и расширения пандемии ВИЧ/СПИДа был серьезно нарушен процесс школьного обучения в странах Африки, расположенных к югу от Сахары.

С. Рациональное использование природных ресурсов

46. Устойчивое с экологической точки зрения использование природных ресурсов имеет очень важное значение с точки зрения сохранения потенциала развития в сельских районах на перспективу. В сельских районах проживают примерно три из четырех бедняков, существование которых зависит от наличия природных ресурсов. Судьба более 1,3 миллиарда человек напрямую зависит от их занятости в сфере рыболовства, лесного хозяйства и сельскохозяйственного производства, а это почти половина общемирового числа рабочих мест. Результаты исследований свидетельствуют о наличии огромного множества причин деградации окружающей среды, начиная от неблагоприятных или катастрофических последствий природных явлений и кончая слабым управлением и распоряжением природными ресурсами.

1. Рациональное использование земельных ресурсов

47. Неспособность к рациональному использованию земельных ресурсов на основе комплексного, целостного подхода ведет к возникновению серьезных проблем, препятствует достижению устойчивого развития. Опыт показывает, что обостряется проблема деградации земельных ресурсов, вызванная различными факторами: эрозия почв, опустынивание, исчезновение грунтовых вод, засоление почв, сбрасывание токсичных отходов от горных выработок и т.д. Свыше 40 миллионов гектаров земель во всем мире пострадали от засоления и подтопления. Кроме того, ежегодно 19,5 миллионов гектаров ценных сельскохозяйственных угодий утрачивается вследствие процессов урбанизации и индустриализации, которые оставляют фермерским хозяйствам все меньше пространства, выталкивая их на неудобные земли.

²⁴ Там же.

48. Используемые в настоящее время подходы к рациональному использованию земельных ресурсов сталкиваются с рядом препятствий в виде множества взаимосвязанных проблем, включая обезлесение, опустынивание, загрязнение воздушной и водной сред и неконтролируемое расширение строительства жилья в городских и сельских районах (см. E/CN.17/2008/5). Например, процесс обезлесения в Непале и окружающей горной местности приводит к наводнениям в районах, лежащих вниз по течению реки Ганг, и в других речных системах.

49. Препятствиями являются также ограниченность доступа к соответствующей информации и технологиям, слабость институциональной базы, иррациональная практика землепользования и столкновение целей в сфере землепользования.

50. Решающую роль в обеспечении усилий в области развития сельских районов играют четко сформулированные, гарантированные и передаваемые права на землю, поскольку гарантируемое землепользование способствует поддержанию социальной стабильности, а условия незащищенности землепользования могут привести к социальной нестабильности и конфликтам. В ходе предыдущего десятилетия ряд стран Африки (Замбия, Кения, Мозамбик), Латинской Америки (Бразилия, Мексика), Азии (Камбоджа, Филиппины) и Восточной Европы и Центральной Азии (Албания, Армения, Грузия) осуществили реформу своего земельного законодательства и политики в области землепользования в пользу широких слоев населения. С другой стороны, такие несходные между собой страны как Зимбабве, Колумбия и Кот-д'Ивуар продолжают испытывать трудности в связи с разработкой земельной политики.

2. Рациональное использование водных ресурсов

51. Чем острее становится конкуренция за воду между самыми различными категориями пользователей, обладающих абсолютно несхожими потребностями в водных ресурсах, тем больше осложняется задача рационального использования водных ресурсов. Сельскохозяйственный сектор по-прежнему остается самым крупным водопользователем, однако его потери воды весьма велики. Существуют разные мировые оценки эффективности ирригационных сооружений, однако средний показатель составляет около 43 процентов. В Азии КПД ирригационных сооружений обычно составляет от 25 до 45 процентов, но в Израиле, Японии и некоторых районах Китая этот показатель достигает 50–60 процентов²⁵.

52. Во всем мире институциональные реформы в секторе водоснабжения проходят по аналогичному сценарию. Хотя многие правительства добились успехов в принятии водохозяйственных законов, но на внедрение этих законов в практику нередко уходят годы. Известны также случаи, когда принятые законы практически не действовали. Обсуждение институциональных аспектов в основном сводилось к тому, что правительства должны и могут разрабатывать законы, учреждать регулирующие органы, строить ирригационные системы и формулировать права собственников. В анализе институциональных аспектов мало внимания было уделено рассмотрению вопросов о том, как организовать водопользователей и как воспитать у них бережное отношение к используемым

²⁵ Seckler, D. et al., "World water demand and supply, 1990 to 2025: scenarios and issues." Research Report No. 19, International Water Management Institute, Colombo, 1998.

водным ресурсам и их охране, а, соответственно, и вопросов разработки рамок соответствующей политики (см. E/CN.17/2008/11).

53. Рациональному использованию водных ресурсов на устойчивой основе препятствуют в основном следующие ограничения: слабость потенциала учреждений национального водопользования, неадекватность механизма содействия выведению водных ресурсов из сельскохозяйственного оборота и передачи их городским водопользователям, с тем чтобы обеспечивалась защита экономики сельского хозяйства и связанных с ней сельскохозяйственных ценностей, отсутствие стратегий противостояния воздействию климатических изменений, скромные успехи в практическом применении принципа «пользуешься — плати, загрязнил — плати», ограниченный характер консультаций между заинтересованными сторонами, а также несоответствие тарифных сеток целям экономической эффективности и социального равенства. Кроме того, отсутствие у фермеров специальной подготовки и знаний ведет к практике неэффективного использования водных ресурсов в сельском хозяйстве.

3. Рациональное использование лесных ресурсов

54. Подсчитано, что жизнь 1,6 миллиарда человек на земном шаре в огромной степени зависит от наличия лесных ресурсов. Поэтому приверженность принципам и практике устойчивого рационального использования лесных ресурсов имеет основополагающее значение для успеха реализации программ, рассчитанных на беднейшую часть населения сельских районов (см. вставку 6). Во многих стратегиях сокращения масштабов нищеты ставка делается на развитие сельских районов как на один из основных инструментов достижения конечной цели, но в них обойден признанием фактор зависимости беднейшей части сельского населения от ресурсов леса, а также потенциал лесного хозяйства, способный вносить вклад в развитие сельских районов.

Вставка 6

Роль лесного хозяйства в формировании доходов сельского населения

Беднейшая часть сельского населения получает в среднем 20 процентов своих семейных доходов благодаря лесным ресурсам, главным образом благодаря таким продуктам леса, не связанным с древесиной, как дикие плоды, дрова, корм для скота и трава для кровли жилищ^а. К сожалению, экономическая пригодность ресурсов леса для беднейшей части населения по большей части не фигурирует в официальных отчетах об отрасли лесного хозяйства. Типичным примером тому является Кения. Согласно официальной оценке, только формальный лесной сектор генерирует около 2 млн. долл. США доходов в год от реализации пиломатериалов, целлюлозы и других изделий переработки древесины. Но это — всего лишь скромная доля того, что производит неформальный лесной сектор, который дает домашним хозяйствам древесный уголь, топливную древесину и множество других лесных продуктов на сумму около 94 млн. долл. США. И при этом еще не учитывается рекреационная ценность лесов с точки зрения проведения досуга и туризма, доходы

от которых могли бы составить приблизительно 30 млн. долл. США. Поскольку такая огромная доля даров леса поступает в неформальный сектор, значительная его часть теряется.

Источник: Mogaka et al., “Economic aspects of community involvement in sustainable forestry management in eastern and southern Africa, World Conservation Union, Eastern Africa Programme, 2001.

^a Vedeld et al., “Counting on the environment: forest incomes and the rural poor”, Environmental Economic Series, Paper No. 98, World Bank, 2004.

55. В докладе ФАО о состоянии лесов на земном шаре отмечается, что леса вносят ценный вклад в процесс устойчивого развития во всех регионах мира. Однако принцип устойчивого рационального использования лесных ресурсов продвигается в жизнь неравномерно. На земном шаре леса занимают менее 4 миллиардов гектаров или около 30 процентов мировой суши. В период с 1990 по 2005 годы наша планета лишилась 3 процентов своих лесов, а это значит, что темпы обезлесения составляют около 0,2 процента в год. В некоторых регионах, особенно в развитых странах и в зонах умеренного климата, был достигнут значительный прогресс в деле охраны лесов: соответствующие институты занимают крепкие позиции, а районы лесных угодий поддерживаются на стабильном уровне или даже расширяются. В других регионах, особенно в развивающихся странах и в условиях тропических экосистем, леса продолжают исчезать, а соответствующих институтов, способных обратить эту тенденцию вспять, просто не хватает. Самым большим ограничением для оценки прогресса является слабость базы данных. Во многих странах лесное хозяйство является многоцелевым, а проблемам сохранения почв, водных ресурсов, биологического разнообразия и других ценных аспектов окружающей природы уделяется повышенное внимание. Вместе с тем, процесс сокращения первозданных лесов в большинстве тропических стран служит предметом серьезной озабоченности.

4. Аквакультура, рыболовство и использование других природных ресурсов

56. Приблизительно 90 процентов всей продукции дает аквакультура развивающихся стран. Собственно аквакультура вносит важный вклад в дело ослабления бремени нищеты, обеспечения продовольственной безопасности и улучшения социального благосостояния сельского населения. Однако во многих странах этот потенциал еще не задействован в полном объеме.

57. Исторически в мире так сложилось, что многие практические приемы аквакультуры приносили солидную выгоду с точки зрения социально-экономической сферы и диетологии при минимальных экологических издержках. Однако эта тенденция, как представляется, меняется по причине слабости регулирующих основ и слишком быстрых темпов развития, ассоциируемых с огромным коммерческим потенциалом некоторых весьма дорогостоящих видов. На различных уровнях планирования развития сельских районов по-прежнему бытует непонимание роли аквакультуры в этой связи. Более того, слабо задокументированы и мало известны результаты воздействия аквакультуры на решение проблемы продовольственной безопасности и уменьшение бремени нищеты в сельских районах.

58. Согласно оценкам, 250 миллионов человек в развивающихся странах напрямую зависят от мелкого рыболовства, которое поставляет добычу на столы людей и приносит доход в первую очередь в сельских районах. В Таиланде, например, 90 процентов рыболовецких хозяйств страны до сих пор относятся к категории мелких семейных предприятий²⁶. В ходе проведенного в 2002 году исследования в нижней части бассейна реки Меконг было установлено, что сезонной рыбной ловли занимаются 40 миллионов сельских жителей, многие из которых относятся к беднейшим слоям населения. В Лаосской Народно-Демократической Республике, где доля сельской бедноты довольно высока, 70 процентов всех фермерских хозяйств пополняют рацион питания своих семей рыбой, которая к тому же приносит им коммерческий доход²⁷.

59. Во многих уголках сельской местности доходы, получаемые от использования общинных ресурсов (например, лесов, рыбной ловли, рифов, водотоков, пастбищ и минеральных ресурсов), являются важной статьей семейного бюджета сельской бедноты. Сочетание ряда факторов, включая приватизацию, интенсификацию сельскохозяйственного производства, прирост населения и деградацию экосистем, становится причиной сокращения масштабов общинной собственности, ухудшения ее качества и доступности для бедноты в большей части земного шара²⁸.

D. Финансирование в сельских районах

60. Доступ к механизмам финансирования все больше признается как фактор, способствующий искоренению нищеты в сельских районах. Например, Африканский банк развития инициировал процесс установления партнерских отношений с целью помочь решению проблемы ограниченности доступа к кредитам и их дороговизны в Африке, по причине которой, например, 20 процентов взрослого населения в регионе к югу от Сахары не могут открыть банковский счет в официальном или полуофициальном финансовом учреждении²⁹. Развитие устойчивого финансового сектора в сельских районах сталкивается с множеством вызовов, а ведь с его помощью создается фундамент, на который в дальнейшем будут опираться инвестиции и возможности для расширения доходов сельских производителей, фермерских хозяйств и бизнес-предприятий. Развитие системы банков и финансовых учреждений обычно свидетельствует, что государственное вмешательство в процесс становления сельских финансовых рынков наносит ущерб их нормальному развитию³⁰, но одновременно подтверждает и роль государства в создании надлежащей регулирующей и институциональной инфраструктуры в поддержку развития финансовых рынков в сельских районах.

²⁶ См. <http://www.wri.org/publication/content/8061>.

²⁷ Sverdrup-Jensen, "Fisheries in the Lower Mekong Basin: Status and Perspectives", Mekong River Commission Technical Paper No.6, 2002.

²⁸ См. <http://www.wri.org/publication/content/8055>.

²⁹ См. http://www.adb.org/Documents/Periodicals/ADB_Review/2003/vol135_6/pawnshops.asp.

³⁰ Fernando, N.A and Moyes, R.T., "Moving towards inclusive rural financial markets in Central Asia", in Lamberte, M.B et al, Beyond Microfinance – Building Inclusive Rural Financial Markets in Central Asia, Asian Development Bank, 2006.

61. Географический разброс финансовых учреждений или удаленность доступа к их услугам — это еще одна проблема, от решения которой зависит обслуживание более удаленных и не столь густо населенных сельских районов³¹. Кроме того, своеобразие сельских районов с учетом внутрирегиональных или межрегиональных перспектив их развития и клиентов требуют развития широкой сети финансовых институтов, включая формальные и неформальные учреждения, которые могли бы удовлетворять конкретные запросы.

62. На сельских рынках важную роль играет неформальное финансирование того или иного вида. Во всем мире во многих сельских районах оперируют деревенские банковские учреждения, нередко открываемые неправительственными организациями. Эти учреждения, как правило, функционируют весьма исправно, демонстрируя такие показатели устойчивости, как приведенная отдача от вложенных средств и операционная самодостаточность, и со временем они могут создавать стратегические партнерства с банками с целью расширения своих услуг и ассортимента продуктов. Местные кредитные и сберегательные ассоциации добиваются разной результативности, но в целом хорошо справляются со своими задачами при наличии адекватной системы управления. Учитывая тот факт, что эти организации призваны обслуживать клиентов из числа сельской бедноты, они, если им добавить потенциальных возможностей, способны более энергично вносить вклад в дело борьбы с нищетой сельских районов.

63. В Африке и Азии значительно выросло число финансовых организаций самопомощи. Они приспособлены к условиям местных рынков, и их задачей является предоставление краткосрочных кредитов и открытие сберегательных счетов, предназначенные для сглаживания тенденций потребления домашних хозяйств. Ассортимент их услуг весьма ограничен. Сами по себе эти неформальные кредиторы не в состоянии финансировать проекты, требующие существенных долгосрочных капиталовложений, за исключением тех случаев, когда они устанавливают связи с формальным сектором.

64. Кроме того, существуют и другие источники предоставляемых в сельских районах финансовых услуг, не относящихся к банковским услугам. К ним относятся услуги краткосрочного финансирования, которые предлагают ломбарды, схема работы которых очень проста и оперативна, а низкие операционные расходы удобны как кредиторам, так и заемщикам. Еще одним механизмом являются почтовые переводы средств, которые в настоящее время служат важным источником финансирования населения сельских районов. Почтовые денежные переводы обеспечивает мигрирующая часть населения. В настоящее время этим источником пользуется примерно 1 миллиард человек или одна шестая часть мирового народонаселения³², причем большинство из них проживает в сельских районах. Политика поддержки сельского населения и инвестирования сельских районов доказала свою состоятельность в деле управления потоками миграции, улучшения условий жизни мигрантов и их семей и борьбы с нищетой в сельских районах. И последним источником, на который следует

³¹ Согласно выдвигаемому против этой идеи доводу, размещать финансовые учреждения в отдаленных районах экономически невыгодно. Это утверждение отнюдь не лишено оснований в Латинской Америке, но оказалось несостоятельным, например, в Монголии. В этой стране, несмотря на малочисленность ее жителей (1,5 человека на 1 км²), формальные финансовые учреждения работают эффективно и крепко стоят на ногах.

³² См. <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2006/1000313/index.html>.

обратить внимание, являются деревенские торговцы и агропредприятия. Поскольку сельское хозяйство постепенно интегрируется в рыночные цепочки производства условно-чистой продукции, выросли как масштабы, так и значение этого традиционного источника финансовых доходов населения.

Е. Доступ к местным рынкам

65. Действие программ, призванных обеспечить лучшие условия доступа на местные рынки для мелких производителей, традиционно направлялось на то, чтобы устранить для них информационный разрыв путем создания рыночно-информационных услуг, а также прокладки дорог от ферм к рынкам и развития другой рыночной инфраструктуры, а также оказания содействия мелким производителям в выборе потенциальных рынков. Не так давно усилия стран стали концентрироваться на формировании дееспособных партнерских отношений вдоль сбытовой цепочки, в частности путем стимулирования практики заключения на равноправных условиях формальных и неформальных договоров между производителями и оптовыми торговцами, между теми, кто перерабатывает свою продукцию, и теми, кто ее сбывает в розницу, в том числе путем содействия появлению ассоциаций мелких производителей (фермеров), способных эффективнее использовать рыночную конъюнктуру³³.

66. Признавая важность усилий по обеспечению доступа сельских домашних хозяйств на рынки для борьбы с нищетой, МФСР стал расширять свою финансовую помощь проектам, включающим подобный компонент. Доля проектов с этим компонентом увеличилась с 18 до 19 процентов в период 1991–1995 годов и до 38 процентов в период 1999–2001 годов. Примерами проектов с компонентом доступа на рынки являются, в частности: Сальвадор — превращение сельскохозяйственной производственной и непроизводственной деятельности в доходный бизнес на селе через предоставление специализированной технической и не связанной с предпринимательской деятельностью помощи и ресурсов для нужд приблизительно 33 000 человек; Мальдивская Республика — оказание содействия мелким производителям и перерабатывающим предприятиям в секторе сельскохозяйственного производства и рыболовства в целях повышения качества их продукции и получения доступа к новым рыночным нишам для реализации этой продукции.

Ш. Сохраняющиеся проблемы

67. Темпы освобождения населения от нищеты в сельских районах в целом невысоки, но полученный в ряде случаев успешный опыт указывает на путь продвижения вперед, уточняя какие схемы и при каких обстоятельствах могут работать. Хотя в фокусе усилий по обеспечению развития сельских районов по-прежнему остается производственный сектор, полученные свидетельства подтверждают, что бороться с бедностью на селе только в рамках развития сельскохозяйственного производства будет нелегко. Трудность заключается в том, чтобы стимулировать в сельских районах такой процесс развития, который

³³ Shepherd, Andrew W., "Approaches to linking producers to markets", Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper 13. FAO, 2007.

служил бы на благо всей общины, а не только интересам непосредственных участников производственных отношений.

68. Отсутствие инвестиций в сельскохозяйственный сектор, которые имели бы широкую базу и которые были бы направлены, в частности, на повышение эффективности и производительности сельского хозяйства, использование потенциала неземледельческого сектора, совершенствование системы рационального использования природных ресурсов и улучшение качества инфраструктуры сельских районов — вот те конкретные барьеры, которые препятствуют экономическому росту и ликвидации нищеты в сельских районах. Помимо этого к другим проблемам, препятствующим движению вперед по пути экономического роста сельских районов, относится задача укрепления партнерских отношений и оказания технического содействия фермерству, ориентированному на рыночные условия, и развитию мелких и средних агропредприятий, призванных повышать конкурентоспособность сельских агроотраслей. В ряде случаев росту экономики на селе также может способствовать развитие местных ремесел и туризма.

69. Серьезным препятствием для политики стимулирования роста сельской экономики служит ограниченность доступа к механизмам финансирования сельских районов, к улучшенным сельскохозяйственным ресурсам, современным услугам в области энергетики, местным рынкам и рыночной информации, хранилищам, транспорту, технологиям, образованию и другим социальным услугам. Если добиваться того, чтобы сельское финансирование оказывало поддержку приносящей доход деятельности, выходящей за пределы сельскохозяйственного производственного сектора, включая использование неформального финансирующего сектора, то это обеспечит существенный вклад в достижение устойчивого развития сельских районов.

70. Важность надлежущей разработки программ развития сельских районов, обеспечения их дальнейшего эффективного осуществления и мониторинга невозможно переоценить. Нередко самым большим препятствием для оценки прогресса в развитии сельских районов является слабость базы данных. Например, воздействие непродуцированной сельскохозяйственной деятельности на процесс сокращения масштабов нищеты в сельских районах не может быть изучен достаточно глубоко из-за отсутствия глобальных, обладающих преемственностью и легко сопоставимых данных по всем регионам. Аналогичным образом, национальные статистические органы не располагают адекватными возможностями и данными переписи населения для того, чтобы их обработать и получить детализированные данные по сельской местности и городам в разбивке на социально-экономические и экологические аспекты экономики сельские районы.

71. В развивающихся странах природные ресурсы являются одним из основных средств существования населения, однако их запредельная эксплуатация во многих странах создает разрушительные последствия для условий жизни сельской бедноты. В этой связи крайне важно обеспечить равновесие между максимальной производительностью природных ресурсов, с одной стороны, и обеспечением их сохранности, с другой стороны.

72. Беднейшей части населения приходится преодолевать серьезные трудности в борьбе с нищетой, в том числе улучшать доступ к безопасной питьевой воде, основным услугам в области санитарии, экологически чистым и доступным по цене энергетическим ресурсам и медицинским услугам. Некоторые уязвимые группы, в частности женщины, еще больше страдают от отсутствия доступа к этим основным услугам. Процесс расширения сферы охвата населения основными социальными услугами по-прежнему сталкивается с таким серьезным препятствием, как недостаточное выделение ресурсов на эти цели в национальных и местных бюджетах. Для наращивания потенциала местных институтов чрезвычайно важно укреплять устойчивость существующих схем развития сельских районов.

73. Хотя важно для сельских районов обеспечить устойчивое развитие, добиться этого невозможно в тех случаях, когда общины не наделены соответствующими полномочиями и не вовлечены в процесс развития. При этом одним из самых сложных препятствий является отсутствие образования и неграмотность населения в сельских общинах. Государственных инвестиций в образование на селе в развивающихся странах часто крайне не хватает. Для преодоления отставания в сфере образования в отдаленных сельских районах важно, помимо увеличения государственных субсидий на образование, заручиться поддержкой организаций гражданского общества и других соответствующих заинтересованных сторон. Не менее важно устранить различные социально-культурные барьеры, препятствующие полномасштабному вовлечению маргинальных и обездоленных групп населения в процесс развития и осуществления программ развития сельских районов.