



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/1996/70
12 June 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Основная сессия 1996 года
Нью-Йорк, 24 июня–26 июля 1996 года
Пункт 6с предварительной повестки дня*

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ: ПРОДОВОЛЬСТВИЕ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ

Обзор и анализ аграрной реформы и развития сельских районов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Экономическому и Социальному Совету в качестве приложения к настоящей записке доклад об обзоре и анализе аграрной реформы и развития сельских районов. В соответствии с решением 1981/185 Совета секретариат Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций подготовил настоящий доклад в сотрудничестве с другими заинтересованными организациями и органами системы Организации Объединенных Наций.

* E/1996/100.

Приложение

КОНФЕРЕНЦИЯ

Двадцать восьмая сессия
Рим, 20 октября-2 ноября 1995 года
ЧЕТВЕРТЫЙ ДОКЛАД О ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММЫ ДЕЙСТВИЙ ВКАРРС

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
РЕЗЮМЕ	4
	<u>Пункты</u>
ВВЕДЕНИЕ	
ВКАРРС: ОТЧЕТНОСТЬ И КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА	1 - 11
Основные моменты	
Отчетность в рамках ВКАРРС	1 - 2
Последние изменения в процедуре отчетности	3
Страновые вопросники	4 - 6
Справочник ВКАРРС	7
Страновые обзоры ВКАРРС	8
База данных ВКАРРС	9 - 10
Последующие страновые исследования ВКАРРС	11
РАЗДЕЛ 1	
ВКАРРС, 1990-95 годы: общий обзор	12 - 24
Основные моменты	
Экономическая и политическая либерализация и цели ВКАРРС	12 - 13
Проблемы экономической и политической либерализации	14 - 19
Анализ зависимости между либерализацией и охраной окружающей среды	20 - 21
Расходы на оборону, конфликты и сельская беднота	22 - 23
Реформы в Восточной и Центральной Европе и бывшем Советском Союзе	24
РАЗДЕЛ 2	
ДОСТУП К ЗЕМЛЕ, ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, ФАКТОРАМ ПРОИЗВОДСТВА, РЫНКАМ И УСЛУГАМ	25 - 42
Основные моменты	
Растущая опора на рыночное распределение	25 - 27
Перспективы политики: пропаганда в поддержку мелкого фермерского хозяйства	28

/...

	<u>Пункты</u>
Земля: переход к рынку	29 - 30
Препятствия на пути развития рынка земли	31 - 34
Кредитные рынки	35 - 36
Необходимость создания благоприятных институциональных основ	37 - 40
Ограничения для участников рынка	41 - 42
РАЗДЕЛ 3	
УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ	43 - 71
Основные моменты	
Новый императив участия	43 - 47
Укрепление внутренних потенциалов общественных организаций	48 - 59
Расширение осведомленности общественности о необходимости участия населения	60 - 62
Создание более благоприятной нормативной и правовой основы	63 - 65
Содействие расширению диалога между правительствами, неправительственными организациями, занимающимися вопросами развития, и организациями сельских жителей	66 - 69
Контроль и оценка участия населения	70 - 71
РАЗДЕЛ 4	
ЖЕНЩИНЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ	72 - 88
Основные моменты	
Сельские женщины и продовольственная безопасность	72 - 76
Труд и феминизация сельского хозяйства	77 - 79
Сельские женщины, окружающая среда и доступ к землевладению	80 - 82
Политика и планирование с учетом гендерной проблематики	83
Достигнутый прогресс	84 - 88
РАЗДЕЛ 5	
ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЗНАНИЙ	89 - 98
Основные моменты	
Воздействие бюджетных ограничений	89 - 90
Образование женщин и развитие	91 - 93
Распространение сельскохозяйственных знаний и подготовка сельскохозяйственных кадров	94 - 95
Распространение сельскохозяйственных знаний: новые подходы	96 - 98

Во многих государствах – членах Организации Объединенных Наций отмечается тенденция к повышению интереса к обучению и увеличение численности экономически самостоятельного населения в сельском хозяйстве. Действующие в сфере образования службы, такие, как служба сельскохозяйственной пропаганды, занимаются решением более широкого круга вопросов, представляющих интерес для населения. В настоящее время потребность в инвестициях в образование ощущается острее, чем в последние годы; образование по-прежнему выступает важнейшим элементом развития людских ресурсов и экономического роста страны. Большинство государств-членов в связи с проведением реформ сокращают свои государственные ассигнования. Это негативно сказывается на качестве и масштабах деятельности служб сельскохозяйственной пропаганды и образования.

ВВЕДЕНИЕ
ВКАРПС: ОТЧЕТНОСТЬ И КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА

Основные моменты

Необходимо обеспечить более целенаправленную и своевременную отчетность в рамках ВКАРПС.

- Осуществлен переход на более совершенные методы сбора данных благодаря разработке новых вопросников ВКАРПС для государств-членов.
- Предлагается поддерживать на постоянной основе более тесные рабочие отношения с государствами-членами в области контроля и оценки ВКАРПС.

Эволюция процедуры контроля и оценки ВКАРПС свидетельствует об устойчивой приверженности решению вопросов и задач, занимающих центральное место в Крестьянской хартии. В первоначальном Плана действий предусматривается необходимость проявлять гибкость и чутко реагировать на меняющиеся обстоятельства. Разрабатываемая в настоящее время методика, на основе которой был подготовлен четвертый доклад о последующей деятельности по итогам ВКАРПС и осуществляются смежные мероприятия, подтверждает применимость этих принципов. Эффективный контроль и оценка требуют умения реагировать на меняющиеся условия и обстоятельства. Вышеупомянутые последние изменения в подходе, которого стремится придерживаться ФАО в целях выполнения мандата, предоставляемого ей ВКАРПС, являются лишь первыми шагами в этом направлении и не исчерпывают поставленные задачи.

Отчетность в рамках ВКАРПС

1. ВКАРПС уполномочила ФАО "и другие организации системы Организации Объединенных Наций" оказывать содействие в повышении уровня информированности населения государств-членов... о действительных масштабах нищеты в сельских районах и о необходимости обеспечения всеобщей приверженности передаче ресурсов из развитых стран в пользу обездоленных слоев сельского населения в развивающихся странах". Кроме того, ВКАРПС обязала ФАО "разработать показатели аграрной реформы и развития сельских районов и оказывать помощь в сборе и анализе соответствующих данных для контроля за прогрессом в направлении достижения соответствующих национальных целей развития сельских районов..." и "разработать более совершенные критерии и методы контроля и оценки развития сельских районов и оказать правительствам содействие... во внедрении систематических процедур контроля и оценки". В качестве необходимой основы для осуществления таких мероприятий ВКАРПС подтвердила обязанность ФАО "своевременно проводить обзоры и оценки экологического воздействия программ, проектов и технологий в области развития сельских районов...". Наконец, было заявлено, что ФАО будет "проводить совместно с каждой страной периодические обзоры ее политики, программ и ресурсов, предназначенных для

достижения целей, очерченных в ... Программе действий, а также поддержки, обеспечиваемой в результате этих усилий соответствующими международными организациями".

"Всемирная конференция по аграрной реформе и развитию сельских районов ... настоящим заявляет, что ... правительства должны рассмотреть меры, которые необходимо принять для организации на регулярной основе сбора количественных данных ... и установить базовые показатели ... и информировать об изменениях, касающихся этих показателей, на всех других созываемых раз в два года последующих конференциях ФАО" 1/.

2. В будущем процедуры отчетности и контроля и оценки в рамках ВКАРПС должны определяться на основе страновых докладов о ходе прогресса в реализации целей и задач ВКАРПС, вторичных данных, собираемых в рамках и вне рамок системы Организации Объединенных Наций, и результатов конкретных тематических исследований, организуемых ФАО в отдельных странах и регионах. Такое изменение в подходе обусловлено рядом решений. Во-первых, ожидается, что процедура контроля и оценки ВКАРПС будет применяться в условиях, кардинально отличающегося от тех, которые существовали в конце 70-х и начале 80-х годов. Во-вторых, имели место недостатки, связанные с предыдущими процедурами отчетности. В-третьих, страны продолжали демонстрировать низкую активность в том, что касается предоставления своих докладов. В-четвертых, информация неизменно представлялась в такой форме, которая весьма затрудняла ее анализ и сопоставление. Например, если одни страны представляли доклады объемом в 10 страниц, то ряд других присылали документы в две сотни страниц с подробным отчетом о ходе аграрной реформы в своих странах. Были и такие страны, которые просто ограничивались направлением копии документа с результатами последней сельскохозяйственной переписи (информация по которой уже имелась в ФАО). В результате оказалось невозможным разработать всеобъемлющую базу данных, увязанную с отчетностью в рамках ВКАРПС. Все эти проблемы планируется урегулировать с помощью нынешней и последующих процедур отчетности в области контроля и оценки ВКАРПС.

Последние изменения в процедуре отчетности

3. Были предприняты попытки выявить причины тех недостатков, которые были характерны для отдельных компонентов предыдущей деятельности, и были предложены альтернативные стратегии. В результате процедура отчетности для четвертого очередного доклада ВКАРПС была существенно скорректирована. Были внедрены следующие пять новшеств:

- Страновые вопросники
- Справочник ВКАРПС
- Страновые обзоры ВКАРПС
- База данных ВКАРПС
- Последующие страновые исследования ВКАРПС

Страновые вопросники

4. Несмотря на усилившуюся тенденцию к "перегрузке вопросниками", был сделан вывод о том, что вероятность того, что разосланные вопросники будут заполнены и возвращены, выше,

1/ Декларация принципов и Программа действий Всемирной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов (Крестьянская хартия), стр. 9 английского текста.

чем вероятность представления докладов в ответ на простой запрос с набором ряда показателей общего характера.

5. Вопросник был разбит на пять разных разделов:

Доступ к земельным, водным и другим природным ресурсам
Участие населения
Образование, профессиональная подготовка и сельскохозяйственная пропаганда
Вовлечение женщин в процесс развития сельских районов
Сокращение масштабов нищеты и справедливость

Каждый раздел был разработан в сотрудничестве с соответствующими службами и отделами ФАО. На стадии разработки страновые вопросники прошли широкое предварительное тестирование за пределами ФАО.

6. Значительное внимание было уделено разработке четкого и доступного формата вопросника и обеспечению как можно большего количества вспомогательной информации (например, возможные источники данных/подробная информация по заполнению каждого отдельного раздела и т.д.). Основной акцент в вопроснике был сделан на трех разных "типах" информации:

количественная информация о тенденциях и структурах
качественная информация о политике и программах
пояснительная информация о причинах и следствиях.

Вопросник был разослан всем государствам-членам, и каждый раздел был распространен среди наиболее соответствующих его специфике учреждений/отдельных лиц в государственном секторе каждой страны. Такой целевой подход способствовал повышению качественных и количественных показателей в ответах респондентов.

Справочник ВКАРПС

7. В дополнение к публикуемому раз в четыре года докладу о последующей деятельности по итогам ВКАРПС в настоящее время разрабатывается справочник ВКАРПС. В него будет включена основная, представляющая интерес для ВКАРПС информация по каждому государству-члену с уделением особого внимания ее доступности и наглядности. Его разработка преследует две цели. В краткосрочном плане он призван незамедлительно заполнить пробел, вызванный отсутствием на нынешнем этапе базы данных ВКАРПС о заинтересованных в сотрудничестве с ней конечных пользователей. В долгосрочном плане он должен стать ценным уникальным источником информации для расширенной базы информационных ресурсов ВКАРПС. Справочник будет содержать как качественную, так и количественную информацию о тенденциях и политике и станет ценным страновым/региональным/международным источником сравнительной информации.

Страновые обзоры ВКАРПС

8. В связи с созданием справочника ВКАРПС предлагается разработать серию страновых обзоров. В отличие от справочника они будут содержать более подробную и более диверсифицированную информацию и изначально обеспечивать гибкость в отборе информации и ее обновление. С их помощью можно будет составлять подробные доклады с учетом пожеланий индивидуальных пользователей.

База данных ВКАРПС

9. В течение последних 18 месяцев ведутся работы по созданию базы данных ВКАРПС. Она сочетает в себе данные и показатели, поступающие от учреждений Организации Объединенных Наций и в ответ на страновые вопросники ВКАРПС. База данных будет обновляться и расширяться на постоянной основе и будет включать как сравнительную информацию, так и конкретные данные по странам. Кроме того, она будет содержать большой массив качественных данных, в том числе информацию о политике и правовой реформе.

10. После того как государства-члены прислали ответы на вопросник ВКАРПС, работа по созданию базы данных активизировалась. В конечном итоге база данных ВКАРПС будет включена в базу данных ВЦСИ ^{2/}. База данных ВКАРПС будет выступать в качестве единственного централизованного источника информации по вопросам, касающимся сельской бедноты и развития сельских районов. На этапе разработки базы данных были определены две приоритетные задачи: 1) создание потенциала распространения и механизма подключения конечных пользователей и 2) создание мощного поискового потенциала. Очевидно, что польза от базы данных такого рода будет небольшой, если ею не сможет свободно пользоваться широкий круг потенциальных пользователей. Поэтому упор был сделан на "пользовании" и на поиске различных каналов массовой информации для ее распространения. Планируется, что база данных будет распространена среди государств-членов и учреждений Организации Объединенных Наций к концу 1996 года с применением разных средств массовой информации, в том числе по каналам электронной связи и на дискетах. Было сочтено необходимым разработать базу данных, позволяющую выполнять сложные операции по извлечению на основе многоуровневых критериев поиска. Это, как считается, окажет помощь как правительствам, так и учреждениям Организации Объединенных Наций в определении надлежащих международных сопоставлений и широкого круга реформ и программ, необходимых для осуществления аналогичных процессов на местном уровне.

Последующие страновые исследования ВКАРПС

11. Страновые вопросники и информация из вторичных источников будут содержать преимущественно данные, полученные на национальном уровне, которых будет явно недостаточно для проведения анализа некоторых вопросов. Поэтому по просьбе государств-членов после завершения работы над вопросником будут организованы углубленные страновые исследования. Их проведение позволит получить подробную информацию о тенденциях и процессах и дополнить информацию о политике/программах, поступившую из других источников.

^{2/} Всемирный центр сельскохозяйственной информации.

Процедура контроля и оценки ВКАРПС была скорректирована. Нынешняя процедура позволяет более чутко реагировать на нужды правительств государств-членов и обеспечивать информацией и руководством в отношении шагов, которые требуется предпринять для дальнейшего продвижения в направлении достижения целей ВКАРПС.

Пока не будут достигнуты цели ВКАРПС, такие учреждения Организации Объединенных Наций, как ФАО, должны стремиться к использованию новых и новаторских методов оказания содействия и поддержки государствам-членам. Нынешние инициативы в области совершенствования процедур отчетности ВКАРПС свидетельствуют о приверженности ФАО выполнению своего мандата, представленного ей ВКАРПС.

ТАБЛИЦА 1

Проблемы	Мероприятия по устранению проблем	Принимаемые меры
1. Слабая осведомленность ВКАРПС о проблемах, стоящих перед государствами-членами	<ul style="list-style-type: none"> • Переориентация соответствующей деятельности ВКАРПС • Анализ причин 	<ul style="list-style-type: none"> • Реорганизация порядка составления докладов • Реорганизация порядка сбора информации • Реорганизация порядка представления информации
2. Расхождение между целями ВКАРПС и поступающей информацией	<ul style="list-style-type: none"> • Переоценка целей ВКАРПС • Определение практических средств обеспечения этих целей 	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка новой процедуры отчетности ВКАРПС • Разработка новых мероприятий ВКАРПС в этом направлении
3. Низкая активность правительств в деле представления запрашиваемой информации	<ul style="list-style-type: none"> • Определение источников данных • Изучение вопроса о наличии данных 	<ul style="list-style-type: none"> • Расширение массива вторичных данных • Разработка подробных вопросников • Определение источников запрашиваемых данных
4. Низкое качество данных	<ul style="list-style-type: none"> • Определение источников данных • Изучение вопроса о наличии данных 	<ul style="list-style-type: none"> • Сбор вторичных данных • Подробные вопросники • Определение возможных источников данных в вопросниках

Проблемы	Мероприятия по устранению проблем	Принимаемые меры
5. Частые случаи дублирования данных	<ul style="list-style-type: none"> Анализ обеспеченности данными в системе Организации Объединенных Наций 	<ul style="list-style-type: none"> Посещение учреждений Получение соответствующих данных
6. Нехватка сравнительных данных	<ul style="list-style-type: none"> Определение соответствующих сравнительных данных Определение источника данных 	<ul style="list-style-type: none"> Разработка страновых вопросников Получение вторичных данных Разработка сравнительных баз данных
7. Нехватка баз данных	<ul style="list-style-type: none"> Определение потребностей и нужд в базах данных Определение соответствующих конфигураций программного и аппаратного обеспечения 	<ul style="list-style-type: none"> Создание баз данных Совершенствование формы представления информации
8. Низкие уровни отчетности и обработки информации в периоды между представлением докладов ВКАРПС	<ul style="list-style-type: none"> Создание постоянно функционирующего механизма ВКАРПС по распространению информации 	<ul style="list-style-type: none"> Разработка базы данных ВКАРПС Подготовка бюллетеней по странам

РАЗДЕЛ 1
ВКАРПС, 1990-95 ГОДЫ: ОБЩИЙ ОБЗОР

Основные моменты

Доминирующими темами в теории и практике развития сельских районов была экономическая и политическая либерализация.

- В некоторых регионах сократились масштабы нищеты среди сельского населения.
- Структуры государственных ассигнований отражают сохраняющиеся перекосы.
- Экономическая перестройка оказалась проблематичной.

За истекший отчетный период по реализации итогов ВКАРПС среди государств-членов наблюдалось растущее единодушие относительно необходимости политической и экономической либерализации. Правительства ушли с центральной арены и стали выдвигать рынок в главные арбитры экономической эффективности и справедливого распределения ресурсов, богатства и возможностей внутри общества. Теоретически, эти реформы являются важными элементами для реализации целей ВКАРПС.

Реализация реформы является непростым делом и еще не закончена. Как показывает опыт многих государств-членов, экономические и политические реформы должны включать конкретные меры, ориентированные на потребности сельской бедноты. Без "сеток безопасности" либерализация может приводить к маргинализации или полному выводу сельской бедноты из русла политической и экономической реформы. Кроме того, опыт 90-х годов обострил необходимость в углублении нынешнего понимания взаимоотношений между гражданским обществом и частным сектором (наряду со взаимоотношениями между гражданским обществом и государством).

События последнего времени показывают, что сельская беднота по-прежнему не имеет доступа ко многим плодам преобразований. Причины такого отстранения имеют комплексный характер. Продолжающийся глобальный спад, несовершенство условий торговли, территориальные перекосы на субнациональном уровне и непоследовательность правительственного курса или неудачные международные рекомендации – все это приводит к дальнейшему отстранению и маргинализации сельской бедноты.

Экономическая и политическая либерализация и цели ВКАРПС

12. Все больше государств-членов стало признавать, что надлежащим образом построенный рынок, избавленный от перекосов и привилегий, является наиболее эффективным способом распределения прав и богатства внутри общества. Аналогичным образом, государства-члены пришли к осознанию того, что политическая свобода и социально-активная демократия являются единственным способом согласования потребностей отдельных лиц и групп в процессе принятия решений. Тем не менее для того, чтобы экономическая и политическая либерализация стала осязаемой реальностью, необходимы твердый курс и глубокая системная реформа.

13. Либерализация способна в потенциале содействовать целям ВКАРПС. Она может помочь в распределении земли, совершенствовании образования, непосредственном привлечении сельской бедноты к формированию политики и сокращении гендерного неравенства. Таким образом, она представляет собой базовый инструмент в борьбе с нищетой и за ее конечную ликвидацию.

Проблемы экономической и политической либерализации

14. Лишь немногие страны вынуждены действовать в одиночку. За данный же период наблюдался рост международного сотрудничества и поддержки. МВФ и Всемирный банк, например, продолжили разработку пакетов мер из области структурной перестройки, которые содействуют: а) сокращению государственного вмешательства; б) финансовой перестройке; в) бюджетной реформе; г) целенаправленному инвестированию в инфраструктуру; д) стимулированию частного сектора. Эти программы перестройки направлены на восстановление внутренних и внешних балансов между совокупным спросом и имеющимися ресурсами посредством ужесточения внутренней финансовой политики. Кроме того, они нередко включают денежную девальвацию для уравнивания рынка иностранной валюты. Они являются важными шагами для стабилизации экономики, возобновления устойчивого роста и сокращения масштабов нищеты, а также для изменения механизма ценообразования как основы для переключения ресурсов с нетоварного производства на товарное 3/.

15. Эти экономические реформы отразились на всех секторах. Вместе с тем исследования указывают на то, что многие инициативы по структурной перестройке и соответствующей экономической либерализации негативно сказались на сельской бедноте. Конкретные последствия зависят от производственных факторов, например того, выходит ли беднота в чистом виде производителем товарной или нетоварной продукции. Экономическая и политическая либерализация нередко приводит к сокращению заработков и занятости в сельских районах, повышению цен на продукцию, увеличению факторных издержек производства и сокращению государственных компенсационных затрат на социальное обеспечение. При этом в краткосрочном плане такие изменения привели к негативным последствиям для бедноты. Несмотря на преследуемую цель увеличить инвестиции в инфраструктуру, новые бюджетно-финансовые ограничения вынуждают правительства многих стран урезать такие планы или отказываться от них вообще. В результате производители из числа сельской бедноты сталкиваются, как правило, с более высокими издержками производства и более высокими потребительскими расходами; в то же время правительства многих стран пошли на сокращение дотационных инициатив в области землепользования, производства и жилья. Эти тенденции наблюдались во всех странах Африки, Азии, Восточной и Центральной Европы, бывшего Советского Союза и Латинской Америки 4/.

16. Как реакция на эти проблемы краткосрочного характера за отчетный период появилось новое движение за обеспечение социальной безопасности для защиты бедноты от непосредственных негативных последствий экономической и политической реформы. Это движение признает необходимость уделять внимание разработке вторичных инициатив в политике и программах, призванных дать (сельской) бедноте возможность активного приобщения к новым экономическим ситуациям и рынкам. Эти инициативы варьируются от конкретных целенаправленных мероприятий, например прямой поддержки систем мелкого сельскохозяйственного производства (совершенствование каналов сбыта, расширение доступа к соответствующей технологии и т.д.),

3/ World Bank, 1993:4 (in: Poverty Reduction Handbook. IBRD: Washington:4).

4/ Подробнее см. в публикации: Eighth IAA Report prepared for the Conference (C 95/18).

до принципиальных решений в области политики, отражающих необходимость обеспечить развитие человеческого капитала (учебная и информационно-просветительская работа, питание и здравоохранение и т.д.).

17. За рассматриваемый период однозначного решения для проблем либерализации не найдено. Зависимость между экономической реформой, производством продовольствия и нищетой сельского населения еще не обозначилась из-за противоречивых, на первый взгляд, данных. Повышение эффективности в производстве экспортных культур, которое необходимо для решения задач перестройки, породило в некоторых странах неспособность удовлетворить свои потребности в продовольствии за счет внутреннего производства. Аналогичным образом, во многих регионах выросла относительная и абсолютная нищета среди сельского населения. При этом, судя по недавним расчетам ФАО, к 2010 году общая численность людей в мире, у которых нет надежной каждодневной обеспеченности продовольствием, упадет с нынешнего уровня в 800 миллионов человек до примерно 650 миллионов человек, однако это сокращение скрадывает региональные расхождения. По большей части это сокращение будет отражать рост продовольственной безопасности на Ближнем и Дальнем Востоке и в Латинской Америке. К сожалению, прогнозы говорят о том, что к 2010 году почти 30 процентов населения африканских стран, расположенных к югу от Сахары, будет ежедневно сталкиваться с голодом. Нищета сельского населения по-прежнему означает лишение одного из основных прав человека и ограничивает способность экономики к росту.

Экономическая и политическая либерализация не является самоцелью. Напротив, либерализация – это платформа для преобразований. Она может в потенциале действовать как инструмент сокращения масштабов нищеты и ее конечной ликвидации.

18. Имеющиеся данные показывают, что при разработке мер национальной реформы необходимо учитывать конкретные условия, сдерживающие факторы и направления потенциального роста. Например, недавний опыт Латинской Америки показал ту быстроту, с которой иностранный капитал периодически уходит из региона, и отсутствие у него зачастую безусловной решимости вкладывать средства в формирующиеся рынки капитала. Странам не следует полагаться исключительно на долгосрочные вложения иностранного капитала в плане поддержки и финансирования роста внутренней экономики. Напротив, государства-члены должны отвести приоритетное место укреплению местного экономического потенциала, а для многих стран основным экономическим сектором является сельское хозяйство. Несмотря на то, что доминирующей тенденцией в расселении людей является урбанизация, она динамически привязана к сельскому и сельскохозяйственному секторам. Большая часть бедноты в мире проживает в сельских районах, а большинство городских жителей сосредоточено не в крупных, а в небольших городах ^{5/}. Эти менее крупные города имеют, как правило, более сильные функциональные и экономические связи с окружающими их сельскими районами. Аналогичным образом, географически неравномерное осуществление программ может породить факторы сдерживания сельских производителей, приводя к миграции и/или сокращению уровней производства. Чересчур

^{5/} United Nations World Urbanization Prospects: The 1994 Revision. В недавнем контрольном докладе Организации Объединенных Наций (E/CN.9/1995/2) отмечается, что в мегалополисах с населением 8 миллионов человек или более проживает лишь 6 процентов всех городских жителей, а более половины городского населения мира проживает в небольших городах с населением менее 500 000 человек (прогнозы показывают, что до 2015 года эта пропорция сохранится).

много стран ликвидировали субсидии сельским производителям, сохранив при этом субсидии, льготные для городских потребителей. Это породило неравенство в условиях торговли между производителями и потребителями и может привести для сельских районов к росту нищеты, снижению производства и/или закреплению неустойчивых агротехнических методов.

19. Существенных улучшений можно добиться за счет простых, но целенаправленных инициатив. Устранение контроля за ценами может привести к резкому повышению объема производства и сокращению масштабов нищеты в сельских районах. Правительство Гайаны, например, отпустило цены на рис, в результате чего фермерские цены выросли более чем на 300 процентов. Это привело к незамедлительному расширению площадей, занимаемым мелкими фермерами под выращивание риса. Ранее многие мелкие фермеры сдавали землю в аренду средним и крупным фермерам, которые имели возможность добиваться экономии на масштабе благодаря искусственно низким арендным ставкам. Изменение цен вернуло мелких фермеров к земле, повысило их доход и создало стимулы для имеющих важное значение инвестиций в системы землеустройства и водного хозяйства. Кроме того, при содействии международных доноров и учреждений, занимающихся вопросами развития, правительство Гайаны развернуло процесс глубоких реформ земельной собственности и пытается перестроить системы дренажного и ирригационного хозяйства. Этот курс отражает осознание необходимости привязать макроэкономические реформы к необходимым сельскохозяйственным преобразованиям и реформам.

Либерализация не бывает ни прямолинейной, ни простой. Она требует глубоких реформ и межсекторальных мероприятий. Правительства должны сознавать необходимость в обеспечении сельскохозяйственному сектору надлежащей поддержки и стимулов. Без этой поддержки сельское население не сможет пользоваться плодами экономической и политической либерализации, а изъятия в сельскохозяйственном секторе могут задушить рост в других секторах.

Анализ зависимости между либерализацией и охраной окружающей среды

20. Либерализация на ее нынешнем этапе высветила коллизию краткосрочных успехов в сфере производства и экономики с долгосрочными интересами природоохраны и сохранения окружающей среды. Быстрого увеличения производства нередко пытаются достичь за счет развития техники и внедрения технических новшеств. Однако все сельскохозяйственные технологии сказываются на ресурсной базе. Хотя "зеленая революция" в 70-х годах показала способность высокоинтенсивных систем добиваться значительно более высокой урожайности, недавний опыт Южной Азии демонстрирует, что долгосрочное использование этих технологий и применение высокоинтенсивных методов ведения сельского хозяйства могут приводить и к деградации природно-ресурсной базы. В этих областях и там, где уже наблюдается серьезная деградация природных ресурсов, экономические издержки воздействия на окружающую среду оказываются неприемлемо высокими.

21. Теоретически, в результате конкуренции выигрывают те производители, которые обладают преимуществами специализации, а неконкурентоспособные сектора проигрывают. Однако в сельском хозяйстве сельская беднота и мелкие фермеры нередко неспособны "переключиться" на конкурентоспособные сектора из-за ненадежности землепользования, низких объемов инвестиций и по другим причинам. Нередко они вынуждены придерживаться таких методов ведения сельского хозяйства, которые являются неконкурентоспособными и наносят вред окружающей среде, однако дают им возможность выжить. Во многих программных инициативах отсутствует осознание производительного и экономического потенциала этих неблагополучных групп, в результате чего цикл нищеты и деградации земельных ресурсов продолжается. Среди наиболее перспективных

стратегий обеспечения устойчивой природно-ресурсной базы и содействия интересам сельской бедноты – увеличение инвестиций в человеческий капитал и информационно-базовые технологии, как-то: комплексная борьба с вредителями и комплексная подпитка растений.

Расходы на оборону, конфликты и сельская беднота

22. Высокие военные расходы и продолжающиеся конфликты по-прежнему оказывают негативное воздействие на сельское хозяйство и сельскую бедноту. Новые вспышки этнических войн и даже геноцида в некоторых районах Европы и Африки служат жестоким напоминанием о последствиях конфликтов.

23. Одни конфликты привлекают к себе внимание международных средств массовой информации и политических кругов, другие же таким вниманием не пользуются. ПРООН подсчитала, что в период с 1989 по 1992 год имело место 82 конфликта (из которых всего 3 были международными), а количество гражданских войн не снижается, а возрастает. Международные НПО продолжают напоминать нам, что больше людей гибнет и получает увечья по вине внутренних сил, чем из-за иностранного военного вмешательства. Важно отметить, что на сегодняшний день 90 процентов жертв войны – это гражданское население (тогда как в начале века 90 процентов жертв приходилось на военных: война в XX веке не стала более цивилизованной, она "огражданилась"). Кроме того, большинство жертв среди гражданского населения – это сельские жители. Содержание крупных вооруженных сил нередко происходит за счет сокращения социальных и сельскохозяйственных инвестиций, а также за счет поставки продовольствия и других важных товаров на внутренние рынки.

Реформы в Восточной и Центральной Европе и бывшем Советском Союзе

24. За истекший отчетный период реализации итогов ВКАРПС регионами, где ярче всего проявились издержки и достижения экономической и политической реформы, стали Восточная и Центральная Европа и бывший Советский Союз. Почти на всей территории бывшего Советского Союза обретение политической свободы и экономическая либерализация привели к значительному снижению производства, сокращению услуг в сельскохозяйственной сфере и обострению нищеты среди сельского населения. Глубокие изменения обусловили переосмысление принятых воззрений на развитие сельских районов. Вместе с тем представляется, что многие из издержек носят краткосрочный характер. Кроме того, трудный процесс политической и экономической реформы во всем регионе привел к появлению новой атмосферы международного сотрудничества и донорской помощи.

РАЗДЕЛ 2
**ДОСТУП К ЗЕМЛЕ, ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, ФАКТОРАМ ПРОИЗВОДСТВА,
РЫНКАМ И УСЛУГАМ**

Основные моменты

Государства-члены в вопросах определения доступа к земле, природным ресурсам, факторам производства и услугам все больше полагаются на рынок.

- Продолжаются либерализация экономики и сопровождающие ее рыночные реформы.
- Возрождается интерес к институциональному регулированию землевладения и других операций.
- Реформы рынка земли идут медленнее, чем реформы в отношении других факторов производства/производственной продукции.
- Все еще не достигнута цель обеспечения экономического роста в условиях справедливости.

В настоящий отчетный период сохранялась тенденция к опоре на рынок и частный сектор в отношении получения доступа ко всем рынкам факторов производства и произведенной продукции, включая землю, природные ресурсы, кредиты и услуги. Однако переход к рыночным отношениям на основе структурной перестройки оказался значительно более трудным, чем это первоначально предполагалось. Это обусловлено как структурными, так и институциональными проблемами. Наряду с этим растет понимание формирующейся зависимости между рынками и аграрными системами.

Растущая опора на рыночное распределение

25. Преобладающей тенденцией в государствах-членах является рост конкуренции на рынках факторов производства и произведенной продукции. Это – результат текущего осуществления программ либерализации экономики и таких общих соглашений о торговле, как ГАТТ. Реализация данных программ привела к существенному сокращению числа полугосударственных образований, отмене субсидий и устранению рыночных диспропорций 6/. В результате либерализации торговли, приватизации убыточных государственных предприятий и перехода от централизованного планового хозяйства к рыночной экономике темпы экономического роста повысились во многих районах мира. В глобальном плане расширение доступа на рынки факторов производства и произведенной продукции ведет к более быстрому, чем прежде, росту доходов на душу населения для миллионов людей с низкими доходами.

6/ Более подробно см. the Eighth IAA Report prepared for the Conference (С 95/18).

26. Хотя общая картина выглядит положительной, выгоды экономической либерализации и рыночных реформ распределяются отнюдь не равномерно. Мелкие и малообеспеченные производители зачастую оказываются более уязвимыми к изменению систем субсидирования. До осуществления программ либерализации экономики правительства нередко прямо и косвенно субсидировали факторы производства и само производство. И хотя субсидии часто получал крупный фермерский сектор, некоторую выгоду извлекали также мелкие производители и малообеспеченные фермеры. Субсидии вели к искусственному сохранению убыточных и/или нерентабельных мелких и крупных фермерских хозяйств. Те из них, кто приближался к черте бедности или находился ниже ее в период, предшествовавший экономическим преобразованиям, все чаще оказываются не в состоянии достичь минимальных воспроизводственных показателей в период, непосредственно следующий за реформами. Эти проблемы очевидны на примере опыта многих фермеров в Восточной и Центральной Европе: факторы производства, услуги и машины в настоящее время реализуются по мировым ценам, но при этом фермеры не в состоянии продавать свою продукцию по аналогичным ценам на неплатежеспособных местных рынках.

27. Это не означает, что экономическая реформа осуществляется не в том направлении. Несостоятельны экономические основы аграрных систем, базирующихся на субсидиях цен и рыночных диспропорциях. Без существенных структурных изменений и преобразований ухудшение условий жизни большинства сельских жителей было необратимым. Сейчас же формируется понимание того, что для обеспечения устойчивого роста сельскохозяйственного производства необходимы конкурентный рынок факторов производства и произведенной продукции и жизнеспособная финансовая система. Однако очевидно, что о реформе нельзя говорить как о простом переходе от государственной формы управления к рынку. Успешное распространение всех выгод экономических и политических реформ на все сектора сельского общества невозможно без комплексных стратегий многосекторальных корректировок и компенсационных мер. Необходимы эффективные изменения на земельных и кредитных рынках, в системах земельного информационного обеспечения и законодательств и в общей политике и перспективах развития сельскохозяйственного сектора.

Перспективы политики: пропаганда в поддержку мелкого фермерского хозяйства

28. Во многих государствах-членах переход к рынку сопровождается одновременным ростом интереса к мелким фермерским хозяйствам и семейному фермерству. Это делается вопреки давно сформировавшемуся стремлению добиваться экономии средств за счет увеличения масштабов производства путем создания все более крупных фермерских хозяйств. С момента представления последнего доклада о ходе реализации решений ВКАРПС, исследования показали, что выигрыш от увеличения масштабов производства в сельском хозяйстве, выходящем за рамки семейного фермерского хозяйства, получается весьма редко. Сельское хозяйство может быть "индустриализировано" лишь в исключительных условиях (например, при возделывании плантационных культур) и даже в этом случае оно может не носить экологически устойчивый характер ^{7/}. При ведении семейного сельского хозяйства существует очевидная экономия средств за счет более низких управленческих затрат и повышения интенсивности труда членов семьи. Рационализация фермерского сельскохозяйственного производства на основе имеющихся технологий в рамках семейного предприятия привела к возобновлению интереса к консолидации земли. Такие государства-члены, как Франция, Нидерланды и Турция, сообщают о создании основывающихся на рынках систем содействия консолидации фермерами их сельскохозяйственных операций в качестве основного средства обеспечения их выживаемости и экономического развития. Этот процесс стал экономически более обоснованным в результате недавнего усовершенствования

^{7/} Пример см. в рабочем документе 1164 Всемирного банка.

информационной технологии СИЗ [систем информации о земле], о чем более подробно речь будет идти ниже. В других странах растет понимание необходимости стимулирования и поддержки мелкого фермерского сектора. Либерализация и формирование консенсуса в отношении того, что наиболее эффективной системой распределения земли является рынок, означает, что правительства все чаще рассматривают рынок в качестве средства расширения мелкого фермерского сектора.

Земля: переход к рынку

29. Большинство правительств признало то, что рынок ("свободный" или опосредованный) является наиболее эффективным механизмом распределения земли. Он рассматривается в качестве средства уменьшения числа случаев неравного распределения и в качестве средства уменьшения масштабов дробления и неэффективного использования земли. Когда, например, существует глубокое неравенство в характере землевладений, государства-члены, например Южная Африка, берут на вооружение рыночно-обусловленные решения в качестве единственного способа достижения справедливого участия и распределения земельных ресурсов без нарушения функционирования и развала сельскохозяйственного сектора, с одной стороны, и социального и политического кризиса, с другой. Однако опыт снова свидетельствует о необходимости соответствующих вмешательств и реформ на основе проведения активной демократической политики.

30. Аналогичным образом, такие государства-члены, как Филиппины, где процесс земельной реформы находится на более продвинутом этапе, чем в других странах, осуществляющих аналогичные реформы, обнаружили, что производительная и экономическая устойчивость не зависит исключительно от доступа к земле. Данные показывают, что использование такой формы, как полная компенсация крупным землевладельцам и выдача ипотечных займов получателям земли для оплаты ее стоимости, оказывается недостаточным и часто ведет к усугублению искажений и неравенства. Необходимы дальнейшие вспомогательные реформы: для обеспечения экономической, социальной и экологической устойчивости нужно, чтобы новые землевладельцы могли полностью участвовать в операциях на всех других рынках факторов производства. Они не могут этого делать в том случае, если выплаты по ипотечному займу не дают им возможности осуществлять инвестиции в другие сферы. В связи с этим получателям земли необходимы финансовые гарантии в обеспечение покупки земли. Кроме того, необходимо будет найти такие механизмы, например прогрессивный налог на землю, которые позволяли бы стимулировать крупных землевладельцев к продаже земельных участков.

Препятствия на пути развития рынка земли

31. Данные свидетельствуют о наличии дополнительных проблем, препятствующих дальнейшим попыткам многих государств-членов создать эффективные рынки земли. Вполне очевидными являются три вида ограничений; они могут быть сведены в следующие группы: геополитические, социально-культурные и социально-экономические ограничения.

32. Этническая и региональная напряженность, геополитические споры и традиционная привязанность к конкретным местам могут препятствовать попыткам проведения глубоких структурных и рыночных земельных реформ. Для полноценного функционирования рынка необходимо единое географическое пространство, а такие ограничения как раз и являются серьезными препятствиями на пути свободного формирования рынков в рамках национальных и международных территорий. В связи с этим становится очевидным, что недавняя волна этнических и региональных конфликтов и этнического геноцида как в Европе, так и в некоторых районах Африки, создает непреодолимые барьеры на пути любых процессов экономических реформ. Кроме того, никакие последующие земельные реформы не могут быть осуществлены до полного урегулирования всех географически обусловленных конфликтов, что обеспечит ликвидацию препятствий, ограничивающих свободную смену владельцев и переход права собственности на территории страны.

33. Аналогичные препятствия на пути возникновения рынков земли в рамках конкретной страны могут быть обусловлены социально-культурными традициями и устоями. Так, традиционная привязанность историческим земельным укладам и механизмам распределения земли может входить в противоречие с попытками внедрения рыночных систем землевладения. Опыт отдельных стран Африки к югу от Сахары показывает наличие такой напряженности. Существует вполне определенная несопоставимость между традиционными системами использования общинной собственности и обычными рынками земли. Теоретически, государства располагают двумя крайними вариантами действий: полная ликвидация традиционных систем землевладения и их замещение системами рыночного регулирования доступа и передачи или полное сохранение традиционных систем в отдельных районах. Полное замещение не учитывает географическую обусловленность и специфический характер местных традиционных систем и может вести ко все большему обнищанию уязвимых групп населения и, следовательно, к энтропии системы. Аналогичным образом, полное сохранение традиционных систем в географически ограниченных районах и их защита от потенциально преобразующих внешних сил не отражает реальностей этих систем. Традиционные системы редко бывают статическими и неизменными. Напротив, они часто оказываются весьма динамичными и гибкими системами, способными реагировать на изменяющиеся потребности и условия. Политика, направленная на их юридическую защиту от проникновения альтернативных систем землевладения, может непреднамеренно подавить их динамический потенциал в результате навязывания какого-то набора жестких правил и условий. Поэтому в земельной политике и реформах наблюдается тенденция к выбору некоторого промежуточного решения между этими двумя возможностями, чего и необходимо добиваться. Уместность конкретного выбранного подхода зависит от местных условий, связанных с потенциалом и важностью традиционных систем по сравнению с возможной отдачей, предполагаемой в результате внедрения новых земельных отношений и механизмов передела. Во многих случаях наиболее эффективным было промежуточное решение, на основе которого в ходе осуществления реформ учитывались требования и запросы традиционных групп и характер их земельных отношений. Распространенной проблемой является признание действительности традиционных или обычных процедур регистрации по сравнению с официальными письменными регистрационными документами, характерными для современных земельных кадастровых систем. Такие распространенные расхождения затрудняют процедуры арбитража и урегулирования споров. В Нигере, например, принят прогрессивный типовой подход, в соответствии с которым за традиционными и "современными" процедурами регистрации

признается равная юридическая сила и действительность. В других странах, например в Буркина-Фасо, правительства стремятся наделить полномочиями местные органы, с тем чтобы обеспечить уважение местных/традиционных земельных отношений и земельных прав и их включение в систему и процесс распределения земли. Такой подход, при котором традиционные и нетрадиционные земельные отношения и процедуры регистрации считаются равносильными, представляется наиболее обоснованным и устойчивым решением, так как он обеспечивает неотрыв традиционных систем и ненарушение традиционных прав.

Фиджи и Индия

На Фиджи, например, используются современные информационные технологии и СИЗ для обеспечения того, чтобы сделки с землей в районах традиционного землепользования, на которые приходится большая часть территории острова, были такими же реальными, как и сделки в секторе частной собственности. Благодаря этому, пользующиеся традиционными правами жители Фиджи могут извлечь выгоду из современных инвестиций, обеспечивающих устойчивость, без угрозы для их традиционных земельных устоев.

В штате Индии, Западная Бенгалия, существует другая новаторская форма применения современных концепций ведения земельного кадастра для решения традиционных проблем. В этом случае создаются простые регистры для ведения на уровне панчаята (совета деревни) учета всех разнообразных признаваемых земельных отношений. Это повысило гарантированность прав вторичных землепользователей, которые связаны с разделом урожая и другими арендными отношениями. Данные с мест свидетельствуют об увеличении инвестиций в целях внедрения устойчивой практики, когда арендатор и землевладелец оба осознают, что они защищены от произвольного изменения договоренности другой стороной без надлежащего процесса.

34. Функционирование рынков земли часто искажается под действием глубоких социально-экономических условий. Половинчатые рыночные реформы могут вести, например, к закреплению существующих социально-экономических различий и неравноправию в отношениях собственности. Это заметно в тенденции к сегментации рынка, которая часто имеет место в том случае, когда малообеспеченные и безземельные лица имеют доступ лишь к ограниченному рынку, на котором предлагаются небольшие, зачастую раздробленные участки. В этих случаях, без сомнения, лишь экономически более сильные и в финансовом отношении более обеспеченные круги могут участвовать в рыночных операциях с более крупными и более плодородными участками. Таким образом, в данных случаях попытки создать рынки земли привели к возникновению разнородных и поляризованных рынков земли, между которыми практически отсутствуют операции. Это часто ведет к разделу на нерентабельные участки, прекращению возделывания земли и спекуляции землей. Такая ситуация возникает не только в

странах с переходной экономикой. Многие государства-члены из Латинской Америки стремятся провести институциональные реформы, которые позволят ликвидировать сегментацию рынка 8/.

Для обеспечения нормального функционирования устойчивых рынков факторов производства, произведенной продукции и финансов необходимо находиться на продвинутом этапе макроэкономических и структурных реформ. С учетом вышеперечисленных оговорок, развитие рынков сельских ресурсов является наиболее перспективной формой с точки зрения поддержки малообеспеченного, безземельного и лишенного возможностей сельского населения в отношении достижения экономической устойчивости.

На основе тщательного анализа социологических, а также экономических аспектов рынков земли следует сделать вывод о том, что для их справедливого и эффективного функционирования необходимы тщательно сбалансированные меры регулирования. К счастью, в настоящее время активно разрабатываются меры регулирования, совместимые с политической и с экономической либерализацией рынка. Государства-члены располагают все более обширным набором рычагов регулирования, таких, как налогообложение, зонирование, местное и опирающееся на широкое участие планирование, позволяющих использовать рынок земли в качестве эффективного механизма расширения доступа к земле со стороны малообеспеченных и безземельных слоев населения. Наряду с этим, такие рычаги регулирования позволяют правительствам государств-членов добиваться решения основной задачи обеспечения устойчивого экономического развития.

Кредитные рынки

35. Требования, выдвигаемые при выдаче кредитов, которые действуют после либерализации экономики, зачастую усугубляют и без того тяжелое положение сельской бедноты. Создание организованных рыночных механизмов в сельской экономике зачастую ведет к ликвидации или ограничению действия "традиционных" механизмов кредитования и введению формализованных банковских требований в отношении процедуры выдачи кредитов. В результате этого мелкие и бедные фермеры, особенно возглавляющие домашнее хозяйство женщины, не в состоянии конкурировать в сфере получения кредитных средств. Некоторые государства-члены сообщают о том, что у таких фермеров имеются альтернативные возможности получения средств обеспечения производства, например объединение мелких фермеров в современные трудовые кооперативы 9/.

36. Последние пять лет можно было наблюдать, как отдельные государства-члены в сотрудничестве с международными учреждениями и донорами все больше внимания стали уделять разработке и осуществлению программ миникредитов. Они, как утверждается, расширяют кредитные возможности мелких фермеров, обусловленные изменением экономических условий в результате структурной реформы и либерализации экономики. Наряду с отсутствием единой формы и содержания программ миникредитов заметно формирование их отдельных общих черт. Кредит должен предоставляться в виде небольших займов, в основном как оборотный капитал. Во-вторых, с тем чтобы обеспечить возврат предоставленного займа (и, тем самым, устойчивость такой кредитной системы), процентные ставки по ним должны превышать инфляцию. В-третьих,

8/ "Mesa Redonda Sobre Politicas de Tierras en America Latina", Campinas, Brazil, 12-15 June 1995.

9/ Более подробно об этом процессе см. в разделе 3 настоящего доклада.

займы должны быть ограничены по размерам, а вопрос о пролонгации займа отдельному лицу должен определяться на основе исправности предыдущего погашения. Кроме того, кредитование должно основываться на личных достоинствах человека, а не на подробных технико-экономических обоснованиях. Проблемой для мелких фермеров, особенно не имеющих официальных документов на землю и регистрационных документов, остается гарантия обеспечения. В этих случаях кредитным учреждениям рекомендуется принимать групповые гарантии вместо индивидуальных гарантий, хотя это может вести к коллективным убыткам в результате неудач на рынке отдельных предприятий. Наконец, все чаще признается, что программы минимальных займов должны включать параллельные программы технической и управленческой помощи. Такие пакеты займов все чаще применяются в Латинской Америке и в Южной Азии для поддержки производственных предприятий сельскохозяйственного и несельскохозяйственного направления. Однако очевидно, что для расширения присутствия на рынке сельских производителей с точки зрения их конкуренции в отношении получения средств обеспечения производства и кредитов, необходимо расширять обычные и альтернативные системы кредитования. Кроме того, помощь в доступе к альтернативным источникам кредитования для малообеспеченных людей предоставляется некоторым НПО.

Необходимость создания благоприятных институциональных основ

37. Государства-члены сообщают о том, что отсутствие вспомогательных учреждений препятствует повышению эффективности рынков в деле обеспечения более устойчивого и справедливого распределения ресурсов сельских районов. Такие институты передачи правового титула, как земельный регистр, кадастр и ипотечный залог, регистрация контрактов и т.д., зачастую отсутствуют или не соответствуют местным потребностям. Нельзя рассчитывать, что рынок будет обеспечивать эффективное и рациональное распределение земли, если отсутствует возможность точно определить, кто имеет право на использование данного ее количества и для каких целей; как постоянные активы земельные ресурсы должны быть также разграничены территориально. То есть, нам нужно знать, что где и где что. К счастью, в отчетный период в области изучения регулирования землепользования наблюдался быстрый прогресс. Так, Таиланд, Филиппины и Индонезия продемонстрировали, что усовершенствование учета земли на основе регистрации земельных участков и кадастровых систем привело к значительному расширению участия мелких фермеров в рыночных сделках и к повышению капитальных инвестиций на цели обеспечения устойчивости сельского хозяйства. В этих странах было также установлено, что в тех районах, где учет земли отсутствует или ведется неудовлетворительно, такая неопределенность зачастую обуславливает наличие экономически вредных систем ведения сельского хозяйства.

38. Более того, стремление государств-членов создать системы учета земли, отвечающие требованиям экономической либерализации на основе рынков, обусловило проведение в настоящее время реформы кадастровой системы и системы регистрации земли. Эта реформа осуществляется одновременно в двух областях политики: 1) разработка кадастровой системы/системы регистрации земли, которые обслуживают сделки, осуществляемые владельцами земли; 2) использование капиталосберегающих технологий, которые с каждым днем становятся все более экономически эффективными, например СИЗ (систем информации о земле), ГНС (глобальных навигационных спутниковых систем) и средств хранения и поиска компьютерных данных. Такая реформа привела к созданию кадастровой системы/системы регистрации земли, которые обладают гибкостью и позволяют учитывать всевозможные формы землевладения – от частного и индивидуального права на землю до общинных прав на землю, а также признают традиционные или обычные права на землю.

39. В Бразилии и в других странах Латинской Америки отмечается распространение более совершенных форм устойчивого землепользования в тех районах, в которых применяются

современные концепции СИЗ и методы определения и защиты прав коренного населения. Уроки, извлеченные в последние годы в отношении создания таких институтов регулирования землепользования, как кадастры/регистры, земельное право, ипотечный залог и передача правового титула, расширили возможности государств-членов по привлечению местных общин к рыночным сделкам с одновременным сохранением культурного уклада.

40. Еще одной областью активного освоения за отчетный период стала практика распространения гарантированных и четких прав купли-продажи земли в правовом пространстве от обычного права до права частного владения. Имеются ввиду земельные отношения, связанные с использованием общей собственности (ИОС) и с совместным и долевым владением ресурсами. Здравый смысл подсказывал, что обеспечить рациональное инвестирование людьми средств в земельные ресурсы можно лишь на основе частного распределения прав. Недавние исследования по изучению характера использования лесных массивов, пастбищ и районов рыболовства показали, что на основе применения подходов ИОС можно получить не только более устойчивые результаты, но и большую экономическую отдачу. Эти выводы также полностью соответствуют недавним достижениям в области СИЗ, о которых говорилось выше, что обеспечивает совместимость УОС с экономической либерализацией.

Ограничения для участников рынка

41. Рынки, как правило, оцениваются по их эффективности, а не по принципу справедливости. И поныне существуют глубинные причины, не позволяющие бедным и обездоленным слоям населения на равных участвовать в рыночных отношениях. Одной из серьезных проблем по-прежнему является отсутствие доступного транспорта в сельских районах. Необходимость дальних поездок также снижает качество товаров, реализуемых на рынках. Рынки во многих странах, как правило, функционируют на основе правил и положений, установленных правительством или мощными корыстными группировками, что препятствует широкому участию. Многие люди, традиционно исключаемые из сферы деятельности национальных институтов, не имеют необходимого образования, денежных средств, профессиональной квалификации и, самое главное, доступа к кредитам; поэтому они не в состоянии на равных конкурировать в условиях формирующегося рынка, который определяет характер распределения товаров и услуг.

42. Для формирования более справедливой рыночной среды необходимо создать определенные условия. К ним относятся все элементы Плана действий ВКАРПС: инвестиции в людские ресурсы, справедливый доступ к таким активам, как земля и кредиты, адекватная инфраструктура, включая населенные пункты и жилье, доступ к информации; ликвидация барьеров, препятствующих участию малообеспеченных групп, обеспечение правопорядка, стимулирование, защита потребителей и трудящихся.

РАЗДЕЛ 3 УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ

Основные моменты

Усилия по децентрализации не дадут успешных результатов без укрепления сельских учреждений и добровольных общественных организаций, которые способствуют активному участию сельского населения в процессе развития и разработки политики.

- В связи с проводимыми в настоящее время реформами возникают новые возможности и новые препятствия на пути участия населения.
- Ослабление роли центрального государственного аппарата предполагает необходимость расширения возможностей для активного участия населения в рамках частного сектора и общественных движений в процессе принятия решений.
- Формирование устойчивого потенциала для участия требует организационных и институциональных решений, включая создание самостоятельных и независимых общественных организаций.

Интересы обеспечения развития сельских районов и охраны окружающей среды требуют сотрудничества крупных, порой разнородных групп населения, проживающих в пределах конкретных экологических зон. Такое сотрудничество можно укреплять на основе добровольности, содействия и участия всех слоев сельского населения, в том числе женщин и других уязвимых групп.

Добровольные организации сельского населения, в том числе общинные ассоциации, кооперативы, организации фермеров и неформальные группы, а также каналы их взаимосвязи представляют собой важнейшие механизмы содействия такому сотрудничеству. Если в большинстве развитых стран такие организации и традиции сыграют ключевую роль в укреплении сотрудничества, то в других частях планеты их роль заметно слабее.

Сокращение государственных бюджетов и иностранной помощи вынуждает правительства искать более эффективные экономические подходы к удовлетворению потребностей сельских производителей, в частности мелких фермеров, которые составляют подавляющее большинство сельского населения и являются основными производителями продовольствия.

Первым важным шагом в этом направлении является полное признание явных преимуществ усиления активности организаций самопомощи в деле мобилизации сельских общин на обеспечение устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов. Многих лиц, занимающих ключевые позиции в процессе принятия решений, по-прежнему необходимо информировать и убеждать в экономических и политических выгодах, которые вытекают из расширения участия населения в программах и проектах в области развития.

Новый императив участия

43. Обострение глобальной экономической конкуренции, а также сокращение объемов иностранной помощи и государственных субсидий представляют собой новые факторы, заставляющие правительства сокращать масштабы и повышать экономическую эффективность государственных услуг. Негативные последствия этих тенденций особенно серьезно сказываются на сельском населении многих развивающихся стран. Это происходит потому, что для них, как правило, характерна более высокая степень политической и географической изолированности, а также меньшая степень социальной организованности, чем для жителей городов, и с ними лишь в редких случаях консультируются при разработке политики в области развития сельского хозяйства и сельских районов.

44. В результате действия этих тенденций у сельского населения имеется все меньше возможностей для защиты своих интересов от нерациональной политики в области установления цен на сельскохозяйственную продукцию и ее сбыта, а также негативных побочных последствий

программ структурной перестройки. Такие последствия включают в себя резкое сокращение услуг в области развития сельских районов и методической помощи, быстрый распад сельских учреждений, организаций и физической инфраструктуры, а также резкое сокращение объема производства товарных продуктов питания, которое вызывает недовольство населения во многих странах.

45. Хотя большинство правительств по-прежнему содействует участию сельского населения через традиционные органы местного самоуправления и другие официальные организации, в частности кооперативы, такие мероприятия зачастую проводятся "сверху вниз". Во многих случаях такие организации используются в качестве средства достижения определенных целей, установленных правительством, а не механизма создания благоприятной среды, которая позволяла бы им свободно функционировать в качестве принадлежащих фермерам и контролируемых ими организаций самопомощи, предназначенных для удовлетворения потребностей, определенных фермерами.

46. Сельские жители принимают участие в работе этих организаций, поддерживаемых и финансируемых правительствами, однако такое участие в большинстве случаев носит "пассивный" характер. Они играют роль получателей услуг, предоставляемых и финансируемых правительством, не выполняя при этом "активных" функций в качестве непосредственных участников или заинтересованных сторон в деятельности кооперативных организаций. Доля участия в собственности таких организаций, как правило, является низкой, равно как и уровень управленческой отчетности и результативность деятельности.

47. По мере либерализации рынков и стремительного сокращения государственных субсидий и поддержки для этих организаций многие из них сейчас сталкиваются с трудностями в работе в новых, более свободных рыночных условиях. Те организации, которые не в состоянии преобразоваться в добровольные, контролируемые и финансируемые членами организации населения, вне всякого сомнения, потерпят неудачу. Те, кому удастся это сделать, проложат путь к созданию новых, более активных и самостоятельных организаций сельского населения.

Укрепление внутренних потенциалов общественных организаций

48. Добровольные организации сельского населения во все большей мере рассматриваются как непрременные рычаги решения проблем, связанных с переходным процессом, и предоставления всем производителям, в особенности мелким сельским производителям и работникам, возможностей для получения эффекта масштаба и укрепления их позиций на рынках и в процессе разработки политики. Кроме того, некоторые воспринимают их в качестве важнейших общественных механизмов выполнения сложных задач устойчивого развития и обеспечения общественного согласия.

49. В целом эта категория сельских организаций определяется как "органы сельского гражданского общества", т.е. широкий спектр общественных организаций сельского населения, основанных на добровольном участии ее членов и имеющих вспомогательные механизмы, которые контролируются и финансируются главным образом самими членами и преследуют определенные ими цели. Эта категория включает в себя сельские и фермерские кооперативы, профессиональные союзы работников сельского хозяйства, ассоциации фермеров и сельских женщин, добровольные общинные органы, включая церковные организации и социальные клубы, а также мелкие неформальные группы.

50. Официальные статистические данные зачастую не отражают степени распространения сельских общественных организаций, поскольку они, как правило, охватывают лишь юридически оформленные и зарегистрированные организации сельского населения, такие, как кооперативы, профессиональные союзы работников сельского хозяйства и некоторые организации фермеров-производителей. Имеются лишь ограниченные количественные данные по широкому кругу других многочисленных неформальных организаций сельского населения, таких, как общинные ассоциации, клубы и неформальные группы, которые, как полагают многие, играют не менее важную роль в обеспечении участия населения на местном уровне.

51. Наиболее заметное место среди организаций фермеров в сельских районах занимают сельскохозяйственные кооперативы. В развитых странах и в рамках некоторых отраслей экономики на сельскохозяйственные кооперативы приходится значительная доля рынков сбыта. Так, например, в секторе производства молока и молочных продуктов на кооперативы приходится более 70 процентов рынка молочной продукции в 10 странах (Бельгии, Германии, Дании, Ирландии, Нидерландов, Норвегии, США, Финляндии, Франции и Швеции). Для других отраслей, включая производство зерновых, птицеводство, производство фруктов и овощей, электроснабжение сельских районов и производство орудий труда в сельском хозяйстве, также характерна высокая степень кооперации, и во многих случаях фермеры одновременно состоят членами нескольких кооперативов.

52. Членство в сельскохозяйственных кооперативах в развивающихся странах, как правило, является гораздо менее широким и многообразным, за исключением некоторых ННС 10/, где в прошлом участие в кооперативах зачастую являлось обязательным. В большинстве НРС 11/ основная активность сельскохозяйственных кооперативов сосредоточивается в трудоемких секторах производства продуктов питания или

10/ Новые независимые страны.

11/ Наименее развитые страны.

экспортных культур, для которых характерна высокая стоимость конечного продукта, включая производство молочных продуктов, фруктов/овощей, зерновых, кофе, чая и сахара.

ТАБЛИЦА 2
Доля кооперативов на рынках сбыта в отдельных развивающихся странах
(в процентах от общего объема товарного производства, 1990 год)

	Пшениц а	Молочные продукты	Рис	Соя	Сахар	Хлопок	Кофе	Фрукты/ овощи
Бразилия	84	69	—	46	—	—	21	—
Китай	—	—	—	—	—	65	—	65
Коста-Рика	—	85	—	—	13	—	—	84
Индия	—	90*	—	—	55	—	—	—
Индонезия	—	—	10	—	—	—	—	—
Кения	—	54	—	—	6	84	84	—

— Данные отсутствуют.

* Данные включают лишь продукты переработки молока.

Источник: Статистические данные КОПАК.

53. Еще одной важной формой организации сельского населения являются организации сельских работников (ОСР). Эта категория включает в себя различные профессиональные союзы работников сельского хозяйства, крестьянские объединения и прочие организации, функционирующие за счет членских взносов, членами которых, как правило, являются наемные работники сельского хозяйства, занимающиеся выращиванием экспортных культур на крупных плантациях; эти организации создаются в целях оказания этим работникам помощи в ведении переговоров в целях улучшения условий труда и повышения заработной платы. Вместе с тем важно отметить, что ОСР зачастую предоставляют своим членам и другие важные услуги, включая услуги в области повышения квалификации, образования и здравоохранения для мелких земельных собственников. ОСР, как правило, ассоциированы на национальном и более высоких уровнях с международными головными организациями, что позволяет укрепить их коллективную способность отстаивать свои интересы. Согласно расчетам, общее число членов ОСР, ассоциированных с вышеуказанными головными организациями, во всем мире превышает 375 млн. работников. Некоторые национальные ОСР являются весьма крупными и пользуются значительным влиянием на национальном уровне, включая, например, Конфедерацию сельскохозяйственных работников Бразилии (КСРБ), членский состав которой оценивается в 9 млн. человек.

54. Основные проблемы, стоящие на пути укрепления внутренних потенциалов сельскохозяйственных кооперативов в ННС и НРС, можно подразделить на три категории, а именно: а) "попечительская" роль государства в управлении сельскохозяйственными кооперативами в бывших социалистических странах по-прежнему тормозит преобразование существующих кооперативов из сельских предприятий, действующих при поддержке государства, в независимые кооперативные коммерческие предприятия, принадлежащие фермерам и финансируемые ими; б) существующие подходы к управлению кооперативами "сверху" многих действующих руководителей кооперативов и правительственных должностных лиц, занимающихся кооперативами; и с) финансовая слабость низовых звеньев и слабая личная заинтересованность в работе сельскохозяйственных кооперативов.

55. На страновом уровне удалось добиться ощутимого прогресса в сокращении чрезмерно активной роли государства в деятельности сельскохозяйственных кооперативов, в особенности в сфере реформ правовой базы кооперативного движения, которые обсуждались выше. Приватизация и дерегулирование внутренних сельскохозяйственных рынков, в условиях которых действуют кооперативы, также способствовали укреплению этой тенденции; тем не менее, как свидетельствуют результаты проведенного в 1994 году Международным союзом кооперативов исследования хода реорганизации кооперативов в Африке, многие фермерские кооперативы, которые в течение длительного времени привыкли к государственной поддержке и контролю, сталкиваются с трудностями в переходный период. Ситуация носит еще более серьезный характер в некоторых восточноевропейских и бывших социалистических странах.

56. Прогресс в деле переориентации и переподготовки руководителей кооперативов и государственного вспомогательного аппарата был более медленным, однако в некоторых странах, включая Эфиопию, Кению, Танзанию, Уганду, Замбию, Индию, Таиланд и Вьетнам, в этой области удалось добиться определенных улучшений.

57. Многие сельскохозяйственные кооперативы в развивающихся и бывших социалистических странах в значительной мере зависят от государства как источника низкозатратного финансирования для инвестиций и роста. На фоне сокращения государственных субсидий и поддержки этим кооперативам необходимо будет мобилизовывать более значительные финансовые средства среди своих членов для выживания и роста. Тем не менее для многих таких кооперативов, привыкших в течение длительного времени получать государственную поддержку, процесс преобразований будет затруднительным. В целях преодоления этого кризиса капиталообеспечения сельскохозяйственных кооперативов в 1992 году ФАО приступила к реализации специальной исследовательской программы, направленной на выявление успешных стратегий мобилизации капитала из внутренних источников (т.е. среди членов) и разработку новых нормативных документов, которые могли бы использоваться кооперативными движениями и правительствами для обеспечения устойчивого роста кооперативов на основе финансовой самокупаемости.

58. Основные проблемы, стоящие перед ОСР на современном этапе, носят финансовый характер и связаны с постепенным упадком плантационного сельского хозяйства и ухудшением условий торговли и занятости в сельских секторах по сравнению с городскими, который, в свою очередь, влечет за собой быстрое сокращение числа членов, уплачивающих взносы. Зачастую обострению этого кризиса способствуют трудности адаптации руководителей ОСР в их работе по удовлетворению потребностей членов кооператива в изменяющихся условиях. Эти проблемы приводят к тому, что многие ОСР вынуждены сливаться с другими, несельскохозяйственными профессиональными союзами, с тем чтобы гарантировать свою экономическую жизнеспособность и вести активную деятельность в целях удовлетворения потребностей растущего числа независимых мелких фермеров, входящих в их состав. Короче говоря, в настоящее время многие ОСР переживают важный процесс преобразований и во все большей мере приобретают черты независимых мелких ассоциаций

фермеров-производителей. В последнее время в таких странах, как Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гана, Индия и Филиппины, наблюдается значительная активность ОСР, пытающихся справиться с трудностями этого переходного процесса. На международном уровне такие учреждения ООН, как МОТ и ФАО, предоставляют ценную поддержку в укреплении технических потенциалов ОСР по обслуживанию своих участников, состав которых претерпевает изменения.

59. В дополнение к вышеизложенному налицо растущая тенденция к внедрению построенных на принципе участия методов работы мелких неформальных групп в целях формирования более стабильных организаций сельского населения (на первом этапе это происходит вне пределов официальных кооперативных структур), в частности в целях удовлетворения потребностей мелких фермеров и слаборентабельных производителей сельскохозяйственной продукции. Начиная с 1990 года реального прогресса в данном направлении удалось добиться в таких странах, как Шри-Ланка, Таиланд и Замбия, где в рамках ведущейся правительством методической работы в области сельского хозяйства в настоящее время активно поощряются эти подходы в качестве компонентов их общих стратегий методической работы в области агропропаганды.

Расширение осведомленности общественности о необходимости участия населения

60. На состоявшейся в Копенгагене в марте 1995 года Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития было отмечено, что органы и руководители, занимающиеся разработкой сельскохозяйственной политики, все более сознают, что тенденция к децентрализации и сокращению услуг, которые правительство оказывает сельскохозяйственному сектору, не получит успешного продолжения, если не будут укреплены и расширены организационный и технический потенциалы органов "гражданского общества" в сельской местности, которые позволили бы им взять на себя эти новые обязанности.

61. Что касается деятельности на международном уровне, то ФАО играет ведущую роль в расширении осведомленности общественности о выгодах и важности участия населения путем осуществления своего Плана действий по обеспечению участия населения в процессе развития сельских районов, который был утвержден Конференцией ФАО в ноябре 1991 года. Созданная Всемирным банком новая Группа по вопросам участия населения недавно также подготовила проект "Справочного пособия по вопросам участия", призванного содействовать интеграции ориентированных на участие населения самостоятельных подходов в разработку финансируемых Всемирным банком проектов развития. В Повестке дня на XXI век, принятой ЮНЕСКО, также подчеркивается важность обеспечения более активного участия всех "основных групп", включая действующих через свои организации фермеров, женщин и других сельских производителей, в деятельности по реализации целей устойчивого развития сельского хозяйства и сельских районов.

62. Хотя в большинстве развивающихся стран прогресс в деле расширения осведомленности общественности в вопросах участия населения был медленным, он был заметным в таких странах, как Индонезия, Индия, Шри-Ланка, Пакистан, Танзания и Замбия, где правительства в настоящее время на экспериментальной основе внедряют новые, самостоятельные подходы, предполагающие привлечение небольших групп населения и общин к деятельности по распространению сельскохозяйственных знаний, защите растений и предоставлению кредита мелким фермерам 12/.

12/ Например, реализуемые в Индонезии программы Р4К и комплексная программа борьбы с вредителями сельскохозяйственных культур, осуществляемая в Азии в интересах мелких фермеров (продолжение...)

Создание более благоприятной нормативной и правовой основы

63. Подлинное участие населения в процессе развития сельских районов возможно только там, где добиться этого позволяют нормативная и правовая основа. Хотя правительства большинства стран с низким и средним уровнем дохода заявляют о решительной поддержке демократических принципов управления и принципа участия населения в процессе принятия решений, политика и законодательство многих из этих стран зачастую не отражают такой позиции. В некоторых странах законы по-прежнему жестко ограничивают право жителей сельских районов создавать свои организации в целях отстаивания собственных интересов или же, в других случаях, позволяют делать это лишь "под руководством" правительства или партийных функционеров. Тем не менее тенденция к все большей экономической и политической либерализации ведет к тому, что общественность оказывает все большее давление, требуя реформировать изжившие себя политику и законы, которые ограничивают права на участие.

64. Сокращение бюджетных ассигнований в настоящее время также ведет к тому, что многие наименее развитые страны активно поддерживают сейчас идею осуществления программ децентрализации, направленных на делегирование более широких бюджетно-кредитных и директивных функций и обязанностей местным органам управления, что, в свою очередь, создает более широкие возможности для содействия участию населения в деятельности на этом уровне. Боливия, например, недавно приступила к реализации обширной программы содействия более эффективному участию жителей сельских районов в деятельности на муниципальном уровне, а другие страны Латинской Америки, такие, как Чили, Эквадор, Мексика и Венесуэла, приступили к осуществлению аналогичных проектов. Индия и Непал также недавно начали осуществление программы, нацеленной на активизацию системы, основу которой составляют органы сельского самоуправления – панчаяты, – в целях оказания содействия усилиям по децентрализации.

Наличие данных

Имеющиеся в настоящее время статистические данные, предоставленные Комитетом по поощрению и развитию кооперативов (КОПАК), свидетельствуют о том, что более 1,4 миллиарда человек в 101 стране мира являются членами законно признаваемых общественных организаций, таких, как городские и сельские кооперативы, организации рабочих, ассоциации сельскохозяйственных производителей и т.д., и примерно 49 процентов из них проживают в сельских районах.

Хотя большинство наблюдателей отмечают, что, согласно этим статистическим данным, общее число активных "зарегистрированных" кооперативов и организаций сельских рабочих и фермеров во всем мире, возможно, завышено, они в то же время подчеркивают, что число членов и "все еще не зарегистрированных" или неформальных общественных организаций может быть значительно выше.

12 / (. . . продолжение)

Программа управления сельскохозяйственными ресурсами и Программа обеспечения участия населения, которую осуществляет ФАО в Азии и Африке.

/ . . .

Согласно данным Международного кооперативного альянса, общее число зарегистрированных сельскохозяйственных кооперативных организаций во всем мире в 1994 году составляло примерно 370 490 сельскохозяйственных кооперативных товариществ в 101 стране, которые насчитывают почти 185 миллионов членов-фермеров, из которых подавляющее большинство находится в Азии. Стоит добавить, что эти данные не включают более 55 100 кредитных союзов (кооперативные сберегательные и кредитные товарищества) в 90 странах, более 50 процентов которых находятся в сельских районах.

65. Реформа законодательства о кооперативах является еще одной областью, где за прошедшие несколько лет был достигнут значительный прогресс. Например, новые законы и правительственные указы о кооперативах были приняты в Танзании, Эфиопии, Уганде, Польше, Болгарии, Венгрии и Словакии. В настоящее время новые законы о кооперативах обсуждаются и дискутируются в большом числе стран, включая: Замбию, Гвинею, Румынию, Индию и Вьетнам. Между тем, интерес к реформе законодательства о кооперативах также начинает расти в Российской Федерации и Китае, где сельские кооперативы играют важную роль в сельскохозяйственном производстве и сбыте сельскохозяйственной продукции. Китай, являющийся страной с наиболее широкой системой кооперативов в мире, недавно (декабрь 1994 года) провел первый в этой стране международный семинар по обсуждению вопросов реформы законодательства о сельских кооперативах.

Содействие расширению диалога между правительствами, неправительственными организациями, занимающимися вопросами развития, и организациями сельских жителей

66. Одной из наиболее примечательных тенденций в последние годы явилось чрезвычайно быстрое увеличение числа функционируемых при поддержке доноров в наименее развитых странах "неправительственных организаций, занимающихся вопросами развития", которые часто содействуют созданию организаций жителей сельских районов на низовом уровне, однако не рассматриваются как организации, принадлежащие к этой категории. По данным Службы связи с неправительственными организациями Организации Объединенных Наций, в настоящее время в учреждениях Организации Объединенных Наций зарегистрировано свыше 1400 таких неправительственных организаций (в большинстве своем объединенных в группы НПО). К сожалению, в связи с быстрым увеличением в последние годы числа этих организаций точные данные об общем их числе во всем мире отсутствуют, хотя, по некоторым оценкам, оно превышает 500 000. В настоящее время, по оценкам (1994 год), лишь в одной Шри-Ланке насчитывается более 6000 неправительственных организаций! Занимающиеся проблемами развития НПО обычно отличаются от организаций сельских жителей тем, что они, как правило, не являются низовыми организациями и получают большую часть своих финансовых ресурсов из внешних, неместных источников.

67. Поскольку многие неправительственные организации, занимающиеся проблемами развития сельских районов, сталкиваются с общими проблемами доступа к средствам доноров, осуществления крупномасштабных проектов и оказания влияния на правительства, они все чаще начинают создавать в целях поддержки свои собственные группы организаций на национальном, региональном и международном уровнях. Хотя большинство групп неправительственных организаций традиционно базировалось в развитых странах, НПО, занимающиеся проблемами развития сельских районов, все чаще размещают свои штаб-квартиры в развивающихся странах.

68. В условиях продолжающегося сокращения объема бюджетных средств и средств, предоставляемых донорами, правительства и неправительственные организации в настоящее время начинают открывать для себя взаимные выгоды "налаживания партнерства" и диалога по вопросам, представляющим общий интерес и вызывающим общую озабоченность. Организации сельских жителей, такие, как кооперативы и организации сельских рабочих, которые в разное время получали поддержку как от правительства, так и от неправительственных организаций, также начинают вступать в процесс диалога. Коротко говоря, возможности для все более активного диалога между этими тремя группами, как представляется, расширяются. Заметную роль в этой области содействия расширению диалога между неправительственными организациями и правительствами по вопросам политики и развития сельских районов играют Коалиция неправительственных организаций стран Азии за аграрную реформу и развитие сельских районов и Филиппинское товарищество за развитие людских ресурсов в сельских районах, Филиппины.

69. Организации сельских жителей, учитывая их несколько иную ориентацию, чем НПО, также все чаще стремятся к налаживанию более тесного диалога с правительствами по вопросам развития сельских районов через свои головные национальные, региональные и международные органы.

Группы НПО

Группы неправительственных организаций, занимающихся проблемами развития сельских районов, могут быть национальными по своему охвату, как MYRADA в Индии, BRAC в Бангладеш или FONGS в Сенегале, или региональными, как Коалиция неправительственных организаций стран Азии за аграрную реформу и развитие сельских районов, в число формальных членов которой входят 26 национальных и региональных групп неправительственных организаций и учреждений, действующих в восьми азиатских странах, КЛАДЕС в Латинской Америке и Карибская система комплексного развития сельских районов.

Контроль и оценка участия населения

70. К сожалению, некоторые правительства все еще рассматривают содействие применению самостоятельных подходов к развитию сельских районов как слишком дорогостоящую деятельность, не способствующую устойчивости и/или, в худшем случае, даже ведущую к политической дестабилизации. Хотя верно то, что первоначальные "невозвратные издержки" осуществления проектов на основе самостоятельных подходов могут быть выше, чем при осуществлении проектов кредитования с помощью дотаций или

значительных субсидий, результаты недавних исследований свидетельствуют о том, что должным образом реализуемые самостоятельные проекты ведут к тому, что подобные издержки быстро сокращаются через три-четыре года.

71. Законный вопрос возникает в связи с проблемой устойчивости при реализации самостоятельных подходов. С 1989 года ФАО проводит ряд исследований, направленных на изучение последствий, которые имеют проекты в рамках бывшей Программы обеспечения участия населения в пяти странах в Африке и Азии, в целях получения ответа именно на этот вопрос. Хотя результаты исследований основаны на весьма ограниченной выборке стран, в четырех из пяти случаев они свидетельствовали о том, что примерно 30-60 процентов функционирующих на основе принципа самообеспеченности мелких структур, созданных в рамках этих проектов, по-прежнему продолжали активно предоставлять ценные услуги своим членам (без каких-либо расходов со стороны правительства) два или три года спустя после того, как ФАО прекратила оказывать поддержку. Позитивные последствия сокращения объема расходов на проведение работы по распространению среди мелких фермеров сельскохозяйственных знаний в развивающихся странах очевидны, поскольку при таком подходе удастся относительно успешно практически полностью избежать расходов на эти цели со стороны правительства, в результате чего оно может распределять сэкономленные средства среди учреждений, занимающихся вопросами распространения специальных знаний, кредитования, здравоохранения и образования.

РАЗДЕЛ 4
ЖЕНЩИНЫ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ И РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ

Основные моменты

- Некоторый прогресс свидетельствует о позитивных последствиях политики с учетом гендерного фактора для развития сельских районов.
- Сельское хозяйство и нищета в сельских районах становятся все более "феминизированными" явлениями в связи с экономическими и политическими потрясениями.
- Справедливый доступ к ресурсам в сельских районах и контроль над ними для женщин-фермеров имеет существенно важное значение для устойчивого сельскохозяйственного развития в большинстве районов.

Во всем мире женщины, проживающие в сельских районах, играют важную роль в сельском хозяйстве (включая рыбный промысел, лесное хозяйство и животноводство) и развитии сельских районов и во многих странах являются основной опорой отраслей сельскохозяйственного сектора и систем производства продуктов питания. В то же время во всем мире группы населения, находящиеся в наиболее неблагоприятном положении, состоят из сельских женщин в развивающихся странах, которые в последнюю очередь пользуются благами процессов экономического роста и развития или испытывают на себе их неблагоприятные последствия. Гендерная предубежденность и слепота сохраняются: лица, ответственные за формирование политики, планирование развития и предоставление услуг в сельскохозяйственном секторе, в общем-то по-прежнему видят фермерами только мужчин.

Сельские женщины и продовольственная безопасность

72. Нищета, отсутствие продовольственной безопасности и ухудшение состояния окружающей среды считаются важнейшими проблемами развития и занимают самое приоритетное место в международной повестке дня развития после Международной конференции по проблемам питания (МКП, 1992 год) и Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД, 1992 год) и принятия Платформы действий четвертой Всемирной конференции по положению женщин (1995 год). Эти проблемы имеют крайне негативные последствия для сельских женщин в связи с их низким социально-экономическим, юридическим и политическим статусом, а также их важнейшими функциями как производителей и управляющих домашним хозяйством. Причины и результаты этого воздействия носят системный характер и имеют далеко идущие последствия для развития сельского хозяйства и сельских районов в целом и для всех инициатив, нацеленных на улучшение питания, производства и распределения продуктов питания и сельскохозяйственных продуктов и условий жизни сельского населения.

73. В этом контексте наделение женщин большими правами будет играть центральную роль в реализации инициатив, нацеленных на улучшение питания, производства и распределения продуктов питания и сельскохозяйственных продуктов и условий жизни сельского населения. По сравнению с мужчинами они имеют меньший доступ к производственным ресурсам (например, рабочей силе, воде, земле, садовым культурам, лесным культурам, технологиям, факторам сельскохозяйственного производства, кредитам, рынкам, методической помощи, подготовке кадров и даже своему собственному труду). В то же время доступ женщин к социальным услугам (например, школьному обучению, здравоохранению и информации о здоровье, планированию семьи) сокращается. И все эти препятствия дополняются отсутствием у женщины экономических, политических и юридических прав для того, чтобы улучшить свое положение.

74. По мнению все большего количества исследователей, непосредственную ответственность за снабжение домашних хозяйств продуктами питания в основном несут женщины. Идет ли речь о странах Африки, расположенных к югу от Сахары, или о странах Карибского бассейна, где женщины производят 60–80 процентов основных продуктов питания, об Азии, где они выполняют более 50 процентов трудовых операций в секторе выращивания риса, или о Юго-Восточной Азии и тихоокеанском регионе или Латинской Америке, где их приусадебные садовые участки представляют собой наиболее сложные из известных систем сельскохозяйственного производства, – везде женщины несут значительную ответственность за системы производства продуктов питания и ведения сельского хозяйства и располагают важными знаниями о них. Женщины часто осуществляют большую часть трудовых операций и принимают решения в отношении широкого спектра послеуборочных мероприятий, включая хранение, обработку и сбыт, и играют ведущую роль в переработке продуктов питания вне ферм – либо на микропредприятиях, либо в качестве наемных рабочих в агропромышленном секторе.

75. От голода и недостаточного питания страдает более 1,3 млрд. людей в развивающихся странах. Большинство из них относится к следующим категориям: дети в возрасте до пяти лет, особенно девочки; женщины детородного возраста, особенно беременные женщины или кормящие матери; и члены домашних хозяйств с низкими доходами, значительную долю которых возглавляют женщины. Во Всемирной декларации по проблемам питания 1992 года было провозглашено, что "право женщин и девушек- подростков на достаточное питание имеет важнейшее значение". В то же время женщины в домашних хозяйствах в сельских районах часто получают меньше продуктов питания, чем мужчины – как в абсолютном выражении, так и с учетом различных потребностей в питании. Действительно, в соответствии с оценками, более 70 процентов людей, живущих в условиях абсолютной нищеты, составляют женщины.

76. Согласно выводам недавних исследований, имеется непосредственная связь между доступом женщин к доходам и управлению ресурсами домашних хозяйств и повышением уровня продовольственной безопасности домашних хозяйств и улучшением питания членов семьи. Эта связь, наряду с важным значением увеличения продуктивного потенциала женщин и их вклада в системы производства продуктов питания, должна находиться в центре внимания при разработке стратегий и программ, нацеленных на укрепление продовольственной безопасности и улучшение питания.

Труд и феминизация сельского хозяйства

77. В сельских районах развивающихся стран женщины расходуют более 16 часов в день на производство, переработку, сбыт и приготовление продуктов питания, сбор топлива и доставку воды и выполнение других домашних обязанностей, помимо заботы о детях и членах расширенных семей. Тем не менее большинство сельских женщин не получают за свой труд непосредственную оплату. Женщина может работать 60 часов или более в неделю, одновременно выполняя домашние обязанности, работу на ферме и помимо фермы, не получая при этом заработной платы и наличных доходов в любом виде. По сути дела, рабочий день женщин в развивающихся странах на треть больше, чем рабочий день мужчин, а их доход, по оценкам, составляет лишь одну десятую дохода мужчин. Таким образом, сельские женщины сталкиваются со специфической дилеммой: они больше работают и меньше получают.

78. Экономический кризис 80-х годов, программы структурной перестройки, вооруженные конфликты и засухи, как полагают, сказываются на положении женщин еще более неблагоприятным образом, чем на положении мужчин, что приводит к явлению, которое в Организации Объединенных Наций называется "феминизация нищеты". В частности, миграция мужской рабочей силы, вынужденная миграция (т.е. экологические беженцы и лица, спасающиеся от гражданских конфликтов) и распад традиционных структур семьи привели к резкому возрастанию количества домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, на которые приходится от 16 процентов от общего количества сельских домашних хозяйств на Ближнем Востоке до 60 процентов в некоторых частях Африки и которые составляют более 7 миллионов в азиатско-тихоокеанском регионе. Спектр показателей в рамках регионов весьма широк, как об этом свидетельствуют проведенные недавно исследования в ближневосточном регионе; количество домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, варьируется от 25 процентов в Пакистане до 13 процентов на Кипре и 6,1 процента в Сирии ^{13/}. Эти явления также способствовали "феминизации сельского хозяйства", т.е. большему сосредоточению сельскохозяйственных операций в руках сельских женщин.

79. В тех случаях, когда домашние хозяйства вынуждены добывать дополнительные поступления или когда они сталкиваются с уменьшением доступа к услугам в связи с экономическим кризисом, программами структурной перестройки или утратой ресурсов, как правило, именно женщинам приходится мобилизовывать свою энергию для изыскания компенсации. В рамках стратегий в области ликвидации нищеты, сельского хозяйства, земельной реформы, населенных пунктов и структурной перестройки, как правило, не учитываются различные условия жизни и потребности сельских мужчин и женщин, не рассматриваются различные последствия политики для женщин и мужчин. Нищету в сельских районах можно уменьшить лишь при условии признания и полноценного учета этих проблем при разработке, осуществлении и оценке стратегий и программ.

Сельские женщины, окружающая среда и доступ к землевладению

80. Функции женщин по регулированию состояния окружающей среды и как ключевых участников деятельности по достижению устойчивого развития были подчеркнуты в Найробийских перспективных стратегиях (НПС) и далее выделены в ходе Конференции по сельскому хозяйству и окружающей среде "Ден Бош" (ФАО/Нидерланды) и на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, а также нашли свое отражение в Повестке дня на XXI век, в частности в главе 24, "Глобальные действия в интересах женщин в целях обеспечения

^{13/} Страновые доклады Регионального отделения ФАО для Ближнего Востока, подготовленные к четвертой Всемирной конференции по положению женщин.

устойчивого и справедливого развития". Технические знания сельских женщин в области устойчивого использования ресурсов для охраны почвенных и водных запасов и рационального управления ими, борьбы с вредителями, использования и охраны лесов и рационального использования генетических ресурсов растительного и животного мира нуждаются в признании.

ТАБЛИЦА 3

Процент сельскохозяйственных угодий, принадлежащих женщинам-фермерам в четырех избранных странах

Характер владения землей	Таиланд	Тринидад	Нигерия	Сирия
Личная собственность	22,50	8,75	4,38	-
Земля мужа	38,75	30,00	23,00	41,25
Подарок мужа	-	-	30,11	-
Земля семьи	10,00	8,75	11,88	36,25
Земля правительства	-	25,00	-	-
Земля общины	-	-	20,00	-
Самовольно занятая земля	-	8,75	-	-
Арендованная земля	28,75	18,75	10,63	22,50

Источник: Manju Dutta Das, FAO 1995.

81. Многие сельские женщины в значительном количестве развивающихся стран не имеют доступа к земле или закрепленным правам собственности на землю. Документами на право владения землей обладают их мужья, отцы и братья, и в результате этой практики они практически лишены права пользоваться официальными источниками кредита или быть членами фермерских организаций, которые могли бы предоставить им доступ к факторам производства, способствующим стабилизации или укреплению их систем производства. Доступ сельских женщин к услугам по методическому обеспечению сельского хозяйства во всем мире составляет лишь примерно одну двадцатую часть по сравнению с мужчинами, о чем далее говорится в разделе 5.

82. Весьма вероятно, что для неимущих сельских женщин, особенно в наименее развитых странах, значительное количество детей по-прежнему является важным достоянием и источником непосредственной и долгосрочной социальной и экономической защищенности. Этот факт находит свое отражение в той значительной роли, которая отводится детскому труду в отсутствие трудосберегающих технологий в домашних хозяйствах и на фермах, а также в отсутствие механизмов социальной защиты. В ходе ЮНСЕД и МКНР (Международной конференции по народонаселению и развитию) было

признано важное значение статуса женщин в изменении структур репродуктивного поведения и уровней рождаемости и, в конечном счете, тенденций роста народонаселения.

Политика и планирование с учетом гендерной проблематики

83. Необходимо более глубокое понимание последствий макроэкономической политики для женщин, проживающих в сельских районах. К сожалению, исследования по изучению воздействия на женщин реформ, связанных со структурной перестройкой в процессе развития сельского хозяйства и сельских районов, по сути носят ограниченный характер, несмотря на то, что для установления вышеупомянутых связей необходима надежная система информации. Таким образом, многие аналитики и лица, занимающиеся планированием и разрабатывающие политику, не осведомлены о последствиях разнообразных программных решений относительно развития сельского хозяйства и сельских районов для населения, находящегося в неблагоприятных условиях. Кроме того, отмечается недостаток специалистов в области макроэкономической политики, имеющих практический опыт работы в социальной и гендерной сферах. Также отсутствуют соответствующие данные и показатели, особенно в отношении всего комплекса функций, выполняемых проживающими в сельских районах женщинами в производстве, фермерских домашних хозяйствах и общинах. Более того, осуществляемая в развивающихся странах деятельность по оценке, сбору и анализу данных с разбивкой по признаку пола, относящихся к сельскому населению, не отвечает предъявляемым требованиям 14/. Участие женщин в работе организаций – включая низовые группы, профессиональные ассоциации, НПО и сети – имеет жизненно важное значение для политической пропаганды с целью добиться равенства в сфере развития и повысить социально-экономический статус женщин.

Достигнутый прогресс

84. Хотя произвести оценку прогресса, достигнутого в деле повышения статуса проживающих в сельских районах женщин во всем мире, нелегко вследствие отсутствия достоверных сведений, статистических данных и показателей, имеются факты – особенно те, которые стали известны за последние пять лет, – свидетельствующие о достижении такого прогресса, пусть и в ограниченных масштабах. Согласно докладу ПРООН, показатели ожидаемой продолжительности жизни женщин растут на 20 процентов быстрее, чем соответствующие показатели для мужчин; почти в два раза быстрее растут показатели для женщин в области обеспечения грамотности взрослого населения и совокупные показатели зачисления в школы в странах развивающегося мира; более половины женщин в странах развивающегося мира пользуются современными методами контрацепции, и их коэффициент фертильности снизился с 5,4 в 1970–1975 годах до 3,6 в 1990–1995 годах.

85. Более широкая осведомленность на глобальном уровне о гендерных последствиях для процесса развития влечет за собой постепенные изменения на всех уровнях, содействуя тем самым искоренению гендерных предубеждений и уделению особого внимания взаимосвязанным процессам, способствующим обострению таких проблем, как нищета, отсутствие продовольственной безопасности и деградация окружающей среды. Деловое общение и установление связей между проживающими в сельских районах женщинами и отстаивающими их интересы лицами в НПО, министерствах и учреждениях, занимающихся вопросами развития, повлекло за собой создание вышеупомянутых национальных и международных форумов, связанных с улучшением положения женщин.

14/ Информацию по данному вопросу см. в описании недавних мероприятий ВКАРПС в области сбора данных, связанных с этой проблемой.

86. Введение в действие конвенций, соглашений, новых законодательных актов, политики и программ представляло собой один из крайне важных шагов на пути к расширению доступа женщин к производственным ресурсам и контролю над ними. Однако чаще всего сельские жители не осведомлены о юридических правах женщин или почти не располагают средствами правовой защиты в случае нарушения прав.

87. Новые программы также направлены на поощрение участия женщин в процессе принятия решений на различных уровнях, отчасти путем создания национальных женских организаций и учреждения в технических министерствах подразделений, занимающихся вопросами УЖР. Это представляло собой важный шаг на пути к обеспечению учета женской проблематики в национальной стратегической повестке дня. Однако вследствие недостатков технического порядка, ограниченного доступа к финансовым и людским ресурсам и ограниченных масштабов прямого участия предполагаемых бенефициариев в осуществляемой деятельности непосредственное воздействие многих из таких инициатив на положение сельских женщин часто проявляется в меньшей степени, чем это ожидалось.

СЕВА в Индии

СЕВА (Ассоциация женщин, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью) представляет собой низовой профессиональный союз, объединяющий в своих рядах примерно 50 000 женщин, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью. Основное внимание в рамках всей работы СЕВА уделяется вопросу о том, каким образом улучшить жизнь неимущих женщин в экономическом и социальном плане и добиться их большей экономической самостоятельности.

СЕВА мобилизовала женщин округа Банас-Канта на участие в проводимой правительством Индии программе РЖДСР (развитие женщин и детей в сельских районах). Главная задача этой программы заключается в обеспечении изменения качества жизни неимущих женщин и их детей посредством увеличения доходов. Благодаря выявлению приносящих доход видов деятельности многие сельские женщины получили работу; в настоящее время занимаются трудовой деятельностью и работают по найму 7000 женщин.

До настоящего времени СЕВА организовала 42 группы РЖДСР для участия в различных мероприятиях, проводимых в округах Радханпур и Санталпур, и эти группы на федеративных началах были включены в состав окружной ассоциации - "Banaskantha DWCRA Mahila SEWA Association". Эта ассоциация оказывает помощь в области производства, маркетинга, профессиональной подготовки и кредитования и предоставляет другие виды услуг.

В настоящее время мероприятия осуществляемые при помощи женщин в рамках РЖДСР, нацелены также на изменение представлений правительственных чиновников об этой деятельности в том смысле, что реализуемые по ее линии программы уже не носят дотационный характер, а ориентированы на обеспечение самостоятельности.

(Источник: Нанавати, Академия СЕВА, 1994 год)

88. НПО и общинные организации часто первыми признавали крайне важную роль и потребности сельских женщин и поэтому оказывали значительное воздействие на процесс развития и на задачи организаций, занимающихся вопросами развития. Этот успех, возможно, отчасти обусловлен эффективностью их деятельности в интересах сельских женщин и усилий в целях предоставления им права голоса в процессе принятия решений.

Прогресс в улучшении положения сельских женщин не был достаточно глубоким, чтобы обратить вспять процессы, ведущие к феминизации нищеты и сельского хозяйства и отсутствию продовольственной безопасности, и облегчить бремя, которое ложится на плечи женщин в связи с деградацией окружающей среды. Более того, дальнейшее осуществление политики, негативно сказывающейся на положении сельских женщин, во многих районах мира замедляет прогресс или сводит на нет достигнутые ранее успехи, связанные с коэффициентами материнской и детской смертности, репродуктивным здоровьем и питанием женщин, доступом к производственным ресурсам и услугам в области профессиональной подготовки, а также уровнем образования.

РАЗДЕЛ 5
ОБРАЗОВАНИЕ, ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ЗНАНИЙ

Основные моменты

Базовое образование, под которым часто имеют в виду обучение грамоте и счету, представляет собой один из важнейших компонентов достижения социально-экономического развития. Образование является не только универсальным правом, но и средством углубления знаний, повышения квалификации и формирования взглядов индивида и расширения возможностей общества обеспечивать развитие.

- Как формальное, так и неформальное образование для мужчин и женщин тесно связаны с производительностью в сельском хозяйстве.
- В настоящее время широко признается тот факт, что самодеятельные подходы к распространению знаний способствуют более эффективному учету в рамках этого процесса проблем, с которыми сталкиваются фермеры.

Образование закладывает фундамент для расширения возможностей людей получать и обрабатывать информацию, расширяет их перспективы и кругозор и укрепляет их самостоятельность. Оно также способствует повышению эффективности услуг в области профессиональной подготовки и распространения знаний. Образование является одним из средств уменьшения масштабов нищеты за счет увеличения объема производства, повышения эффективности и уровня доходов, а также средством улучшения положения неимущих групп населения.

Воздействие бюджетных ограничений

Образование приносит дивиденды

Результаты исследования, касающегося вопросов образования в развивающихся странах, показали, что производительность труда фермеров, закончивших четыре года обучения в начальной школе, выше в среднем на 8,7 процента 1/. Результаты другого исследования свидетельствуют о том, что один дополнительный год обучения в школе способствует увеличению объема фермерского производства примерно на 2,5 процента 2/. Проведенный недавно анализ показывает, что в Восточной Азии один дополнительный год обучения способствует увеличению реального ВВП более чем на 3 процента 3/.

1/ Джеймисон и Лау, 1982 год

2/ Чау и Лау, 1987 год

3/ Лау, Джеймисон и Луат, 1991 год

89. Большинство государств-членов сообщают о росте за последние пять лет показателей зачисления как в начальную, так и в среднюю школу. К сожалению, из многих стран поступают сообщения о сокращении расходов на образование вследствие бюджетного дефицита. Рост показателей зачисления в школы и сокращение государственных расходов на образование привели к снижению качества и эффективности системы образования во многих государствах-членах.

90. Однако в большинстве своем статистические данные отражают лишь показатели зачисления в школу, при этом число учеников, выбывших из школы, до недавнего времени не принималось во внимание. Многие дети из бедных семей записываются в школу и вскоре после этого бросают учебу по семейным или экономическим обстоятельствам. Наиболее распространенной среди причин отсева по экономическим соображениям являются высокие альтернативные издержки, связанные с направлением детей на обучение в школу. Эти альтернативные издержки оказывают большое влияние на принимаемые в домашних хозяйствах решения, касающиеся разделения труда и распределения продуктов питания, особенно в бедных семьях, проживающих в сельских районах. Мировая продовольственная программа успешно сотрудничала с государствами-членами в рамках реализации инициатив, направленных на предотвращение оттока детей из школ. Например, МПП осуществляет управление программами организации питания в школах во многих странах, с тем чтобы, в частности, привлечь учащихся, снизить показатели отсева из школы и улучшить уровень питания детей.

Образование женщин и развитие

91. Вне всякого сомнения, инвестирование в образование женщин является важным фактором содействия экономическому росту. Результаты исследований показывают, что образование женщин может содействовать повышению производительности, улучшению здоровья и питания, рациональному использованию природных ресурсов и планированию семьи. Образованные матери

имеют меньшие по размеру и более здоровые семьи и, как правило, располагают более высокими доходами и способствуют образованию как сыновей, так и дочерей 15/.

92. Государства-члены сообщают, что в целом за последние пять лет число женщин, обучающихся в системе начального, среднего и высшего образования, возросло. Число женщин, изучающих сельскохозяйственные предметы в африканском регионе, также увеличилось. Например, в Бенине с 1990 года зафиксирован общий прирост в размере 8 процентов. Данные, представленные Конго, свидетельствовали о том, что в 1984 году 34 процента учащихся специализированных сельскохозяйственных школ и курсов составляли женщины; в 1989 году этот показатель увеличился до 53 процентов (Сводный доклад: положение женщин в регионе Африки, 1995 год). В последние 10 лет в Африке число женщин, изучающих сельскохозяйственные дисциплины, увеличилось с 15 до 24 процентов от общего числа учащихся 16/. Хотя в деле набора женщин в учебные программы и был достигнут некоторый прогресс, их число все еще является недостаточным по сравнению с мужчинами во многих государствах-членах. Выгоды социального характера, связанные с образованием женщин, – это пока что нереализованный потенциал.

93. Хотя научные исследования и свидетельствуют о большой выгоде от инвестирования в образование женщин (превышающей выгоду для мужчин в социальных вопросах), проблема недостаточной образованности женщин сохраняется ввиду укоренившихся представлений о слабой отдаче от образования девочек и культурных предрассудков. ОЭСР 17/ выявила следующие вопросы в качестве ключевых элементов, содействующих более широкому участию женщин в процессе образования: уход за детьми в раннем возрасте, наличие школ неподалеку от общин, децентрализация и локализация образования.

Трудности на пути образования женщин

Сегодня имеются по-прежнему факторы, которые препятствуют образованию женщин во многих развивающихся странах:

Лица, занимающиеся разработкой политики, правительства, учреждения и широкие слои населения все еще недостаточно осведомлены о важных выгодах, которые может принести образование женщин.

Отсутствие соответствующих школ неподалеку от общин усиливает нежелание семей заниматься образованием дочерей.

Стоимость образования во многих странах делает его недоступным для многих сельских семей, в результате чего они не направляют своих дочерей в школы.

15/ Доклад ОЭСР, 1992 год.

16/ Справочник сельскохозяйственных учебных заведений в Африке ФАО, 1995 год.

17/ Доклад ОЭСР, 1992 год.

Бытует представление о высоких потенциальных издержках, связанных с направлением девочек в школы, в том числе связанных с выполнением домашних обязанностей и нереализованными потенциальными доходами дочерей и матерей; для более бедных семей, проживающих в сельских районах, эти издержки, по всей вероятности, будут выше, поскольку женщины, как правило, вносят более весомый вклад в обеспечение благосостояния семьи.

Отсутствие примера для подражания, на кого стремились бы походить молодые женщины: прежде всего женщин-преподавателей и других специалистов.

Культура, традиционные уклады и религия во многих случаях не содействуют образованию женщин, зачастую ограничивая их жизнь стенами дома.

Распространение сельскохозяйственных знаний и подготовка сельскохозяйственных кадров

94. В течение 80-х годов правительства многих стран сократили свои расходы на цели распространения знаний, несмотря на все возрастающее число людей, активно занятых в сельском хозяйстве. В Африке расходы на сельское хозяйство и распространение знаний сократились в этот период на 50 процентов, в результате чего уменьшился не только охват мероприятиями по распространению знаний, но и их качество. Сегодня двое из трех фермеров в Африке никак не связаны со службами распространения знаний. В Азии это соотношение равно трем из четырех. В Латинской Америке – шести из семи, а на Ближнем Востоке – пяти из шести. Во многих сельскохозяйственных системах значительная, если не основная доля сельскохозяйственных работ выполняется женщинами, однако число женщин из методистов, занимающихся распространением знаний, остается на низком уровне, составляя лишь 12,3 процента от общего числа работников по распространению сельскохозяйственных знаний в Африке. Женщины-фермеры отмечают, что зачастую работники по распространению знаний обходят их стороной, особенно методисты-мужчины. Данные, приведенные в рамках Глобальных консультаций ФАО о распространении сельскохозяйственных знаний 1989 года, свидетельствовали о том, что в представивших доклады развивающихся странах 6 процентов времени агента по распространению знаний и ресурсов приходится на долю крупных фермеров, ведущих товарное хозяйство; 26 процентов – небольших товарных фермеров; 24 процента – фермеров, ведущих натуральное хозяйство; и 6 процентов – на долю женщин, работающих на фермах.

95. Низкий уровень подготовки значительной части методистов по распространению знаний является одним из вопросов, который требует своего решения в развивающихся странах: на континенте по-прежнему ощущается недостаток квалифицированной рабочей силы в областях, связанных с сельским хозяйством, несмотря на прогресс, достигнутый в последние три десятилетия. Около 39 процентов работников по распространению знаний во всем мире имеют лишь средний уровень образования или ниже; 33 процента обучались на промежуточном уровне; 23 процента имеют первую степень высшего образования; и лишь чуть более 5 процентов имеют полное высшее образование. В развивающихся странах эта картина значительно хуже 18/.

Распространение сельскохозяйственных знаний: новые подходы

18/ Доклад о работе Глобальных консультаций ФАО о распространении сельскохозяйственных знаний, 1989 год.

96. В 70-е годы деятельность служб по распространению сельскохозяйственных знаний характеризовалась директивным подходом к передаче технологий. В 80-е годы многие развивающиеся страны применяли рекомендованный Всемирным банком подход в области распространения знаний, связанный с системой обучения и организации посещений на места. В последнее время основное внимание уделялось необходимости применения таких методов в области распространения знаний, которые предусматривали бы более широкое участие населения, в том числе участие фермеров в планировании и осуществлении программ. Внедрявшиеся первоначально в широком масштабе донорами, НПО и организациями технической помощи в рамках таких программ, как Программа развития мелких фермерских хозяйств (ПРМФХ) и Программа обеспечения участия населения ФАО (80-е годы) и Программа комплексных методов борьбы с сельскохозяйственными вредителями (МБСВ) ЮСАИД-ФАО и Программа Р4К МФСР в Индонезии (начало 90-х годов), эти подходы сегодня получают быстрое распространение в других странах Азии и Африки и начинают заинтересовывать учреждения по распространению сельскохозяйственных знаний, которые ищут более эффективные методы сокращения расходов, связанных с распространением знаний и подготовкой фермеров.

Различные стратегии, разработанные в целях улучшения деятельности служб по распространению знаний и сокращения расходов

- Организация активных групп фермеров в целях обеспечения эффективного участия и ускорения распространения технологий, навыков и знаний;
- более тесное сотрудничество с группами в целях повышения эффективности и действенности; распространение знаний среди фермеров на основе использования имеющегося опыта на местах, а также с учетом того, что фермеры лучше перенимают новые идеи, наблюдая за другими фермерами, которые применяют их на практике;
- улучшение технического содержания; содержание программ должно утверждаться и апробироваться с фермерами и должно быть рассчитано на конкретные группы;
- обзор стратегий и программ распространения знаний с группами фермеров: необходимо постоянно обновлять программы на основе данных, получаемых от фермеров;
- совершенствование коммуникации на основе использования всего комплекса средств массовой информации с целью распространения данных, рассчитанных на определенные группы;
- укрепление системы управления распространением знаний: системы управленческой информации должны использоваться для контроля достигнутых показателей и совершенствования программ; и
- улучшение базовой подготовки и производственного обучения методистов-практиков по распространению сельскохозяйственных знаний.

97. Службы по распространению сельскохозяйственных знаний в развивающихся странах зачастую находятся в менее выгодном положении по сравнению с другими неотложными национальными приоритетами, обусловленными часто политикой, которая прежде всего рассчитана на городских потребителей. На этапе перехода к политике структурной перестройки и приватизации производственных предприятий и служб частный сектор все шире участвует в оказании услуг, связанных с распространением знаний. Приватизация этих служб, несомненно, является наиболее приемлемой в тех случаях, когда фермеры используют технически передовые технологии и имеют средства, необходимые для найма специальных служб с целью защиты своих инвестиций. Во многих развивающихся странах сельская беднота, безземельные крестьяне, женщины, стоящие во

главе домашних хозяйств, и женщины-фермеры, скорее всего, не располагают достаточным капиталом или кредитом для оплаты частных услуг. Это справедливо в первую очередь в отношении тех, кто зависит от натурального сельского хозяйства как средства выживания. Тем не менее именно они относятся к тем слоям населения, которые наиболее нуждаются в услугах по распространению знаний, финансируемых за счет государственных средств.

98. Службы по распространению знаний более не рассматриваются в качестве органов, занимающихся исключительно распространением информации о сельскохозяйственных методах. Целевые группы не ограничиваются лишь фермерами, а охватывают широкие слои женщин и сельской молодежи. В последнее десятилетие все больше внимания уделяется просвещению молодежи о последствиях быстрого роста населения, развитии навыков руководства, приобретении умений, необходимых для участия в приносящих доход видах деятельности, ВИЧ/СПИД и защите окружающей среды. Все больше вопросы защиты окружающей среды и устойчивого развития включаются в программы сельскохозяйственного образования и распространения сельскохозяйственных знаний. Устойчивое развитие сельского хозяйства требует от служб распространения знаний разработки все более сложных рекомендаций и обширных сведений с учетом сложного характера процесса роста производства и более эффективной защиты окружающей среды. Программа распространения знаний освещает гендерные вопросы, специфические потребности сельской бедноты и важную роль молодежи как следующего поколения фермеров. Переосмысление подходов в деле распространения знаний, с уделением первоочередного внимания процессам широкого участия населения, должны касаться также сферы подготовки специалистов по распространению знаний. Необходима подготовка по методике решения проблем и обеспечения связи с полным учетом имеющихся у фермеров знаний об их экологических и сельскохозяйственных системах.
