

# ПАРАМЕТРЫ И РИСКИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ЛИЛИЯ РЕВЕНКО

МГИМО (У) МИД России, Москва, Россия

---

## Резюме

Нормальное развитие человеческой цивилизации невозможно без адекватного физиологическим потребностям обеспечения населения мира продовольствием. До настоящего времени человечеству не удалось добиться состояния, характеризующегося постоянным доступом к продовольствию всех людей планеты: около 800 млн человек недоедают, миллионы страдают от хронического голода.

Более полувека на глобальном, региональном и национальном уровнях вырабатываются меры, направленные на обеспечение населения продовольствием. В XXI веке в решение глобальной проблемы продовольственной безопасности включены практически все страны мира, международные организации, неправительственные и финансовые структуры, экспертное сообщество, представители бизнеса. Объединение и координация усилий по решению этой проблемы приобретает все большее значение.

На современном этапе важнейшей чертой международного сотрудничества, направленного на снижение остроты продовольственной проблемы, является его комплексный многоуровневый характер. В орбиту международного сотрудничества по обеспечению продовольственной безопасности все активнее стали вовлекаться организации, которые ранее не ставили перед собой целей многостороннего взаимодействия по данной проблематике.

Значимым этапом международного сотрудничества по обеспечению глобальной продовольственной безопасности стал 2015 год, когда мировое сообщество подводит итоги достижения задач Всемирного продовольственного саммита 1996 года и Целей развития тысячелетия 2000 года, а также намечена программа нового документа в области развития, в котором проблема обеспечения населения мира питанием рассматривается в качестве важнейшего приоритета.

Цель статьи – анализ современной системы международного многоуровневого взаимодействия, направленного на обеспечение глобальной продовольственной безопасности. Основными задачами являются определение критериев и индикаторов обеспечения продовольствием, выявление векторов международного сотрудничества, ресурсного потенциала, связи с другими проблемами мирового развития.

На основе документов и материалов международных организаций, аналитических трудов российских и зарубежных специалистов делаются выводы о невозможности достижения прогресса в обеспечении недоедающего населения планеты продовольствием без активного международного сотрудничества не только в аграрной сфере, но и в решении общих экономических, торгово-политических, инвестиционных проблем.

## Ключевые слова:

продовольственная безопасность; международное сотрудничество; индикаторы экономического развития; глобальные тенденции; Цели развития тысячелетия; международные организации.

В современном мире, несмотря на усиление конкуренции между различными группами государств и иных международных игроков, продолжает существовать комплекс проблем, которые привлекают к себе внимание практически всех субъектов мирового общения. Обеспечение глобальной продовольственной безопасности в этом ряду находится на одном из первых мест. Являясь экономической, общегуманитарной, медицинской, социальной, нравственной категорией, продовольственная безопасность еще в XX веке была осознана в качестве глобальной политической проблемы. При этом ее значимость имеет явно выраженное стратегическое измерение, поскольку число недоедающих в мире составило в 2015 г. 794,6 млн человек (10,9% от общего числа жителей планеты)<sup>1</sup>.

На протяжении более чем полувека мировое сообщество предпринимает целенаправленные усилия по обеспечению продовольственной безопасности, однако эта проблема далека от окончательного разрешения. Более того, возникают все новые угрозы и вызовы, которые требуют своих ответов и мер.

Тематика продовольственной безопасности в настоящее время включается в повестку дня практически всех международных и региональных форумов, что, безусловно, отражает и подчеркивает ее значимость. Посвященные ей разделы присутствуют во всех документах высокого уровня, касающихся основных проблем развития человечества. Многие страны мира, в том числе и Россия, включают обеспечение продовольственной безопасности в концепции национальной безопасности в качестве важнейшего элемента. Вопросы международного сотрудничества в этой связи приобретают все большее значение.

В решении проблемы достижения продовольственной безопасности по характеру охвата, специфике взаимодействия субъектов, практическим мерам реализации по-

ставленных задач, получаемым эффектам выделяются три уровня: глобальный, региональный и национальный.

На глобальном уровне мировое сообщество в рамках международных правительственных и неправительственных организаций, форумов, различных форм взаимодействия экспертов определяет масштаб проблемы, приоритетные направления ее решения, оценивает ресурсы и потенциал для достижения цели. На современном этапе в решение глобальной продовольственной проблемы вовлечены многочисленные международные организации: Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Всемирная продовольственная программа, Международный фонд сельскохозяйственного развития, Международный валютный фонд, Организация экономического сотрудничества и развития, Конференция ООН по торговле и развитию, Мировой банк, Всемирная торговая организация, Международный исследовательский институт продовольственной политики, Рабочая группа высокого уровня ООН и другие.

Специфика международного сотрудничества в сфере продовольственной безопасности сегодня определяется тем, что в 2015 г. подводятся итоги по двум важнейшим документам – решениям Всемирного продовольственного саммита (ВПС) 1996 г. и Целям развития тысячелетия (ЦРТ) 2000 года, срок действия которых завершается. Одновременно прорабатываются дальнейшие действия мирового сообщества по обеспечению населения продовольствием после 2015 г. в контексте общей программы международного развития.

## 1

Направление и интенсивность международного сотрудничества в решении проблемы продовольственной безопасности на каждом этапе в значительной степени зависит от состояния обеспечения населения

<sup>1</sup> Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: на пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом. Рим: ФАО, ВПП, ВФСР. 2015. 72 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/a-i4646r.pdf> (дата обращения 02.06.2015).

мира продовольствием. В свою очередь оценка масштаба проблемы определяется подходами к понятию и индикаторами продовольственной безопасности.

На современном этапе **продовольственная безопасность** понимается как *«состояние, характеризующееся постоянным физическим, социальным и экономическим доступом для всех людей к достаточному по объему, безопасному и питательному продовольствию, необходимому для удовлетворения их потребностей в полноценном питании и пищевых привычек и поддержания активного и здорового образа жизни»*<sup>2</sup>. Такое многозначное определение, выработанное Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН, детализируется в материалах других международных организаций, а также отдельных стран.

Трансформация категории «продовольственная безопасность» происходит по мере углубления процесса глобализации, роста интернационализации производства и потребления продовольствия, под воздействием новых знаний и концепций рационального питания, но в первую очередь под влиянием новых взглядов на систему взаимодействия стран мира, направленную на борьбу с недоением и голодом.

Периодизация ее трансформации в XX веке, проведенная нами ранее [Ревенко 2012], должна быть дополнена отражением эволюционных изменений в XXI веке. Если ранние трактовки продовольственной безопасности формировались исключительно на национальном уровне и исходили из стремления стран к независимости от внешней среды при обеспечении населения продуктами питания, то после сырьевых кризисов 1970-х годов утвердилось понятие «всемирная продовольственная безопасность». Обеспечение населения мира продовольствием и борьба с голодом были провозглашены одной из глобальных проблем человечества. В этот период впервые вырабатываются критерии продоволь-

ственной безопасности мира и страны. Подобные изменения были вызваны диффузией локальных продовольственных кризисов, их синхронизацией в мировом масштабе. Переход локальных агропродовольственных кризисов на региональный и международный уровни потребовал и совместных усилий мирового сообщества для их преодоления.

Впоследствии концепция продовольственной безопасности достаточно быстро эволюционировала под влиянием новых принципов оценки степени самообеспечения общества продуктами питания, выработки правил регулирования сельскохозяйственных рынков и доступа к ним с учетом права каждого человека на обеспечение продовольствием в условиях экономической и политической стабильности и получение продовольственной помощи в кризисных ситуациях.

Новые принципы нашли отражение в документах Всемирного форума по проблемам продовольствия, проходившем под эгидой ООН в Риме в 1996 году. На мероприятии была принята Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности, которая впервые назвала бедность, а не демографическо-ресурсный дисбаланс, основной причиной нехватки продовольствия и угрозы продовольственной безопасности мира и отдельных стран.

Выработанный на стыке веков ООН международный документ «Цели развития тысячелетия» не просто обозначил необходимость решения проблемы продовольственной безопасности, но и увязал ее с тематикой развития мировой экономики. Агропродовольственный кризис 2006–2011 годов и экономический кризис 2008 года подорвали возможность достижения ЦРТ в полном объеме, но не изменили общего подхода к трактовке продовольственной безопасности, к пониманию связи проблем обеспечения продуктами питания и развития.

<sup>2</sup> Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире. Множественные проявления продовольственной безопасности. Рим: ФАО, 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/docrep/018/i3458r/i3458r.pdf> (дата обращения 26.05.2015).

Одновременно происходила эволюция понятия «устойчивое развитие». Не ставя целью детально разбирать этот процесс, нельзя не отметить, что в последнее десятилетие устойчивое развитие стало тесно увязываться с вопросами продовольственной безопасности, а характеризующие ими процессы находятся во взаимозависимости. С одной стороны, достичь прогресса в обеспечении устойчивости развития возможно лишь путем рационализации использования всех видов ресурсов. Это ограничит возможности расширения сферы предложения продовольственных товаров в общемировом масштабе. С другой стороны, только развитие на основе научно-технического прогресса может создать условия для повышения обеспеченности населения мира продовольствием, что требует расширения использования ресурсов и ограничивает возможности достижения устойчивости во взаимодействии общества и природы.

Хронологической точкой пересечения реализации концепций устойчивого развития и обеспечения продовольственной безопасности мира также становится 2015 год, когда в рамках международных механизмов предполагается объединить усилия для выстраивания минимально противоречивых форм и методов развития, не нарушающего права будущих поколений и одновременно позволяющего устранить голод на планете. Однако, как справедливо отмечают российские исследователи, «прогнозировать продолжительность периода, необходимого для решения глобальной продовольственной проблемы, почти безнадежно» [Анфиногентова, Крылатых 2013]. При этом сочетание новых факторов и условий развития мира требует и новых подходов к решению этой проблемы<sup>3</sup>.

## 2

В основе принятия решений по проблеме продовольственной безопасности на

всех уровнях лежит критериальный принцип, то есть выработанный на основе современных исследований для ограниченного периода времени набор показателей, характеризующих степень обеспеченности продовольствием и направления изменений этого процесса.

Эволюция подходов к оценке общего состояния и отдельных индикаторов глобальной, региональной и национальной продовольственной безопасности в XXI веке базируется на принципах, выработанных на первом Всемирном форуме по проблемам продовольствия 1996 года. Таких принципов четыре: наличие, доступ, стабильность и использование.

*Наличие* продовольствия на основе критериев Римской декларации увязывалось ФАО в 2014 г. со средним объемом производства продовольствия в стоимостном выражении, адекватностью средней энергетической ценности пищевого рациона, а также с долей злаков, корнеплодов, клубнеплодов и белков животного происхождения в пищевом рационе населения. *Доступ* в свою очередь характеризовался четырьмя группами показателей: состоянием транспортной инфраструктуры, доходами населения, индексами цен, масштабами недоедания.

Под *стабильностью* понимается, с одной стороны, внешняя зависимость по базовым продуктам и, с другой стороны, политическая сбалансированность, отсутствие насилия и террора, нарушающих естественные процессы получения продовольствия.

Принцип *использования* предполагает доступ к улучшенным источникам водоснабжения и санитарно-техническим сооружениям, а также оценку медицинского состояния категорий населения, страдающих от недопотребления продовольствием.

Подробно индикаторы продовольственной безопасности, классифицированные по вышеуказанным четырем принципам, представлены в методическом блоке еже-

<sup>3</sup> A Life of Dignity for All, UN Secretary-General's Report on the MDGs and the Post-2015 Agenda at the 68th Session of the UNGA. United Nations Organization. September 2013 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/SG\\_Report\\_MDG\\_EN.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/SG_Report_MDG_EN.pdf) (дата обращения 28.05.2015).

годных аналитических документов ФАО<sup>4</sup>. На основе базовых индикаторов с использованием богатого математического инструментария рассчитываются производные показатели: масштаб распространения голода и недоедания, средний уровень потребления продовольствия, вариативность потребления, минимальная калорийность пищевого рациона и другие.

Вместе с тем до сих пор отсутствует универсальная и объективная система оценки состояния продовольственной безопасности на глобальном, региональном или национальном уровнях. Эксперты ФАО, предлагающие методику такого анализа, одновременно дают и критическую оценку ее отдельным составляющим. Они справедливо отмечают, что целесообразно было бы учитывать не только объем потребления пищевой энергии, но и объем ее расходования различными категориями населения, ведь малоподвижный и активно физически работающий индивидuum нуждаются в разном объеме потребляемых калорий<sup>5</sup>. Кроме того, подчеркивается необходимость учета не только показателей макроуровня, но и отдельных индикаторов микроуровня. Однако это привело бы к высокой степени детализации и затруднило бы проведение расчетов, необходимых для выработки политики обеспечения продовольственной безопасности. При этом состояние данных в отношении многих показателей находится на уровне, недостаточном для принятия информированных решений. Поэтому одна из глобальных инициатив ФАО послед-

них лет связана с совершенствованием системы мониторинга и оценки показателей, имеющих отношение к тематике продовольственной безопасности.

Поскольку на международном уровне тематика продовольственной безопасности тесно связана с программами развития, оценка ее состояния находится в сфере внимания и других организаций системы ООН. Особую значимость проблема формирования достоверных индикаторов приобрела в настоящее время на этапе выработки мировым сообществом нового программного документа в отношении проблем развития, именуемого «Повестка на период после 2015 года». Выработка целей и индикаторов развития, в том числе по продовольственной безопасности, даже была основной темой обсуждения третьей сессии межправительственных переговоров на Генеральной Ассамблее ООН в марте 2015 года.

Подготовленный Статистическим бюро ООН технический доклад, основанный на глубокой аналитической базе, содержит перечень основных индикаторов для определения состояния устойчивого развития мира после 2015 г. с разбивкой по основным целям<sup>6</sup>. Для определения степени достижения цели искоренения голода, обеспечения продовольственной безопасности и улучшения питания, а также поддержания устойчивого развития сельскохозяйственного сектора разработаны показатели по восьми группам задач. Столь важный шаг на пути унификации подходов к оцен-

<sup>4</sup> Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире. Множественные проявления продовольственной безопасности. Рим: ФАО, 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/docrep/018/i3458r/i3458r.pdf> (дата обращения 26.05.2015);

Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: на пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом. Рим: ФАО, ВПП, ВФСР, 2015. 72 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/a-i4646r.pdf> (дата обращения 02.06.2015).

<sup>5</sup> Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: на пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом. Рим: ФАО, ВПП, ВФСР, 2015. 72 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/a-i4646r.pdf> (дата обращения 02.06.2015).

<sup>6</sup> Technical report by the Bureau of the United Nations Statistical Commission (UNSC) on the process of the development of an indicator framework for the goals and targets of the post-2015 development agenda. United Nations Organization [Электронный ресурс]. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6754Technical%20report%20of%20the%20UNSC%20Bureau%20%28final%29.pdf> (дата обращения 04.06.2015).

ке состояния обеспечения продовольствием позволит более фокусированно концентрировать усилия мирового сообщества в борьбе с голодом после 2015 г. и, соответственно, выявлять приоритеты международного сотрудничества.

Разница в подходах к оценке степени обеспеченности продовольствием наглядно проявилась в 2015 г., когда вышел в свет ежегодный аналитический доклад Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, Всемирного фонда сельскохозяйственного развития и Всемирной продовольственной программы «Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: на пути к достижению намеченных на 2015 г. международных целей в области борьбы с голодом». Поскольку анализ уровня продовольственной безопасности в докладе дается на момент подведения итогов по двум важнейшим документам: решениям Всемирного продовольственного саммита (ВПС) 1996 г. и Целям развития тысячелетия (ЦРТ) 2000 года, срок действия которых завершается в 2015 г., то и сравнение индикаторов идет по обоим документам. Поскольку цели и критерии в них разнятся, показатели достижения показателей по каждому из них также отличаются.

Всемирный продовольственный саммит в качестве базового целевого показателя определил двукратное снижение недоедания к 2015 г. по сравнению с базой 1990–1992 годов, а в Целях развития тысячелетия заложен показатель двукратного снижения голода за этот же период, поэтому для подведения итогов используются фактически две системы измерений. В ЦРТ дополнительно введен еще один важный целевой индикатор – распространенность пониженной массы тела у детей до 5 лет, по которому прогресс менее заметен. Причинами этого эксперты считают несбалансированный рацион питания, плохие санитарно-

гигиенические условия, отсутствие должного доступа к чистой питьевой воде. Обеспечение этих условий посредством реализации экономических программ остается менее достижимым, чем обеспечение физиологических норм потребления калорий.

Вопросами ликвидации разрыва в представлениях мирового сообщества о состоянии глобальной продовольственной безопасности и ее основных компонентов занимаются эксперты и других авторитетных международных структур. В рамках Экономического и социального совета ООН по данной теме подготовлен аналитический доклад<sup>7</sup>. Независимые эксперты, подчеркивая опасность некорректной оценки рисков продовольственной безопасности, отмечают, что из-за неточных данных целые слои населения в малообеспеченных странах фактически выпадают из сферы внимания органов, оказывающих продовольственную помощь регионам, находящимся как в стабильно плохом состоянии, так и в ситуационно кризисном.

Еще одна методическая проблема – выработка корректного прогностического подхода к определению состояния продовольственной безопасности. Например, данные по масштабу недоедания в докладе ФАО 2015 г. были даны за период 2014–2016 годов, то есть они являются строго оценочными. Далее по ним делаются выводы о масштабе проблемы (таблица 1) и на их основе базируются предложения о дальнейших направлениях работы мирового сообщества по искоренению голода и недоедания в отдельных регионах.

Данные 2015 г. свидетельствуют о продолжении долгосрочной тенденции снижения доли недоедающих в мире по сравнению с началом века. Однако если в развитых регионах мира доля недоедающих составляет менее 5% от численности населения, то в развивающихся регионах – 12,9%, колеблясь от 41,3% в Центральной Африке

<sup>7</sup> Report of the Friends of the Chair Group on Broader Measures of Progress. Note by the Secretary-General. Economic and Social Council. Statistical Commission. Forty-sixth session. 3–6 March 2015. E/CN.3/2015/2 [Электронный ресурс]. URL: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc15/2015-2-BroaderMeasures-E.pdf> [дата обращения 01.06.2015].

Таблица 1  
Состояние продовольственной безопасности в мире по методике ФАО

	Численность недоедающих (млн чел.)			Доля недоедающих (% от населения)		
	1990–1992	2000–2002	2014–2016	1990–1992	2000–2002	2014–2016
Всего в мире	1010,6	929,6	794,6	18,6	14,9	10,9
Развитые регионы	20,0	21,2	14,7	<5,0	<5,0	<5,0
Развивающиеся регионы	990,7	908,4	779,9	23,3	18,2	12,9
Азия	741,9	636,5	511,7	23,6	17,6	12,1
Африка	181,7	210,2	232,5	27,6	25,4	20,0
Латинская Америка и Карибский бассейн	66,1	60,4	34,3	14,7	11,4	5,5
Океания	1,0	1,3	1,4	15,7	16,5	14,2

Источник: Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: на пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом. Рим: ФАО, ВПП, ВФСР. 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/a-i4646r.pdf> (дата обращения 02.06.2015). С. 8.

до менее 5% в Северной Африке. Разрыв в обеспечении продовольствием между регионами и странами не только не преодолен, но и в некоторых случаях углубляется.

Наиболее критичным остается положение с продовольственной безопасностью в Западной Азии и Центральной Африке, где доля голодающих и недоедающих увеличилась по сравнению с 1990–1992 годами, которые берутся в качестве базы для оценки эффективности основных региональных программ. В то же время в Латинской Америке, Восточной и Юго-Восточной Азии успешно реализованы программы снижения уровня недоедания<sup>8</sup>.

Необходимость целостного, комплексного подхода к решению проблемы продовольственной безопасности обозначена еще на предыдущих этапах, вместе с тем в настоящее время пришло понимание невозможности выделения какого-то одного направления. В этой связи и в предвари-

тельных документах подготовки «Повестки дня после 2015 года»<sup>9</sup>, и в экспертных работах [Крылатых 2014] отмечается многоуровневый характер целей и задач мирового сообщества. К ним относятся такие элементы, как достижение экономической и социальной стабильности, возможность для населения жить без войн и конфликтов, эффективное инвестирование, оптимизация управления ресурсами и их использованием, справедливая торговля продовольствием, адаптация к изменению климата, забота о состоянии почвы, оптимизация использования ресурсов Мирового океана и другие не менее важные вопросы.

Каждый из них заслуживает отдельного рассмотрения, ведь голод и недопотребление продовольствия оказывают отрицательное воздействие на здоровье нации, на производительность труда и интеллектуальное развитие личности, что тормозит

<sup>8</sup> Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: на пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом. Рим: ФАО, ВПП, ВФСР. 2015. 72 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/a-i4646r.pdf> (дата обращения 02.06.2015).

<sup>9</sup> *Belhassen B.B.* Benefits and Costs of the Food Security and Nutrition Targets for the Post-2015 Development Agenda. FAO Working paper [Электронный ресурс]. URL: [http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/food\\_security\\_and\\_nutrition\\_viewpoint\\_-\\_boubaker.pdf](http://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/food_security_and_nutrition_viewpoint_-_boubaker.pdf) (дата обращения 27.05.2015).

экономический рост и, в свою очередь, способствует углублению проблем продовольственной безопасности. На национальном уровне часто формируется замкнутый круг. В развивающихся странах возможности для импорта продовольствия не покрывают внутренние потребности. Таким образом, эти страны в настоящее время фактически обречены не просто на высокую степень зависимости потребления продовольствия от внешних факторов, но и на невозможность биологического выживания населения без международной помощи.

Кроме того, распространение голода и нехватка продовольствия в значительной степени стали ассоциироваться с войнами и конфликтами. В некоторых странах, особенно африканских, они были самым важным фактором регресса продовольственного сектора экономики и, соответственно, сохранения голода.

Безусловно, для регионов с разным уровнем состояния рассматриваемой проблемы не все 17 целей и 169 задач, которые выкристаллизовались в процессе подготовки нового программного документа по проблематике развития, имеют одинаковое значение<sup>10</sup>.

В рамках многостороннего сотрудничества может решаться также проблема комплексного управления рисками, преимущественно по линии взаимодействия международных и региональных организаций. В большей степени эта форма сотрудничества характерна для развивающихся стран и регионов с низким уровнем показателей обеспечения продовольствием и высокой зависимостью от внешней помощи. Например, Африканский союз (АС) работает с организациями системы ООН, преимущественно ФАО, и благотворительными организациями. В рамках их взаимодействия создано Африканское агентство по развитию потенциала управления рисками. За счет страховых взносов стран и организаций формируется фонд, средства из ко-

торого используются для ликвидации чрезвычайных кризисных ситуаций в обеспечении продовольствием (засухи, стихийные бедствия).

Создание Агентства представляется одним из элементов более широкого сотрудничества Африканского союза с ФАО. ФАО активно поддерживает инициативы АС по искоренению голода на континенте: Декларацию Малабо 2014 года, Новое партнерство в интересах развития Африки (НЕПАД), оказывая помощь в реализации мер по снижению потерь продовольствия, развитию фермерских хозяйств, расширению возможностей женщин в агробизнесе.

### 3

Региональное многостороннее сотрудничество по обеспечению продовольственной безопасности можно подразделить на две категории: по географическому принципу и в рамках интеграционных группировок.

Первый тип взаимодействия основан на пространственной близости стран, общности природно-климатических условий для производства продовольствия, традиций и культуры потребления. Нарращивание совместных усилий по снижению голода и недопотребления продовольствия в странах-соседах, оптимизация продовольственной торговли и технического сотрудничества в агропродовольственной сфере, возможности включения данной проблематики в деятельность региональных организаций позволяет повышать эффективность принимаемых национальных мер и при этом более полно учитывать глобальные тенденции.

Обеспечение продовольственной безопасности в рамках интеграционных группировок становится составной частью общих программ развития. Кроме того, тенденция XXI века – включение тематики продовольственной безопасности в работу межрегиональных объединений и группировок неинтеграционного типа.

<sup>10</sup> Advancing Regional Recommendations for the Post-2015 Development Agenda, Report of the UN Non-Governmental Liaison Service to the 68th session of the UNGA. United Nations Development Programme. September 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html> (дата обращения 30.05.2015).



В исследовании Комитета по всемирной продовольственной безопасности ФАО «Глобальный стратегический механизм в области продовольственной безопасности и питания (ГСМ)» к числу преимуществ регионального взаимодействия в рассматриваемой сфере относится совместное управление трансграничными ресурсами и рисками, более широкие возможности инвестирования, а также «снятие барьеров внутри регионов, укрепление региональных цепочек приращения стоимости, гармонизацию информационных систем, координацию систем мониторинга чрезвычайной продовольственной помощи и мобилизацию ресурсов»<sup>11</sup>. В том же документе отмечается, что «региональные платформы, в соответствии с их мандатами, открывают возможность для диалога между региональными группами, правительствами, донорами и учреждениями системы ООН. Они облегчают достижение консенсуса по общим принципам и предлагаемым действиям и способствуют повышению уровня согласованности политики. Кроме того, они могут давать возможность проводить мониторинг и оценку результативности, а также отслеживание государственных расходов и потоков помощи, тем самым содействуя повышению уровня координации среди доноров, региональных многосторонних банков развития и учреждений системы ООН» [Ревенко 2013].

Региональное сотрудничество координируется организациями системы ООН, преимущественно ФАО. Для объединения усилий государственных структур, международных неправительственных организаций, представителей науки и бизнеса под эгидой организации один раз в два года проводятся региональные конференции, тематика которых отражает местную специфику и повестку дня. В 2014 г. Региональная конференция для Ближнего Востока (РКВБ) была посвящена влиянию на продовольственную безопасность кон-

фликтов и миграции, нехватки воды и потерь продовольствия в процессе доставки ее потребителю. Тематика аналогичного мероприятия для Азии и Тихого океана (РКАТО) – региональная и глобальная политика регулирования, экологически безопасное сельскохозяйственное развитие для достижения нулевого голода. Региональная конференция для Африки (РКА) концентрировалась на роли молодежи в продовольственном секторе и сельскохозяйственном развитии, а также проблемах мелкого фермерства; для Европы (РКЕ) – снижении потерь продовольствия и отходов; для Латинской Америки (РКЛА) – консолидации усилий в борьбе с голодом, создании эффективных продовольственных систем, адаптации к изменению климата. Из пяти региональных конференций ФАО Россия участвует в двух: для Европы и для Азии и Тихого океана [Ревенко 2014].

**Европейский Союз (ЕС)** активно сотрудничает с ФАО по целому спектру направлений, между ними идет интенсивный политический диалог по вопросам стратегического партнерства. В 2015 г. в число приоритетов их взаимодействия входили проблемы полноценного питания, влияние изменения климата на агропродовольственный сектор, раннего предупреждения бедствий, реализации «многостороннего здорового подхода», включающего обеспечение здоровья почв, ресурсов, питания, образа жизни в целом. ФАО поддерживает ЕС в проведении Европейского года развития 2015. Они также взаимодействуют по организации сотрудничества в рамках выставки ЭКСПО 2015, тема которой – «Накормить планету. Энергия для жизни».

Значительный интерес представляет опыт сотрудничества по вопросам продовольственной безопасности в **Форуме АТЭС**, для участников которого характерны серьезные различия в уровне экономического развития и состояния агропродовольственного сектора. Среди них также при-

<sup>11</sup> Глобальный стратегический механизм в области продовольственной безопасности и питания. КВПБ, ФАО. Сороковая сессия, 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/docrep/meeting/O29/MIO19R.pdf> [дата обращения 01.04.2015].

сутствует значительная дифференциация доходов на душу населения и, соответственно, разная доля затрат на питание в структуре расходов, а также в показателе недоедания продовольствия [Ревенко 2013].

В настоящее время из 795 млн человек, которые попадают в категорию недоедающих в мире, 490 млн приходится на страны АТР. При этом 41% всех недоедающих проживает в динамично развивающихся Китае и Индии<sup>12</sup>.

Во время российского председательства в АТЭС проблемы сотрудничества в сфере продовольственной безопасности были включены в число приоритетных. Обсуждались вопросы взаимодействия в обеспечении адекватной помощи недоедающим. Отмечалось, что такая помощь может быть представлена в виде бесплатного питания или талонов на льготное питание, но в этом случае внешний фактор будет сведен к финансовой поддержке. Внешняя помощь может оказываться в виде передачи ресурсов (семян, посадочного материала), технологий выращивания высокоэффективных культур и производства готовых продуктов, совершенствования инфраструктуры аграрного сектора и других способов поддержки [Ревенко 2013]. В этом направлении перед участниками АТЭС остро стоит проблема управления ресурсами и процессами, поскольку переход на другой технологический уровень беднейших стран региона невозможен без использования зарубежного опыта.

Поскольку многие участники АТЭС расположены в субрегионах, подверженных природным катаклизмам, для них остро стоит вопрос оперативного реагирования на стихийные бедствия, поскольку нередки ситуации, когда выжившие от стихии люди погибают от отсутствия продовольствия и

медикаментов. Для таких ситуаций особо важно создание гибко действующих механизмов гуманитарных запасов базовых продуктов питания. Их формирование становится предметом споров по причине их возможного использования в качестве коммерческих буферных резервов, влияющих на функционирование рыночного механизма регулирования, что затрагивает интересы экспортеров и импортеров и подпадает под действие правил ВТО. В АТЭС входят как страны-экспортеры и держатели основных запасов продовольствия, так и страны-импортеры, зависимые от поставок извне, что обостряет ситуацию.

Особенностью современного этапа международного сотрудничества участников Форума становится тот факт, что в объединении БРИКС, представителями которого являются две страны АТЭС (Россия и Китай), также налаживается взаимодействие по обеспечению продовольственной безопасности.

При этом страны БРИКС, как и экономики АТЭС, характеризуются различиями в уровне обеспеченности продовольственной безопасности по всем базовым показателям, что создает сложности в определении приоритетов сотрудничества. Бразилия достигла поставленной в Целях развития тысячелетия задачи по сокращению вдвое числа голодающих преимущественно благодаря тому, что избавление от голода стало центральным элементом повестки дня национальной политики. Доля недоедающего населения в этой стране значительно уменьшилась и, по данным ФАО, в настоящее время составляет менее 5% от общей численности населения. В Индии этот показатель равен 15,2%, в Китае – 9,3%. По ЮАР есть оценочные данные – 5%. По России эта цифра, по оценкам, также составляет менее 5%<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: на пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом. Рим: ФАО, ВПП, ВФСР. 2015. 72 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/a-i4646r.pdf> (дата обращения 02.06.2015).

<sup>13</sup> Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире: на пути к достижению намеченных на 2015 год международных целей в области борьбы с голодом. Рим: ФАО, ВПП, ВФСР. 2015. 72 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/3/a-i4646r.pdf> (дата обращения 02.06.2015).

Поскольку страны БРИКС вовлечены в сотрудничество на региональном уровне, их взаимодействие по проблемам продовольственной безопасности идет эволюционно, по пути согласования глобальных и региональных приоритетов, что пока не позволило выйти на практически значимые решения. При этом была проделана серьезная работа по выработке общих принципов сотрудничества в данной сфере за время с момента принятия Совместного министерского заявления стран БРИКС (еще без ЮАР) по глобальной продовольственной безопасности на саммите в Екатеринбурге в июне 2009 г. до Форталезской декларации, принятой по итогам 6 саммита БРИКС в июле 2014 года. Направления такого сотрудничества разрабатываются в рамках встреч министров сельского хозяйства стран БРИКС.

Сначала в объединении была намечена следующая повестка дня взаимодействия: обеспечение стабильного и устойчивого производства зерновых, развитие фермерских хозяйств, повышение эффективности малых и средних хозяйств, создание сельскохозяйственной информационной базы, разработка общей стратегии обеспечения питанием наиболее уязвимых слоев населения, сокращение негативного воздействия изменения климата на продовольственную безопасность и адаптация сельского хозяйства к климатическим изменениям. Далее расширение тематики шло в русле изменения подходов к решению проблемы продовольственной безопасности на глобальном уровне. В числе приоритетов последних лет – обеспечение населения мира продовольствием в условиях изменения климата и адаптация аграрного сектора к этим изменениям, сохранение почвы как основного ресурса для производства продовольствия, внедрение новых технологий производства сельскохозяйственного сырья.

Из-за того, что все страны БРИКС активно вовлечены в решение проблем продовольственной безопасности на глобальном уровне и, кроме того, каждая из них является участницей соответствующих ре-

гиональных процессов и имеет собственные национальные программы, насущной необходимостью для них становится выстраивание многоуровневой системы связей. Особую практическую значимость приобретает сочетание совместных и двусторонних проектов, особенно по мерам локального реагирования на кратковременные обострения в обеспечении продовольствием.

В Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) вектор взаимодействия по тематике продовольственной безопасности имеет явно выраженные рыночный основания – намеченные направления сотрудничества нацелены на увеличение предложения продовольствия в странах – участниках. Это – прежде всего, создание детализированной информационной базы в помощь внутренней и внешней торговле продовольствием, гармонизация документооборота для упрощения торговых процедур. Кроме того, намечены пути обмена технологиями в агропродовольственном секторе, повышения уровня взаимного инвестирования, реализации совместных проектов в сельском хозяйстве.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) в решении проблем продовольственной безопасности также ориентирован на развитие агропромышленного сектора и повышение степени самообеспечения продовольствием. В числе приоритетов – инвестиционное сотрудничество, устойчивость агропроизводства, создание совместных инфраструктурных объектов в агропродовольственной сфере.

#### 4

Многие направления сотрудничества в сфере обеспечения глобальной продовольственной безопасности вышли на практический уровень в результате взаимодействия министров сельского хозяйства стран «группы двадцати». Особое значение работа по укреплению продовольственной безопасности в рамках клуба получила на пике агропродовольственного кризиса в 2008–2009 годах. В тот период важнейшей проблемой являлась стабилизация цен на

Таблица 2  
Индексы цен на сельскохозяйственное сырье и продовольствие в мировой торговле (2000 г. = 100%)

Товары	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Сельскохозяйственное сырье	96	95	111	125	129	147	164	163	226	289	223	206	186
Продовольствие	100	103	107	121	128	149	169	216	232	273	269	249	239

Источник: *Free market commodity price indices, annual, 1960–2014. UNCTADSTAT. Geneva, 2015. URL: <http://unctad-stat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=30728> (дата обращения 24.04.2015).*

продовольственных рынках, поиск путей снижения их волатильности, уменьшение воздействия спекулятивного фактора на цены на базовые продукты питания.

В настоящее время круг вопросов, обсуждаемых «группой двадцати», охватывает практически все аспекты глобальной продовольственной безопасности. В числе наиболее актуальных в 2015 г. – создание продовольственных систем, способствующих более рациональному использованию природных ресурсов, сокращение потерь продовольствия, обеспечение прозрачности рыночной информации, борьба с изменениями климата<sup>14</sup>. Важным практическим результатом деятельности «группы двадцати» явилось создание по ее инициативе Системы информационного обеспечения сельскохозяйственных рынков (АМИС), деятельность которой направлена на снижение неопределенности рыночной среды в помощь преимущественно мелкому и среднему бизнесу. Постоянной темой деятельности объединения остается также ответственное инвестирование в агропродовольственный сектор.

В период агропродовольственного кризиса активизировалось сотрудничество международных организаций, задействованных в сфере обеспечения продовольственной безопасности, со Всемирной торговой организацией (ВТО). Хотя эта тематика не относится к сфере основной деятельности объединения, его эксперты были подключены к выработке решений «группы двадцати» по выходу из агропродовольственного кризиса. Они участвовали в ана-

литическом обеспечении регулирования рынков с целью снижения волатильности цен на сельскохозяйственные товары. Именно в этот период впервые обеспечение продовольственной безопасности было увязано с состоянием мировых рынков сельскохозяйственных товаров.

В период повышенной волатильности цен на сельскохозяйственное сырье и продовольствие (таблица 2) активизировалось применение мер регулирования, направленных на защиту внутренних продовольственных рынков. Соответственно, участились случаи нарушения правил многосторонней торговой системы для сохранения относительно стабильного обеспечения продовольствием на национальном уровне.

Стабилизация продовольственных рынков и снижение общего уровня цен на базовые товары этой группы не привели к снижению внимания к противоречивой роли международной торговли и торговой политики ряда стран в обеспечении продовольственной безопасности.

В 2013 г. в рамках Балийской конференции Дохийского раунда ВТО Индия увязала проблемы продовольственной безопасности с торгово-политическими вопросами, прежде всего с формированием гуманитарных запасов продовольствия по фиксированному администрируемым ценам. Фактически после Бали окончательно сформировался рыночный подход к регулированию продовольственной проблемы в мире с упором на региональный уровень. Подобное положение фиксирует важную роль ВТО в создании регуляторной среды для

<sup>14</sup> ФАО приветствует обязательства G20 по созданию устойчивых продовольственных систем. ФАО [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/news/story/ru/item/285795/icode/> (дата обращения 03.06.2015).

достижения баланса между развитием торговли и обеспечением продовольственной безопасности. Соответственно, расширяется сотрудничество организации с другими институтами на международном и региональном уровнях.

В апреле 2015 г. было подписано соглашение между ФАО и ВТО о расширении сотрудничества<sup>15</sup>, предусматривающее совместную аналитическую работу. Обозначено взаимодействие по составлению ежегодных докладов и проведению совместных научных и экспертных семинаров, направленных на изучение влияния торговли на продовольственную безопасность, по выявлению направлений торговой политики, оказывающих позитивное и негативное воздействие на проблему голода и недоедания и другие аспекты.

\* \* \*

Несмотря на снижение масштабов голода и недоедания в мире, выраженное в абсолютных и относительных показателях, проблема обеспечения продовольственной безопасности остается одной из важнейших на планете. Ее локализация возможна исключительно при сочетании усилий международных институтов и всех слоев мирового сообщества на многоуровневой основе. Практическое значение имеет как региональное международное сотрудничество, так и более широкое многостороннее взаимодействие.

Важнейшим вектором в поиске решений продовольственной проблемы на современном этапе может оказаться увязка обеспечения населения мира продовольствием с тематикой устойчивого развития. Та-

кой подход в настоящее время находит отражение в совокупности новых концепций, нацеленных на решение проблемы.

Нельзя не согласиться с тезисами и выводами экспертов ФАО о том, что в общемировом масштабе у человечества есть возможность производить достаточно продовольствия, чтобы накормить всех, несмотря на то что в настоящее время от голода страдает каждый девятый житель планеты<sup>16</sup>. Однако для этого нужно выстроить адекватную новым реалиям и вызовам систему отношений не только между субъектами мировой продовольственной сферы, но и между международными организациями, региональными объединениями, национальными структурами гражданского общества.

Нынешний этап представляется переломным в контексте изменения подходов мирового сообщества к решению проблемы продовольственной безопасности. Об этом свидетельствует активизация международного сотрудничества в данной сфере и те цели, которые определяют направления взаимодействия на период после 2015 года. В числе стратегических приоритетов – активизация международного технологического обмена для повышения продуктивности и устойчивости сельского, лесного и рыбного хозяйства, переход к эффективным сельскохозяйственным и продовольственным системам; достижение гендерного равенства в агробизнесе и в социальных отношениях, совершенствование правил и процедур, влияющих на сотрудничество и торговлю; снижение рисков от влияния стихийных бедствий и техногенных катастроф на обеспечение продовольствием.

### Список литературы

Анфиногентова А.А., Крылатых Э.Н. Продовольственная безопасность России: состояние, проблемы, условия обеспечения // Региональные агросистемы: экономика и социология. Ежегодник. 2013. № 1. Крылатых Э.Н. Концепции и методологические основы изучения продовольственной безопасности // Теоретико-методологические проблемы измерения, прогнозирования и управления продоволь-

<sup>15</sup> ВТО и ФАО объявили о расширении сотрудничества в области торговли и продовольственной безопасности. ФАО [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fao.org/news/story/ru/item/284040/icode/> (дата обращения 01.06.2015).

<sup>16</sup> 100 Facts in 14 Themes Linking People, Food and the Planet. Rome: FAO, 2015. URL: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/mdg/100\\_facts/100facts\\_EN.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/mdg/100_facts/100facts_EN.pdf) (дата обращения 05.05.2015).

- ственной безопасностью России. М.: ВИАПИ им А.А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень». 2014. С. 3–5.
- Ревенко Л.С. Продовольственная безопасность: решение возможно // *Международная жизнь*. Специальный выпуск. 2012. С. 145–156.
- Ревенко Л.С. Продовольственная безопасность стран АТЭС: общие тенденции и региональные особенности // *Мировой продовольственный кризис и продовольственная безопасность России* / под ред. С.В. Киселева. М: РГ–Пресс. 2013. С. 15–22.
- Ревенко Л.С. Рыночные аспекты глобальной продовольственной безопасности / *Труды Вольного экономического общества России*. Том 187. М.–Тамбов: Вольное экономическое общество России, 2014. С. 171–176.

# INTERNATIONAL COOPERATION IN PROVIDING FOOD SECURITY

LILIA REVENKO

MGIMO–University, Moscow, 119454, Russia

## Abstract

Human civilization is not viable if it does not provide the population of the world with food. Up to now, humanity has still not succeeded in making food available on a constant basis to all inhabitants of the planet: around 800 million people do not have enough to eat, millions are suffering from chronic hunger.

For more than half a century efforts to develop measures to provide people with food have been undertaken at global, regional and national levels. In the 21st century almost all countries, international organizations, non-government and financial entities, the expert community and representatives of business are working to some degree to try and solve the global problem of food security. The efforts aimed at solving this problem increase each year in scope and magnitude, becoming more unified and better coordinated.

Today a comprehensive multilevel approach is the most important feature of the international cooperation to improve on the current situation. Institutional entities are more and more actively involved in international cooperation regarding this issue. In 2015, the world community is assessing the achievements of 2000 Millennium Development Goals and of the 1996 World Food Summit, but it is also developing a new program of a conceptually new development which prioritises the problem of providing the population of the world with food. Hence, we have reached a chronologically meaningful phase of international cooperation to ensure global food security.

On the basis of documents and materials of international organizations, analytical papers of Russian and international scholars, this paper reaches the conclusion that we are still a long way away from achieving food security and that only dynamic international cooperation, not only in the agricultural area but also in solving economic, trade, political and investment problems could make it possible.

The purpose of this study is to analyse the contemporary international system of the international multilevel cooperation that is focused on solving the global food security problem. The article aims to define food security criteria and indicators, identify the vectors of international cooperation, the resource potential and their links to other problems of international development.

## Keywords:

food security; international cooperation; economic development indicators; global trends.

## References

- Anfinogentova A., Krylatykh E. (2013). *Prodovol'stvennaia bezopasnost' Rossii: sostoianie, problemy, usloviia obespecheniia* [Food security of Russia: state, problems, conditions to ensure it]. *Regional'nye agrosistemy: ekonomika i sotsiologiya. Ezhegodnik*. No. 1.

- Krylatykh E. (2014). Kontseptsii i metodologicheskie osnovy izucheniia prodovolstvennoj bezopasnosti [Concepts and methodological basis for studying food security]. In: *Teoretiko-metodologicheskie problemy izmereniia, prognozirovaniia i upravleniia prodovolstvennoj bezopasnostiu Rossii*. Moscow: Nikonov VIAP: Entsiklopediia rossijskij dereven',: 3–5.
- Revenko L. (2012). Prodovolstvennaya bezopasnostj: reshenie vozmozhno [Food security: solution is possible]. *Mezhdunarodnaia zhizn'*. Special issue: 145–156.
- Revenko L. (2013). Prodovolstvennaya bezopasnostj stran ATEs: obshchie tendentsii i regionalnye osobennosti [Food security of APEC countries: common trends and regional particular features]. In: Kiselev S. (ed.) *Mirovoj prodovolstvennyj krizis i prodovolstvennaia bezopasnostj Rossii [World food crisis and food security of Russia]*. Moscow. RG-Press. P. 15–22.
- Revenko L. (2014). Rynochnye aspekty globalnoj prodovolstvennoj bezopasnosti [Market aspects of global food security]. *Trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*. Vol 187. Moscow–Tambov. Vol'noe ekonomicheskoe obshchestvo Rossii: 171–176. Available at: <http://www.iuecon.org/2014/187-veor.pdf>.