

ГУМАНИТАРНЫЕ АСПЕКТЫ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

И. Н. ЩЕРБАК, А. А. ПОТАПОВА

ФАО – ЕС: НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОКАЗАНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ПОМОЩИ В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ И ПРИ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЯХ

Игорь Николаевич Щербак, канд. ист. наук,
вед. науч. сотр. Института международных
исследований МГИМО МИД России;
вед. науч. сотр. Института Европы РАН;
Чрезвычайный и Полномочный Посол.
E-mail: inshcherbak@gmail.com

Александра Андреевна Потапова,
студентка магистратуры кафедры
социально-экономической географии
зарубежных стран географического факультета
МГУ им М. В. Ломоносова.
E-mail: Alexnadra.Potapova@inbox.ru.

Аннотация. В статье рассмотрена стратегия ФАО по реагированию на чрезвычайные и кризисные ситуации в сферах продовольственной безопасности и сельского хозяйства. Организация проводит мероприятия по раннему предупреждению и прогнозированию стихийных бедствий и конфликтов, несущих угрозу продовольственной безопасности, а также занимается оценкой рисков в отдельных странах. Эта работа перекликается с помощью, которую в рамках своей новой стратегии по укреплению устойчивости государств и обществ оказывает Европейский союз.

Партнерство ФАО и ЕС основано на единстве концептуальных подходов к оказанию чрезвычайной помощи, когда упор делается на раннее прогнозирование кризисных ситуаций и оказание помощи пострадавшим странам. Взаимодействие ФАО и ЕС, опирающееся на механизмы оперативного финансирования чрезвычайной помощи, включает обмен данными, а также совместное использование технических инструментов.

Статус ФАО как политически нейтральной международной организации позволяет ЕС использовать партнерство с ней не только по прямому назначению, но и в целях «мягкого» проецирования своих интересов в различных регионах мира.

Ключевые слова: продовольственная безопасность, влияние кризисных ситуаций и стихийных бедствий, концепция «устойчивости», стратегия реагирования ФАО, партнерство ФАО и ЕС.

СТРАТЕГИЯ ФАО ПО РЕАГИРОВАНИЮ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ И КРИЗИСНЫЕ СИТУАЦИИ В МИРЕ

ФАО накопила значительный опыт реагирования на чрезвычайные и кризисные ситуации в сфере продовольственной безопасности и сельского хозяйства. Организация участвует в оказании помощи общинам в подготовке, предотвращении и уменьшении риска в контексте стихийных бедствий и конфликтов.

Оперативным реагированием на чрезвычайные ситуации, включая координацию международной гуманитарной помощи, занимаются Координационный центр ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и Глобальный кластер по продовольственной безопасности (совместный механизм ФАО и Всемирной продовольственной программы).

ФАО уделяет особое внимание раннему предупреждению и прогнозированию стихийных бедствий и конфликтов в кризисных точках мира, действуя тем самым в русле рекомендаций генерального секретаря ООН и установок Всемирного саммита по гуманитарным вопросам. Под эгидой ФАО создана Система раннего предупреждения и опережающих действий (EWEA), которая специализируется на прогнозировании и разработке планов оперативного реагирования в кризисных ситуациях.

В своей работе по прогнозированию кризисных ситуаций и мониторингу мирового сельского хозяйства специальное подразделение ФАО (Отдел по чрезвычайным ситуациям и восстановлению) опирается на сотрудничество и партнерские связи с другими системами раннего предупреждения, ключевыми из которых выступают:

- Глобальная система информации и раннего предупреждения в сфере продовольствия и сельского хозяйства (GIEWS);
- Система предотвращения чрезвычайных ситуаций и кризиса продовольственных цепочек (FCC – EMPRES);
- Интегрированная система классификации продовольственной безопасности (IPC).

При подготовке своих прогнозов ФАО использует информацию, доклады и бюллетени партнерских организаций ООН (Офис ООН по координации гуманитарной помощи и департамент Всемирной продовольственной программы ООН по анализу уязвимости и определению кризисных точек), а также данные мониторинговых систем Международной Федерации Красного Креста, Международного Комитета Красного креста, Центра по климату Красного Креста и Красного Креста ФРГ.

Полученная информация используется для ежеквартального выпуска специальных докладов ФАО по раннему прогнозированию рисков и обеспечению продовольственной безопасности в мире. Например, в докладе ФАО (EWEA Report) по прогнозам кризисных ситуаций на июль – сентябрь 2017 г. выделены страны с двумя группами рисков (высокий и подлежащий тщательному наблюдению – to watch). К странам с высоким риском отнесены: Йемен (риск голода), Южный Судан (риск голода из-за вооруженного конфликта), северо-восток Нигерии (риск голода на фоне вооруженного конфликта), Демократическая республика Конго (местный конфликт), Кения и Эфиопия (засуха). К странам с потенциальным риском развития неблагоприятной ситуации (необходим мониторинг) отнесены: Уганда (миграция населения), Шри Ланка (хроническая засуха и наводнения), Центральноафриканская Республика (разрастание местного конфликта и потоки беженцев), Чад (растущее число перемещенных лиц в результате конфликта и ухудшения продовольственной безопасности) [2].

Представляет интерес методика, используемая специалистами ФАО при оценке рисков в отдельных странах. Как правило, эта работа проводится в ходе консультаций в рамках специальной экспертной группы на методической основе Интегрированной системы рисков продовольственной безопасности (IPC). Предварительно эксперты составляют финальный список

проблемных стран и определяют принадлежность каждой из внесённых в него стран к соответствующей группе рисков. При этом используются следующие критерии:

- Вероятность возникновения или повторения чрезвычайной или кризисной ситуации в рассматриваемый промежуток времени.
- Потенциальные негативные последствия чрезвычайной ситуации (возможное число пострадавших; размер территории, охваченной стихийным бедствием; степень воздействия на сельское хозяйство и продовольственную безопасность).
- Способность пострадавшей страны справиться с кризисом (оценивается по шкале: очень низкая — низкая — средняя — высокая — очень высокая).

В сфере раннего предупреждения чрезвычайных ситуаций и угроз продовольственной безопасности ФАО в значительной степени полагается на сотрудничество с ЕС. В частности, римская штаб-квартира Организации получает информацию от Мониторинговой миссии сельскохозяйственных ресурсов (MARS) Европейского союза, которая специализируется на прогнозах развития сельского хозяйства в кризисных регионах. Кооперацией с ФАО и другими организациями ООН занимается также Система координации и предупреждения о глобальных чрезвычайных ситуациях ЕС (GDACS). Эта система собирает информацию о чрезвычайных ситуациях в мире (землетрясения, цунами, циклоны, наводнения, извержения вулканов) и дает рекомендации для оптимальной координации международных действий по оказанию эффективной помощи.

Ряд экспертов отмечает, что даже наличие у ЕС и ФАО разветвленной системы раннего предупреждения не дает гарантий своевременного оказания помощи в чрезвычайной ситуации. Например, международное сообщество не смогло оперативно среагировать на голод, разразившийся в Восточной Африке в 2011 г., хотя в этом регионе работали несколько систем раннего предупреждения. По мнению экспертов, подобные сбои происходят из-за недооценки предупреждений, поступающих от систем, и неудовлетворительного планирования чрезвычайных мер. Исправить положение можно созданием продуманной стратегии чрезвычайных мероприятий в непредвиденных обстоятельствах.

Эффективность действий ФАО в чрезвычайных ситуациях во многом обеспечивается наличием у Организации финансового механизма для предоставления помощи пострадавшим странам — Специального фонда по чрезвычайным ситуациям и восстановлению (Special Fund for Emergency and Rehabilitation). Он был создан в 2004 г. для повышения оперативности работы: предельные сроки финансирования в чрезвычайных ситуациях сжались до нескольких дней.

В структурном отношении Фонд состоит из трех компонентов:

Компонент оборотного капитала для финансирования чрезвычайной помощи путем мобилизации возможностей партнеров.

Возобновляемый компонент для оценки масштабов чрезвычайных ситуаций и разработки программ восстановления.

Программный компонент для программ по восстановлению сельскохозяйственного потенциала.

Считается, что такая структура обеспечила гибкость работы Фонда, что в свою очередь повысило привлекательность ФАО с точки зрения международных партнеров-доноров. К тому же доноры оценили сокращение издержек при переводе собственных финансовых средств на оказание гуманитарной помощи.

Согласно ежегодному докладу, по состоянию на 31 декабря 2016 г. из различных источников в Фонд поступило для поддержки масштабных проектов по оказанию чрезвычайной помощи и развитию потенциала оперативного реагирования в целях восстановления сельского хозяйства 308,5 млн долл. [5].

Львиную долю финансовых средств на чрезвычайные операции ФАО получает от Центрального фонда по реагированию на чрезвычайные ситуации (CERF), который был создан в 2005 г. под эгидой заместителя генерального секретаря ООН по гуманитарным вопросам для оказания своевременной и эффективной помощи странам, пострадавшим от вооруженных конфликтов и стихийных бедствий. Ежегодно пополняемый бюджет Фонда составляет 500 млн долл., в том числе 450 млн в форме грантов и 50 млн в форме займов. Хотя ФАО получает не более 12 % этих средств, тем не менее CERF выполняет функцию стратегического финансового инструмента ФАО. Средства Фонда используются, когда необходимо незамедлительное реагирование на масштабные чрезвычайные ситуации. Фонд — второй (после Европейского союза) по объему финансирования донор ФАО.

Представляет интерес подготовленный по заказу ЕС и ООН специальный доклад Офиса ООН по координации гуманитарной помощи (ОСНА), содержащий оценку эффективности сотрудничества Фонда с ФАО. В докладе отмечаются сильные и слабые стороны деятельности ФАО. К первым авторы доклада относят:

- Гибкий мандат, позволяющий одновременно заниматься оказанием чрезвычайной помощи и восстанавливать потенциал пострадавших стран.
- Присутствие едва ли не во всех потенциально кризисных регионах, что дает возможность эффективно прогнозировать потребности стран в оказании срочной помощи и оперативно реализовать на местах компактные краткосрочные проекты (со сроком реализации 6–10 месяцев).
- Политически нейтральный имидж международного донора и активные партнерские отношения с местными акторами (НПО, объединения фермеров, кооперативы) при планировании, осуществлении и мониторинге проектов чрезвычайной помощи в кризисных регионах.
- Наличие систем мониторинга сельского хозяйства в уязвимых регионах и подготовка систематических аналитических докладов, что обеспечило ФАО репутацию надежного партнера международных доноров; ЕС высоко ценит чистоту аудита выделенных донорских средств.

К недостаткам деятельности ФАО авторы доклада относят, прежде всего, разрыв между значительным потенциалом по оказанию помощи на местах (благодаря децентрализованному присутствию в регионах) и относительно неразвитыми системами корпоративного и бюджетного управления, а также закупок, контрактов, информационных механизмов, стандартных процедур и т. п. И хотя за последние годы ФАО многое сделала для совершенствования административных и бюджетных процедур, по-прежнему сохраняется проблема излишней бюрократизации (например, необходимость подписания «соглашений о намерениях» с НПО) и адаптации к чрезвычайным ситуациям. Это снижает оперативность предоставления чрезвычайной помощи: деньги будут выданы через 35–51 день после получения ФАО заявки на чрезвычайную помощь [3]. Авторы доклада полагают, что повышению оперативности могла бы способствовать передача части полномочий по конкретным проектам местным НПО и государственными организациями.

ФАО и ее партнеры помогают развивающимся странам внедрять систему раннего предупреждения продовольственных кризисов. Кроме того, предоставляются нужные ресурсы (семена, ручные инструменты, удобрения и др.) непосредственно семьям, пострадавшим от стихийных бедствий, проводятся работы по восстановлению сельской инфраструктуры, организуется обучение фермеров.

К примеру, меры по смягчению последствий засух включают выдачу местным властям засухоустойчивых сортов семян с коротким циклом вегетации; восстановление или строительство водохранилищ; предоставление технологий для повышения эффективности использования осадков, сокращения стока воды и испарения. ФАО активно участвует также в программах предотвращения засоления воды и сбора воды для орошения. Например, в Бангладеш фермеры регулярно страдают от сезонных штормов и наводнений, а набережные неэффективно защищают поля от морской воды. Для помощи местным фермерам ФАО предоставляет солеустойчивые сорта семян, улучшает методы ведения сельского хозяйства и управления водными ресурсами¹. ФАО оказывает техническую поддержку странам, также реализует различные механизмы реагирования на чрезвычайные ситуации в отношении животных. Существует центр по трансграничным заболеваниям животных (ECTAD), который предназначен для планирования и оказания ветеринарной помощи странам-членам ФАО. ФАО выделяет денежные средства на борьбу с эпидемиями путём профилактики и наблюдения².

Работа ФАО сосредоточена на разработке, защите и восстановлении устойчивых источников средств к существованию, которые позволяли бы обществам, критически зависящим от сельского хозяйства и других природных ресурсов, не подвергаться угрозе в результате кризисов. ФАО, с одной стороны, предпринимает оперативные меры по защите и поддержке сельского хо-

¹ Floods / Emergencies // *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. URL: <http://www.fao.org/emergencies/emergency-types/floods/en/>

² Transboundary animal diseases / Emergencies // *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. URL: <http://www.fao.org/emergencies/emergency-types/transboundary-animal-diseases/en/>

зяйства, продовольствия и питания, с другой — в долгосрочной перспективе уделяет внимание основным факторам, приводящим к рискам, бедствиям и кризисам. Повышение устойчивости требует политической поддержки, инвестиций, технических экспертиз, инноваций и совместной ответственности за предупреждение, снижение и управление рисков на разных уровнях.

Меры, которые предпринимает ФАО по оказанию помощи в кризисных зонах, не всегда отвечают политическим приоритетам некоторых западных доноров. В частности, в 2015–2017 гг. ФАО осуществила три проекта в кризисных регионах восточной Украины (Донбасс и Луганск): предоставление посевного материала (май 2017 г. — 78,2 тыс. евро), передача сельскохозяйственного оборудования (март 2016 г. — 2,3 млн евро), живого скота и птицы (март 2015 г. — 300 тыс. евро). Сверх того, эксперты ФАО выполнили исследование о социально-экономических последствиях кризисной ситуации для сельского хозяйства Донбасса с анализом потребностей региона в чрезвычайной помощи и указанием возможных направлений восстановления сельского хозяйства в посткризисный период [1, р. 31–32]. В мае 2016 г. ФАО опубликовала еще одно исследование перспектив восстановления сельского хозяйства Донбасса в посткризисный период, содержащее рекомендации по приоритетным направлениям оказания помощи [6]. Как представляется, оба исследования ФАО дают международному сообществу важные ориентиры для разработки программ восстановления сельского хозяйства восточных регионов Украины в посткризисный период.

ПРИОРИТЕТЫ ЕС ПО ОКАЗАНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ПОМОЩИ

В июне 2017 г. Евросоюз кардинально изменил свой подход к оказанию чрезвычайной помощи странам, пострадавшим в результате стихийных бедствий и вооруженных конфликтов. 7 июня 2017 г. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини огласила новую стратегию ЕС по укреплению устойчивости уязвимых государств и обществ, находящихся под сильным и долговременным давлением гуманитарных, климатических и военных кризисов [6, р. 23–24]. Новая стратегия знаменует переход от традиционного сдерживания кризисов к структурированному подходу, нацеленному на заблаговременное выявление и купирование факторов уязвимости. В Евросоюзе пришли к выводу, что в настоящее время уже не следует разграничивать гуманитарную помощь и помощь развитию. «Структурная хрупкость» жертв стихийных бедствий и конфликтов, влекущая за собой краткосрочные и долговременные социально-экономические и политические последствия, должна быть предметом более тщательного анализа с тем, чтобы разорвать повторяющийся цикл чрезвычайных ситуаций. Поэтому первоочередная задача Европейского союза — приспособить нынешнюю модель оказания чрезвычайной помощи к современной ситуации, когда сочетание ряда неблагоприятных факторов (голод, хронические наводнения и засухи, вооруженные конфликты, потоки вынужденных мигрантов и т. д.) лишает стабильности целые регионы.

Провозглашенная руководством ЕС новая стратегия де-факто осуществляется с 2012 г. С этого времени Евросоюз стал отдавать предпочтение повышению «устойчивости» стран-реципиентов, озаботившись выявлением причин снижения уровня продовольственной безопасности. На основе концепции устойчивости выработаны специальные критерии отбора стран, претендующих на получение чрезвычайной помощи, а именно:

- Оценка реальных потребностей в помощи (в том числе, общее количество людей в зоне риска).
- Характер продовольственного кризиса и проблем с безопасностью продовольствия.
- Другие факторы уязвимости, включая политические.

В бюджете 2014–2020 гг. на предоставление помощи в чрезвычайных ситуациях выделено 525 млн евро. Решение о выделении помощи принимается структурами ЕС ежегодно в два этапа. На первом этапе на основе имеющейся информации идентифицируются основные регионы и страны. На втором этапе проводится детальный анализ ситуации в странах, уже включенных в список на получение помощи. Как правило, предпочтение отдается странам и регионам с тяжелой социально-экономической ситуацией, где имеют место вооруженные конфликты или масштабные стихийные бедствия. В 2016 г. из 70 стран, изначально включенных в список для оказания помощи, приоритет получили 20 государств, в том числе Сомали,

Эфиопия, Эритрея, Судан, Южный Судан, Гамбия, Либерия, ЦАР, Гватемала, Никарагуа, Гондурас.

В новой стратегии ЕС делается упор на улучшение мониторинга и раннюю диагностику кризисных ситуаций. В этих целях предполагается:

- Повысить эффективность европейской Системы раннего предупреждения конфликтов в тесном взаимодействии с институтами ООН, включая ФАО; Система, до настоящего времени ориентированная на прогнозирование кризисных ситуаций с временной перспективой до 4 лет, будет дополнена механизмами краткосрочного прогнозирования — до 3–6 месяцев.
- Усилить координацию совместных действий с институтами ООН для выработки общих подходов к обмену информацией и опытом практических шагов по реализации концепции «сопротивляемости» в кризисных регионах мира.
- Интегрировать концепцию устойчивости в программную и финансовую деятельность ЕС и партнерских структур ООН при оказании гуманитарной помощи (привлечение местных общин; программная деятельность должна быть рассчитана на долговременную перспективу при сохранении гибкости в краткосрочных проектах; разработка финансовых инструментов для предотвращения дестабилизирующих факторов) [3].

Судя по документам ЕС, в его подходе к оказанию чрезвычайной помощи при гуманитарных катастрофах и конфликтах, как по линии самого Брюсселя, так и через институты ООН, включая ФАО, определяющей становится концепция «устойчивости». Складывается впечатление, что активное продвижение Евросоюзом упомянутой концепции объясняется прежде всего стремлением Брюсселя повысить эффективность своей чрезвычайной помощи, с тем чтобы, вопреки сокращению финансовых ресурсов, укрепить свое влияние в регионах с высокой нестабильностью, как провозглашает Глобальная стратегия ЕС.

Логично предположить, что Евросоюз будет настаивать на том, чтобы финансируемые из его бюджета международные проекты соответствовали концепции устойчивости и ее руководящим принципам. К числу этих принципов относятся:

- Комплексный подход к выявлению факторов, противостоящих вызовам нестабильности; учет внутренних связей между элементами системы госуправления и коммунами.
- Разработка мер, позволяющих справиться с кризисными ситуациями на национальном уровне.
- Содействие реформированию государств и обществ.
- Признание особой ответственности правительств за интегрирование концепции устойчивости в национальную политику и политический диалог на высшем уровне.
- Разработка мер кризисного управления для оперативной защиты населения от природных катастроф и иных вызовов гуманитарной безопасности.
- Оперативное принятие решений об оказании чрезвычайной помощи по мере поступления сигналов от систем раннего предупреждения [6].

Проведенный нами анализ обнаруживает сходство в подходах обеих организаций к деятельности по оказанию помощи при чрезвычайных ситуациях. Концепция устойчивости, предполагающая неразрывную связь между предоставлением гуманитарной помощи и долгосрочной помощи социально-экономическому развитию, интегрирована во все основополагающие документы ФАО. В качестве примера можно сослаться на доклад «Социальная защита и устойчивость; поддержка средств к существованию в затянувшихся конфликтах и в уязвимом гуманитарном контексте» (2017 г.). Он содержит четкое указание на важную роль ФАО в объединении повесток чрезвычайной гуманитарной помощи и развития, а также создании «устойчивости» в странах и местных общинах, пострадавших от стихийных бедствий и конфликтов, с целью стимулирования самостоятельного социально-экономического развития в посткризисный период.

ФАО, будучи политически нейтральной международной организацией, больший упор делает на концепции социальной защиты населения в контексте чрезвычайной помощи при долговременных кризисных ситуациях. В позиционном документе указывается, что в своей деятельности ФАО руководствуется положениями «Повестки ООН — 2030», «Повестки ООН для челове-

чества», а также «Рамочными установками по снижению рисков при чрезвычайных ситуациях 2015–2030», принятыми третьей Международной конференцией ООН по снижению рисков при чрезвычайных ситуациях в Сендае (Япония) в марте 2015 г. В этих документах подчеркивается важность мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций и значимость социальной защиты для снижения гуманитарных рисков при стихийных бедствиях [4, р. 4–5].

СОТРУДНИЧЕСТВО ФАО И ЕС В СФЕРАХ, СОПРЯЖЕННЫХ С ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ПОМОЩЬЮ

На протяжении многих лет Европейский союз выступает главным партнером ФАО в реализации общей цели искоренения крайней нищеты и голода во всем мире. В 1991 г. ЕС стал членом ФАО, а сотрудничество между ФАО и ЕС развивается с 1993 г.

ФАО принимает участие в разработке международных соглашений и политики в области сельского хозяйства, продовольствия и развития сельских районов, в реализации которых участвует и ЕС, – например, Международной конвенции по защите растений (IPPC), созданной в 1952 г. с целью облегчить согласование международных санитарных и фитосанитарных стандартов³. ЕС помогает развивающимся странам участвовать в процессе стандартизации. В данной сфере ФАО также сотрудничает с ВТО. Другой пример – Межправительственная организация по развитию (IGAD), которая создана в 1986 г. для координации усилий стран Африканского Рога по обеспечению продовольственной безопасности, борьбе с последствиями засухи и опустынивания, защите окружающей среды. Ее деятельность финансируется в основном за счёт ЕС⁴.

В рамках своего мандата по созданию, мобилизации и распространению знаний, имеющих отношение к рациональному управлению в сельском, лесном и рыбном хозяйствах, ФАО работает как глобальный центр управления знаниями. Благодаря партнерству с ЕС она смогла создать Программу продовольственной безопасности «Информация для действий» (FSIAP), которая направлена на создание потенциала в области продовольственной безопасности в 20 странах Африки, Ближнего Востока, Центральной и Юго-Восточной Азии.

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПАРТНЕРСТВА

К числу приоритетных направлений сотрудничества ЕС и ФАО относится продовольственная безопасность. Для ее обеспечения, в целях борьбы с нищетой в сельских районах, где проживает 70 % голодающих людей в мире, проводятся меры развития сельских экономик и в первую очередь сельского хозяйства. Это, в свою очередь, влияет на качественное и полноценное питание населения в разных регионах мира. ЕС оказал важную техническую и финансовую поддержку второй Международной конференции по питанию в ноябре 2014 г.⁵

Изменения климата и стихийные бедствия показывают крайнюю зависимость сельского хозяйства от природных условий. Поэтому ФАО в кооперации с ЕС работает над повышением устойчивости, снижением рисков и последствий от стихийных катастроф. Также она стремится внести вклад в устойчивое управление землей и водными ресурсами, стимулировать биоразнообразие сельского хозяйства. Существуют и другие области партнерства. Для решения всех проблем и формирования обоснованной политики необходимы надежные и всеобъемлющие данные. ЕС и ФАО заинтересованы в сборе статистической информации по сельскому хозяйству, уделяя особое внимание развивающимся странам.

ЕС является одним из основных финансовых партнеров ФАО. В настоящее время ФАО осуществляет более 160 проектов, финансируемых ЕС, в различных регионах мира. За 2010–2015 гг. ЕС выделил около 1 млрд долл. на доверительные фонды, осуществляемые ФАО (*Рис.*). В 2015 г. ФАО стала пятым по величине получателем субсидий, финансируемых ЕС.

³ Международная конвенция по защите растений (IPPC). URL: https://znaytovar.ru/s/mezhdunarodnaya_konvenciya_po_zashhh.html

⁴ Межправительственная организация по развитию (ИГАД). Справочная информация. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/rso/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/289730

⁵ The European Union and FAO Partnership: Partnering for Sustainable Rural Development and Global Food and Nutrition Security, March 2016. URL: <http://www.fao.org/3/a-au055e.pdf>

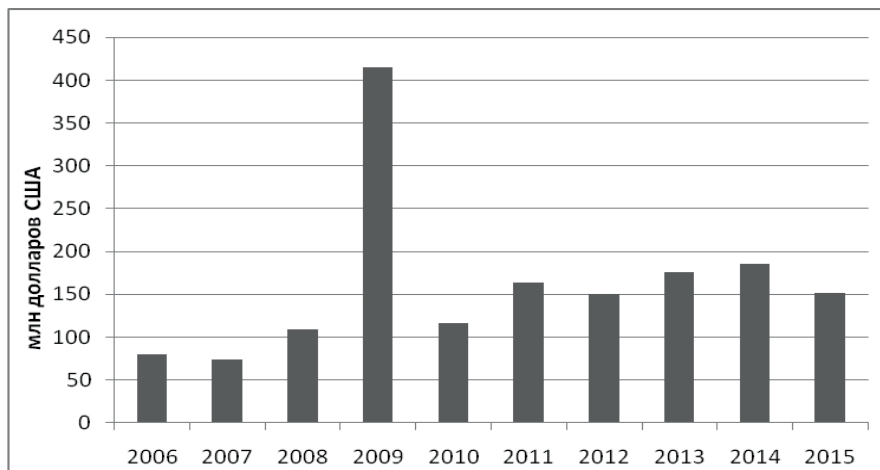


Рисунок. Вклад ЕС в деятельность ФАО за период 2006–2015 гг.
Составлено по данным [8].

В 2015 г. среди проектов, финансируемых Евросоюзом, преобладали межрегиональные или глобальные. При этом доля африканских стран, которые ранее были главными получателями финансовой помощи Европейского союза, значительно снизилась.

Для решения глобальных задач ФАО определила пять стратегических целей своей деятельности. В 2015 г. большинство вкладов ЕС было направлено на повышение устойчивости средств к существующим угрозам и кризисам (36 %), далее следует первая цель – содействие борьбе с голодом, с отсутствием продовольственной безопасности и недоеданием (24 %). Остальные проекты, финансируемые ЕС, в основном способствовали осуществлению стратегической цели 2 – повышение продуктивности и устойчивости сельского, лесного и рыбного хозяйства, и стратегической цели 4 – обеспечение эффективности агропродовольственных систем.

Вклад ЕС в ФАО осуществляется через различные генеральные директораты Еврокомиссии, в том числе около 80 % средств поступают по линии Генерального директората по международному сотрудничеству и развитию (DEVCO), 5 % – через Управление гуманитарной помощи и гражданской защиты (ECHO)⁶.

СОТРУДНИЧЕСТВО ФАО С ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫМ ФОНДОМ ЕС

Резкий рост цен на продовольствие на фоне мирового экономического кризиса 2007–2008 гг. обострил глобальную ситуацию в сфере продовольственной безопасности. В связи с этим ЕС учредил собственный Продовольственный фонд и выделил на поддержку нуждающихся около 1 млрд евро. В 2009 г. через ФАО было направлено более 230 млн евро, что позволило организовать полевые работы в 28 странах Африки, Азии и Латинской Америки, вовлекая в них более 9 млн сельских жителей. Деятельность фонда продовольствия направлена на преодоление переходного периода после чрезвычайных ситуаций, а также на долгосрочное обеспечение продовольственной безопасности⁷. В 2015 г., после запуска двух новых проектов, сотрудничество ЕС и ФАО укрепились.

ПРОГРАММА В ОБЛАСТИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, УСТОЙЧИВОСТИ И ТРАНСФОРМАЦИИ (FIRST)

Вторая цель устойчивого развития ФАО – ликвидация голода, достижение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому сельскому хозяйству.

⁶ FAO and EU Partnership. URL: <http://www.fao.org/europeanunion/eu-in-action/en/>

⁷ FAO's EU Food Facility projects end but their impact continues. URL: <http://www.fao.org/in-action/fao-eu-food-facility-projects-end-but-their-impact-continues/en/>

Поддержка стран для достижения этой цели путем создания благоприятной политики и институциональной среды является основной задачей. Данная программа представляет собой стратегическое партнерство между ФАО и Европейским союзом. В соответствии с ней ЕС в период 2014–2020 гг. инвестирует около 8 млрд евро в более 60 стран для улучшения продовольственной безопасности и устойчивого сельского хозяйства. ФАО оказывает поддержку в создании более благоприятной политической и институциональной среды⁸.

В настоящее время программа активно работает в 32 странах Африки, Ближнего Востока, Центральной, Юго-Восточной Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна, планируется расширение круга участников. Правительства государств получают помощь в анализе текущей национальной политики в сфере продовольственной безопасности и устойчивого сельского хозяйства, разработке вариантов улучшения ситуации, пропаганде и развитии человеческого и организационного потенциала для перемен.

ИНФОРМАЦИОННАЯ ПРОГРАММА ПИТАНИЯ, ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Данная партнерская программа ЕС – ФАО направлена на повышение устойчивости средств к существованию уязвимых слоев населения, на сокращение продовольственных проблем и недоедания посредством более обоснованных решений. Для достижения этих целей обеспечивается техническая и аналитическая поддержка правительственных учреждений, занимающихся вопросами безопасности пищевых продуктов и питания.

Программа включает в себя пять основных областей работы:

- Повышение качества и доступности данных для анализа продовольственной безопасности, питания и устойчивости.
- Интегрированные информационные системы, связанные с продовольственными кризисами, как единый инструмент принятия решений (раннее – предупреждение и действие).
- Междисциплинарный подход для прогнозирования угроз продовольственных кризисов.
- Улучшение качества и анализа безопасности пищевых продуктов и питания: комплексная классификация фаз продовольственной безопасности (IPC) и согласованная структура (CH).
- Усовершенствованные аналитические инструменты для измерения устойчивости⁹.

Информационная программа является одним из основных механизмов поддержки деятельности ФАО в области информационных систем по продовольственной безопасности. Она способствует осуществлению стратегической программы ФАО «Повышение устойчивости средств к существованию во время угроз и кризисов».

* * *

Сотрудничество ФАО и ЕС в оказании чрезвычайной помощи при стихийных бедствиях и кризисных ситуациях представляет собой интересную модель взаимодействия влиятельной международной организации из системы ООН с крупнейшей региональной организацией – Европейским союзом. Оно базируется на общности концептуальных подходов Европейского союза и Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН к оказанию чрезвычайной помощи, углублению которой способствовала принятая Евросоюзом новая Стратегия. Ключевым элементом сотрудничества стали раннее прогнозирование кризисов и оказание помощи в восстановлении социально-экономического потенциала пострадавших стран. ЕС и ФАО практикуют обмен данными, совместное использование технических инструментов и

⁸ *Food and Nutrition Security Impact, Resilience, Sustainability and Transformation (FIRST)*. URL: <http://www.fao.org/europeanunion/eu-projects/first/en/>

⁹ *Information for nutrition, food security and resilience for decision making (INFORMED)* // fao.org. URL: <http://www.fao.org/europeanunion/eu-projects/informed/en/>

информационных систем раннего прогнозирования кризисных ситуаций и мониторинга эффективности предоставленной помощи, а также совмещенные механизмы оперативного финансирования чрезвычайной помощи.

В связке ЕС — ФАО наибольший эффект от чрезвычайной помощи достигается в случае, когда она направлена не только на поставку необходимых материалов и услуг, а в первую очередь — на укрепление способности пострадавших государств восстанавливать социально-экономический потенциал собственными силами.

В статусе политически нейтральной международной организации ФАО обладает целым рядом уникально ценных качеств, включая масштабное присутствие в регионах мира, наличие современной системы финансового аудита, высокий уровень квалификации кадров. Эти качества открывают для ЕС возможность использовать партнерство с ФАО как эффективный инструмент не только для оказания чрезвычайной помощи и содействия в развитии, но и для «мягкого» проецирования своих интересов в различных регионах мира.

Опыт взаимодействия ФАО и ЕС в вопросах оказания чрезвычайной помощи может быть использован российскими ведомствами при планировании и оказании чрезвычайной помощи в партнерстве с ФАО.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. *Angelovsky D. Socio-Economic Impact and Needs Assessment. Donbass Ukraine* // Kyiv, 2015: FAO.
2. *Global Early Warning – Early Action Report on Food Security and Agriculture*. July – September 2017. URL: <http://www.fao.org/3/a-i7453e.pdf>
3. *Cossee O. Evaluation of FAO Interventions Funded by the CERF, October 2010*. URL: https://www.unocha.org/cerf/sites/default/files/CERF/CERF_FAO_Evaluation_-_Final_Version.pdf
4. *Social Protection and Resilience. Supporting Livelihoods in Protracted Crises and in Fragile and Humanitarian Contexts* / FAO; Institute of Development Studies, Rome, 2017. URL: <http://www.fao.org/3/a-i7606e.pdf>
5. *Report on the Special Fund for Emergency and Rehabilitation Activities (SFERA)*. Rome, 27–31 March, 2017. URL: <http://www.fao.org/3/a-ms514e.pdf>
6. *A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Brussels, 07.06.2017*. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/join_2017_21_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v7_p1_916039.pdf
7. *Briefing Paper on Supporting the Recovery of Conflict-Affected Livelihoods in the Donbass Region of Ukraine / People in Need (PIN) May 2016*. URL: <https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/briefing-paper-on-supporting-the-recovery-of-conflict-affected-livelihoods-in-the-donbass-region-of-ukraine.pdf>

IGOR SHCHERBAK, ALEXANDRA POTAPOVA

FAO and EU Partnership for Decision of Food Security Issues in Crisis Situations and Natural Disasters

Igor Shcherbak, PhD (History), Leading Researcher,
Institute for International Studies
MGIMO-University; Leading Researcher,
Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences;
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary.
E-mail: inshcherbak@gmail.com

Alexandra Potapova, Master student,
the Department of Socio-Economic Geography
of Foreign Countries, Faculty of Geography,
Lomonosov Moscow State University.
E-mail: Alexnadra.Potapova@inbox.ru

Summary. The paper addresses FAO's main principles and strategy for responding to emergency and crises situations in the field of food security and agriculture. The organization carries out measures for early warning and forecasting of natural disasters and conflicts, which can seriously complicate food security in crisis areas of the world. Active work is carried out to forecast emergencies, as well as to assess risks for individual countries. Particular attention is paid to the new EU strategy to strengthen the "resilience" of vulnerable states and societies under the pressure of humanitarian, climatic and military crises.

The partnership between FAO and the EU is based on the integration of conceptual approaches to emergency assistance. Emphasis is placed on early forecasting of crisis situations and helping to restore the socio-economic potential of affected countries and their further development. Such interaction is based on the exchange of data and the exchange of technical tools, as well as on financing mechanisms for emergency assistance.

FAO is a politically neutral international organization with a number of comparative advantages. The EU uses partnership with it as an effective tool not only for providing emergency assistance and development assistance, but also for indirectly projecting its interests in various regions of the world.

Keywords: food security, the impact of crisis situations and disasters, sustainable development, emergency assistance, FAO and the EU partnership.