



Семейные Фермерские Хозяйства

Симон Блондо и Анна Корзенски

Руководствуясь *Глобальным планом действий Десятилетия семейных фермерских хозяйств Организации Объединенных Наций на 2019–2028* годы, авторы настоящей юридической справки рассматривают конкретные способы, с помощью которых можно законодательно поддержать политические процессы, направленные на повышение вклада семейных фермерских хозяйств в достижение целей в области устойчивого развития. Справка составлена на основе правового документа 108 "Законодательные и нормативные рамки для семейных фермерских хозяйств". Цель ее заключается в том, чтобы представить директивным органам различные варианты законодательного и нормативного регулирования, что поможет им разобраться в сложностях существующих механизмов, поддерживающих семейные фермерские хозяйства, содействуя при этом разработке наиболее подходящих к соответствующим национальным условиям поддерживающих подходов. С учетом многосекторального характера семейных фермерских хозяйств и огромного вклада семейных фермеров в устойчивое обеспечение населения мира питательными продуктами, в настоящей юридической справке рассматриваются законодательные и регулятивные процессы в четырех взаимосвязанных областях деятельности, которая способствует устойчивому и инклюзивному преобразованию агропродовольственных систем в целях улучшения производства, улучшения состояния окружающей среды, улучшения питания и улучшения качества жизни для всех, а также реализации принципа "никто не должен остаться без внимания": 1. доступ к ресурсам и возможностям; 2. устойчивость и традиции; 3. питание и здоровый рацион питания; и 4. жизнестойкость и социально-экономические услуги.



Введение

Семейные фермеры¹ чрезвычайно важны для повышения инклюзивности, устойчивости, жизнестойкости и эффективности агропродовольственных систем не только потому, что в семейных фермерских хозяйствах занято 30 процентов населения мира и производится более 80 процентов мировых продуктов питания в стоимостном выражении (ФАО, 2014а), но и ввиду того, что они играют роль хранителей биоразнообразия, ландшафтов и культурного наследия. В настоящее время в мире насчитывается более 600 млн семейных фермерских хозяйств (Lowder, Sánchez и Bertini, 2019), причем более 98 процентов ферм занимают менее 20 гектаров (ГЭВУ, 2013), в то время как 90 процентов рыбаков заняты маломасштабным рыболовством, на которое приходится половина мирового вылова рыбы (ФАО, 2020а).

Несмотря на то, что семейные фермерские хозяйства играют ключевую роль в устойчивом преобразовании агропродовольственных систем для того, чтобы накормить население мира питательной пищей, они по-прежнему относятся к тем группам населения, которые больше всех страдают от бедности и уязвимости (ФАО, 2020b). Более 75 процентов беднейшего населения мира живут в сельской местности и полагаются на сельское хозяйство для обеспечения своих средств к существованию. При этом семейные фермеры – в частности, мелкие производители продуктов питания, женщины, молодежь, коренные народы и этнические меньшинства – относятся к тем, кто сталкивается с наивысшей степенью экономического, финансового, социального и экологического риска (ФАО и МФСР, 2019а). При том, что в 2021 году более 2,3 млрд человек лишены круглогодичного доступа к достаточному питанию (этот годичный скачок, который равен росту за предыдущие пять лет, произошел частично из-за глобальной пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19), и более 3 млрд взрослых и детей не имеют доступа к здоровому рациону питания (в основном из-за его слишком высокой стоимости), необходимы самые безотлагательные действия. Исходя из нынешних тенденций, можно предположить, что Цель в области устойчивого развития (ЦУР) 2 не будет достигнута с отставанием в охвате почти на 660 млн человек. В отношении 30 млн из них это связано с долгосрочными последствиями пандемии (ФАО, МФСР, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ, 2021).

Для того, чтобы успешно выйти из этой тяжелой ситуации, необходим комплекс согласованных политических и инвестиционных проектов, включающих огромное количество мер (ФАО, МФСР, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ, 2021). Наряду с прочими последовательными мерами эффективный и быстрый способ решения неотложных проблем во всех агропродовольственных системах предлагает законодательство. Оно также поддерживает устойчивость политических процессов и дает прекрасную возможность претворить наднациональные обязательства и рекомендации в национальные цели и задачи. Четко определенная правовая база – это инструмент обеспечения стабильности для консолидации усилий, направленных на трансформацию агропродовольственных систем. Четко сформулированные, применяемые, соблюдаемые и контролируемые законы обеспечивают ясность и возможность прогнозирования, что создает благоприятную среду для деятельности (т.е. прозрачные и подотчетные механизмы и институты управления), одновременно расширяя инклюзивные экономические возможности для всех, особенно для уязвимых групп. Как четко указано в *Глобальном плане действий Десятилетия семейных фермерских хозяйств Организации Объединенных Наций на 2019–2028 годы* (ДСФХ ООН),

¹ Согласно рабочему определению ФАО, семейное фермерское хозяйство – это способ организации производства в секторах сельского хозяйства, лесного хозяйства, рыбного хозяйства, пастбищного животноводства и аквакультуры, которое управляется и осуществляется семьей и опирается в основном на труд членов семьи, как женщин, так и мужчин. Семья и фермерское хозяйство тесно связаны между собой, совместно развиваются и объединяют в себе экономические, экологические, социальные и культурные функции. К числу семейных фермеров относятся фермеры из горных районов, кустарные рыбаки, скотоводы и жители лесных районов, а семейные фермы могут включать представителей нескольких поколений, управляющих фермой и работающих на ней (ФАО, 2013).

чрезвычайно важно согласованным образом укреплять законодательные и институциональные механизмы во всех областях политики, имеющих отношение к семейным фермерским хозяйствам. Для этого крайне важно дать определение семейным фермерским хозяйствам в законодательстве, которое затем станет опорной точкой для нормативных и политических мер, способствующих созданию благоприятной политической среды для укрепления семейных фермерских хозяйств (ФАО и МФСР, 2019b).

В данной ситуации задача настоящей юридической справки заключается в рассмотрении фундаментальной роли законодательства в закреплении более широких политических усилий в поддержку семейных фермерских хозяйств, а это имеет значение для многих секторов, представляющих особый интерес в плане устойчивого преобразования агропродовольственных систем, что способствует достижению целей ДСФХ ООН и соответствующих ЦУР. Хотя в этой краткой справке невозможно осветить все секторальные области, основной упор делается на четыре широких и взаимосвязанных ключевых раздела, охватывающих преобладающие проблемы семейных фермерских хозяйств: 1. доступ к ресурсам и возможностям; 2. устойчивость и традиции; 3. питание и здоровый рацион питания; и 4. жизнестойкость и социально-экономические услуги. В четырех основных разделах этой краткой справки будут отражены законодательные и нормативные инициативы, которые содействуют развитию семейных фермерских хозяйств, одновременно способствуя более инклюзивному участию семейных фермеров и их организаций, включая женщин и молодежь, что оказывает определяющее воздействие на преобразование агропродовольственных систем в целях улучшения состояния окружающей среды, улучшения производства, улучшения качества питания и, в конечном итоге, улучшения качества жизни для всех, а также реализации принципа «никто не должен остаться без внимания» (ФАО, 2021a).

1. Доступ к ресурсам и возможностям

Для того, чтобы семейные фермеры стали ведущими инициаторами трансформации агропродовольственных систем, критически важны гарантии прав владения и пользования ресурсами и производственными активами и равноправный доступ к ним. Внятные правовые, политические и организационные основы ответственного регулирования вопросов владения и пользования, которые содействуют осуществлению прав владения и пользования, поощряют и защищают их, признавая при этом законные права владения и пользования, включая законные традиционные права владения и пользования, которые в настоящее время не защищены законом, способствуют устойчивому развитию, ответственному инвестированию и искоренению нищеты и отсутствия продовольственной безопасности среди семейных фермеров (ФАО, 2012a).

Компонент 5. Результат 5.2. Расширенный доступ семейных фермеров, прежде всего молодежи, женщин, коренных народов и безземельного населения к природным ресурсам и производственным активам и контролю над ними.

При том, что семейные фермеры сталкиваются с ограничениями, затрудняющими им доступ к ресурсам и производственным активам, контроль и владение ими, женщины, как правило, более ограничены в доступе к ресурсам и возможностям, чем мужчины, несмотря на их критически важную роль в обеспечении мира продовольствием и значение гендерного равенства для обеспечения ответственного регулирования вопросов владения и пользования (ФАО, 2012a). Помочь в решении этих проблем могут правовые реформы. Например, принятый в Буркина-Фасо в 2012 году Указ №705 помогает предотвратить дискриминацию в отношении женщин-фермеров, утверждая, что главой семейного фермерского хозяйства может быть мужчина или женщина. Другой вопрос – наследование земли – был решен в Непале посредством недавней поправки к

общему кодексу *Мулуки Айн*, предоставившей женщинам, включая незамужних дочерей, право наследовать землю от своих родителей. Возможность владеть землей также является одной из основных проблем, вызывающих обеспокоенность среди молодежи, поскольку дискриминация, с которой молодые люди сталкиваются в плане доступа к ресурсам и производственным активам, контроля и владения ими, препятствует сменяемости поколений в сельском, рыбном и лесном хозяйстве (ФАО, 2018).

Компонент 3. Результат 3.2. Доступ женщин в семейных фермерских хозяйствах к природным ресурсам, продуктивным активам, информации, инфраструктуре, финансовым услугам и рынкам расширен.

Директивные органы могут рассмотреть несколько вариантов правовых мер, направленных на создание стимулов для участия молодежи в сельском хозяйстве, используя в качестве примеров перераспределительные и опосредованные рыночные меры, поддерживающие доступ молодежи к потребляемым факторам производства или ориентированные на молодежь инклюзивные инновации для обеспечения устойчивости агропродовольственных систем (ГЭВУ, 2021). Как и все другие группы, занимающиеся семейным фермерским хозяйством, молодежь может с выгодой использовать благоприятную налогово-бюджетную политику и финансовую поддержку. Такие новаторские законодательные меры были приняты в ряде регионов Российской Федерации – например, *Закон Республики Марий Эл №172 от 2012 года* о поддержке начинающих фермеров посредством выделения грантов, покрывающих до 90 процентов затрат на приобретение ими земельных участков и сельскохозяйственных ресурсов. Кроме того, в нескольких регионах были введены дифференцированные налоговые ставки в зависимости от видов производимой сельскохозяйственной продукции, суммы дохода от продаж, местоположения и средней численности сотрудников. Эти меры, принятые в 2018 году, привели к тому, что налоговые ставки с 2019 по 2021 год составили 0 процентов в Московской области (*Закон №145*), 3 процента в Кемеровской области (*Закон №91*) и 5 процентов в Свердловской области (*Закон №114*). Тем временем, специально для решения проблемы воздействия пандемии COVID-19 на семейных фермеров в Сальвадоре был принят *Указ №642 от 2020 года*, в соответствии с которым был установлен ряд финансовых мер, таких как мораторий на выплаты сельскохозяйственных кредитов и создание новых кредитных линий.

Компонент 2. Результат 2.2. Улучшение доступа следующего поколения семейных фермеров к природным ресурсам, производственным активам, образованию, информации, инфраструктуре, финансовым услугам и рынкам.

Важным способом облегчения равноправного доступа семейных фермеров к ресурсам и возможностям для директивных органов может стать принятие законодательства, поддерживающего создание организаций и кооперативов. Они не только содействуют активному участию в процессах принятия решений, но и могут предложить своим членам широкий спектр услуг – от доступа к информации и обучению до инноваций и технологий (ФАО, 2012b). Специальное законодательство может разрешить создание и деятельность таких групп, как это было сделано в Грузии в соответствии с *Законом о сельскохозяйственных кооперативах 2013 года*, который направлен на развитие семейных ферм, развитие кооперации между ними и повышение их жизнеспособности. Между тем более общие законы о семейных фермерских хозяйствах также могут предоставить хорошие законодательные возможности для того, чтобы затронуть важнейшие вопросы семейных фермерских хозяйств. Так, например, *Закон Перу №30355 от 2015 года* не только поощряет и стимулирует объединение и кооперацию семейных фермеров во всех сферах, но и приоритизирует доступ семейных фермеров к программам повышения технического потенциала и использования технологий, а также к специализированным программам финансирования и консультациям по маркетингу.

Что следует учесть директивным органам и специалистам-практикам

- Способствует ли существующее законодательство обеспечению равноправного доступа семейных фермерских хозяйств к ресурсам и производственным активам, контролю и владения ими? Обладают ли мужчины и женщины равными правами в соответствии с действующим законодательством? Что можно сказать о положении коренных народов? Каковы нормы обычного права и практики?
- Существуют ли положения, способствующие активному вовлечению молодежи в деятельность семейных фермерских хозяйств, такие как специальные финансовые и консультационные услуги, специальные налоговые режимы, беспрепятственный доступ к технологиям и возможностям? Какие критерии применяются для дезагрегирования данных в ходе анализа и рассмотрения конкретных условий, с которыми сталкиваются семейные фермерские хозяйства и их различные группы?
- Разрешает ли законодательство создание и деятельность кооперативов и организаций семейных фермеров? Существуют ли особые положения, благоприятствующие деятельности этих организаций, такие как расширенные возможности участия в процессах принятия решений, налоговые льготы, целевые кредиты и предоставление кредитов на льготных условиях или доступ к услугам по распространению знаний и консультационным услугам? Существуют ли положения о гендерном равенстве и имеют ли женщины такой же доступ, как и мужчины, к таким организациям и возможности внутри них?

2. Устойчивость и традиции

Правовая база имеет основополагающее значение для поддержки трансформации агропродовольственных систем с помощью внедрения устойчивых сельскохозяйственных моделей, которые способствуют расширению биоразнообразия и сохранению природных ресурсов, а также использованию экологически безопасных методов. В *Постановлении №464*, которое было принято в Колумбии в 2017 году, подробно описаны десять направлений укрепления социального, экономического и политического потенциала семей, общин и организаций посредством развития сельских районов с использованием территориального подхода, который способствует повышению устойчивости сельскохозяйственного производства и улучшению условий жизни сельского населения. Эти десять направлений деятельности ориентированы не только на то, чтобы обеспечить гарантии права на здоровую и питательную пищу для всего населения, повышая продуктивность и устойчивость сельского хозяйства, но и на то, чтобы привлечь сельскую молодежь с помощью информационно-просветительских инициатив, одновременно решая проблемы гендерного неравенства посредством предоставления финансовых услуг для сельских женщин с низкими доходами.

Компонент 6. Результат 6.1. Семейные фермеры находятся в центре устойчивого и ответственного управления и используют природные ресурсы с улучшенным доступом к производительным активам и услугам.

Агроэкология является одной из таких устойчивых сельскохозяйственных моделей, которая играет ключевую роль в трансформации агропродовольственных систем и достижении ЦУР. В частности, она повышает устойчивость к изменению климата, содействует обеспечению более здорового рациона питания и сокращает длину производственно-сбытовых цепочек, одновременно повышая уровень жизни семейных фермеров и их сообществ (ФАО, 2019). Один из возможных законодательных путей может быть аналогичен тому, который был выбран во Франции, где был принят *Закон №2014-1170 от 2014 года*, в соответствии с которым для решения экономических, экологических и социальных проблем сельскохозяйственного сектора страны применяется общесистемный агроэкологический подход.

Компонент 6. Результат 6.2. Семейные фермеры практикуют и способствуют переходу к устойчивым подходам сельского хозяйства в поддержку потребностей настоящего и будущих поколений и смягчения последствий изменения климата.

Поскольку семейные фермерские хозяйства играют ключевую экологическую, социальную и культурную роль хранителей биоразнообразия и культурного наследия, они являются важнейшим связующим звеном между прошлым и будущим, когда речь идет об устойчивом преобразовании агропродовольственных систем. Директивные органы могут закрепить это на комплексной основе при принятии законодательства в ключевых областях, имеющих отношение к семейным фермерским хозяйствам, подобно тому, как это было сделано в Многонациональном Государстве Боливия путем принятия *Закона №338 от 2013 года*, в котором признается важность семейных фермерских хозяйств и всех их субъектов. Этот закон особо подчеркивает роль женщин, молодежи и коренных народов в сохранении и распространении традиционных знаний, практики и технологий, которые не наносят вреда окружающей среде и лежат в основе устойчивого преобразования агропродовольственных систем, обеспечивающего право каждого на достаточное питание.

Компонент 7. Результат 7.3. Инновационные экономические возможности и рыночные решения, продвигающие услуги и товары многофункционального семейного фермерства, встроены и основаны на ресурсах, отражающих местный контекст.

Еще один законодательный вариант, который все чаще применяется в последние годы для поддержки разнообразных функций семейных фермерских хозяйств, – это меры диверсификации доходов. В Италии *Законом №96 от 2006 года* на национальном уровне разрешен агротуризм. В соответствии с этим законом, действующие фермы могут предоставлять жилье и организовывать мероприятия для туристов, продолжая продавать сельскохозяйственную продукцию. Законодательные нормы в отношении маркетинга и маркировки также могут поддерживать семейных фермеров, занимающихся специализированным производством, таким как производство органических, традиционных или произведенных с соблюдением принципов социальной ответственности продуктов и использование методов в поддержку кустарного производства, как это было сделано в Гвинее в соответствии с *Постановлением А/2013/2226 от 2013 года*.

Что следует учесть директивным органам и специалистам-практикам

- Существует ли специальное законодательство для поощрения и облегчения перехода к устойчивым моделям сельского хозяйства? Является ли семейное фермерство одним из определяющих факторов поддержки такого перехода? Существуют ли специальные положения и соответствующие ресурсы для содействия переходу семейных фермеров, особенно женщин и молодежи, к более устойчивым методам ведения сельского хозяйства?
- Влияет ли законодательство в области сельского, лесного и рыбного хозяйства на трансформацию агропродовольственных систем, рассматривая продовольственные системы с точки зрения комплексного и инклюзивного решения проблемы устойчивости и эффективности? Каким образом учитываются традиционные знания и культурное наследие?
- Какие инновационные инклюзивные экономические возможности предусмотрены в законодательстве для поддержания многофункциональности семейных фермерских хозяйств и обеспечения средств к существованию семейных фермеров? Существуют ли особые положения в отношении маркетинга и маркировки продуктов семейных фермерских хозяйств? А как насчет положений об агротуризме и проведении мероприятий на фермах? Каким образом учитываются вопросы включения конкретных групп, таких как женщины и молодежь, в такие законодательные и политические меры?

3. Питание и здоровый рацион питания

Еще одна критически важная область трансформации агропродовольственных систем, в которой можно законодательно поддержать вклад семейных фермеров в обеспечение питательного и здорового рациона питания, – это создание благоприятных условий для более широкого распространения и обеспечения легкой доступности их продукции. Директивные органы могут принимать меры в отношении различных звеньев товаропроводящих цепочек, чтобы снизить затраты по реализации питательных продуктов и операционные издержки, особенно для тех, кто производит фрукты и овощи, что сделает питательные продукты доступными для потребителей по приемлемой цене, одновременно обеспечивая доступ к рынкам и выгодную цену для производителей. Существует множество способов решить законодательные, политические и институциональные аспекты этой проблемы с уделением особого внимания установлению непосредственных связей между семейными фермерами и потребителями, особенно в свете пандемии COVID-19. Например, Чилийский институт сельскохозяйственного развития разработал *Закон №18.910 от 1990 года* в целях содействия социально-экономическому и техническому развитию мелких производителей продуктов питания путем облегчения доступа к онлайн-рынкам для семейных фермерских хозяйств, что, в свою очередь, обеспечивает населению доступ к безопасным и здоровым продуктам питания.

Компонент 6. Результат 6.4. Инклюзивные и справедливые цепочки создания стоимости функционируют на фоне улучшенных условий для семейных фермеров, в частности для женщин, молодежи и их организаций, поощряя диверсификацию и производство питательных продуктов.

Государственные закупки, когда правительства выделяют долю своего валового внутреннего продукта на снабжение государственных учреждений продуктами питания [эта доля доходит до 30 процентов в некоторых развивающихся странах (ЮНЕП, 2017)], потенциально могут помочь повысить доходы семейных фермерских хозяйств и сократить масштабы нищеты в обществе в целом, предоставляя при этом канал, благоприятствующий производству и потреблению питательных продуктов и здоровому питанию (ФАО, 2020с). Существует множество законодательных мер для поддержки семейных фермерских хозяйств в рамках таких процессов, как это было, к примеру, сделано в Уругвае в соответствии с *Законом 19.292 от 2014 года*. Согласно этому закону, для государственных закупок продовольствия был установлен 30-процентный минимум, который в рамках всех централизованных закупок должен быть направлен на приобретение продуктов питания у местных семейных фермерских хозяйств. При этом предусматривается требование производить 100 процентов децентрализованных закупок у уполномоченных организаций, в которых семейные фермерские хозяйства составляют не менее 70 процентов.

Компонент 5. Результат 5.4. Улучшен доступ семейных фермеров к рынкам, гарантирующий расширенное участие, адекватное вознаграждение и возможности получения дохода, особенно для молодежи и женщин.

Широко используемым методом государственных закупок, который дает ряд преимуществ в плане достижения ЦУР, является обеспечение школьных учреждений продовольствием и питанием, поставляемым семейными фермерскими хозяйствами. Товарообмен между школами и фермерами может не только способствовать привлечению молодежи к работе в области сельского хозяйства (Christensen et al., 2019), улучшению пищевого статуса школьников благодаря более качественному и более сбалансированному питанию, но и оказать влияние на реализацию многих прав человека в долгосрочной перспективе (ФАО и Европейский союз, 2017). Вместе с

тем среди многих других преимуществ таких программ можно упомянуть то, что они могут способствовать расширению прав и возможностей женщин и гендерному равенству за счет значительного увеличения набора девочек, сокращения процента отсева девочек-подростков и увеличения числа выпускников школ, одновременно сокращая число браков в детском возрасте (ВПП, 2019). В Кабо-Верде, например, *Закон №89/VIII/2015* затрагивает целый ряд неотложных вопросов, касающихся продовольствия и питания в школьных учреждениях, начиная от предпочтительной закупки свежих продуктов у местных производителей и кончая просвещением населения по вопросам питания и здоровья. Все эти проблемы необходимо решать, обеспечивая гендерное равенство и пропагандируя здоровые привычки.

Компонент 6. Результат 6.3. Создана инклюзивная рыночная среда для семейных фермеров, продвигающая короткие цепочки поставок продуктов питания, обеспечивающая диверсифицированное и питательное продовольствие, что способствует созданию более устойчивых продовольственных систем.

Что следует учесть директивным органам и специалистам-практикам

- Существуют ли законодательные положения, облегчающие доступ семейных фермеров к рынкам? Например, существуют ли конкретные законодательные акты в отношении государственных закупок продовольствия и существует ли обязательная минимальная процентная норма, которая должна покрываться за счет продукции местных семейных фермерских хозяйств? Существует ли межсекторальная платформа, которая четко устанавливает институциональные роли и облегчает сотрудничество между всеми участниками государственных закупок?
- Существует ли конкретное законодательство по вопросам продовольствия и питания в школьных учреждениях? Какие положения позволяют установить связь между школами и семейными фермерами – не только в целях поиска поставщиков, но и в целях обмена знаниями и опытом?
- Обсуждаются ли на случай чрезвычайных ситуаций новаторские меры регулирования, такие как электронная торговля продуктами питания? В отношении таких программ, как продовольствие и питание в школьных учреждениях, существуют ли положения, позволяющие принимать специальные меры для того, чтобы обеспечить их функционирование, несмотря на закрытие школ? Например, предусматривают ли они исключения, освобождающие от ограничений передвижения для осуществления действий, связанных с осуществлением этих программ, и допускают ли они временное ослабление запрета для их реализации? Какие особые обстоятельства принимаются во внимание для обеспечения того, чтобы в такие периоды продукция поступала от семейных фермерских хозяйств?

4. Жизнестойкость и социально-экономические услуги

Директивные органы могут использовать различные способы для того, чтобы повысить жизнестойкость семейных фермеров в условиях экономических бедствий за счет уменьшения воздействия таких потрясений, как пандемии. Одним из таких способов является использование программ трансфертов в натуральной или денежной форме (ФАО, МФСР, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ, 2021). Например, для смягчения последствий запрета на рыбную ловлю для семейных рыбацких хозяйств на Маврикии в соответствии с *Законом о Фонде социального обеспечения рыбаков 2000 года* был учрежден фонд, пополняемый за счет части сборов за выдачу лицензий на рыбную ловлю. Фонд предназначен для улучшения социального и экономического благополучия рыбаков и содействия им, в том числе посредством предоставления ссуд и другой финансовой

помощи. Тем временем в соответствии с принятым в 2016 году *Законом №7/2016*, в Индонезии была признана потребность рыбаков в помощи и были приняты меры по защите и расширению прав и возможностей этих групп, поскольку они зависят от рыбных ресурсов, экологических условий, наличия объектов и инфраструктуры, стабильности бизнеса и наличия доступа к капиталу, научным достижениям, технологиям и информации².

Компонент 5. Результат 5.1. Улучшенное качество жизни и снижение уязвимости домохозяйств через доступ к системам социальной защиты, услугам и общественным благам для семейных фермеров, в частности молодежи, женщин и их сообществ.

По оценкам, в период с 2003 по 2013 год от стихийных бедствий пострадало 2,7 млрд человек. Они нанесли ущерб на сумму 1,3 трлн долл. США, при этом на долю сельскохозяйственного сектора пришлось 22 процента от общей суммы экономического ущерба (ФАО, 2014b). В связи с этим законодательство может сыграть решающую роль в оказании помощи семейным фермерам для повышения их устойчивости к изменению климата. С одной стороны, этого можно достичь путем усиления их адаптационной способности – например, за счет продвижения агроэкологических методов. Кроме того, с другой стороны, им можно предложить широкий доступ к страхованию климатических рисков (ФАО, МФСР, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ, 2021). В отношении последнего директивные органы могут рассмотреть в качестве примера Бразилию, где для покрытия большей части операционных расходов семейных фермеров, столкнувшихся с последствиями изменения климата, в соответствии с *Законом №5969 от 1973 года* для защиты фермеров, несущих обязательства по сельским займам, была учреждена Программа гарантий деятельности в области сельского хозяйства и животноводства (PROAGRO). В 2006 году *Указом №5996* была расширена ориентированная на производителей часть Национальной программы укрепления семейных фермерских хозяйств (PRONAF) PROAGRO Mais, которая, среди прочего, покрывает до 80 процентов ожидаемого валового дохода семейных фермерских хозяйств. Одной из соответствующих мер для членов PRONAF является Программа ценовых гарантий для семейных фермерских хозяйств, которая предлагает ссуды для защиты от снижения цен и покрытия производственных затрат (ФАО, 2016).

Компонент 5. Результат 5.3. Возросшая устойчивость и экономическая жизнеспособность семейных фермеров за счет применения устойчивых и диверсифицированных методов производства, инноваций и доступа к разнообразным и питательным рационам.

² Дополнительная информация об этом законе и связанных с ним процессах участия представлена в видеоматериале (на английском языке) *The Public Policy Cycle for Family Farming – United Nations Decade of Family Farming (2019–2028)* (ФАО, 2021b).

Что следует учесть директивным органам и специалистам-практикам

- Какое законодательство существует для надзора за программами натуральных или денежных трансфертов? Существуют ли особые положения для семейных фермерских хозяйств или целевые меры для некоторых из их групп? Направлены ли законодательные меры на повышение жизнестойкости общин семейных фермеров? Содержат ли они дезагрегированные критерии применительно к конкретным группам, таким как женщины, молодежь, коренные народы?
- Что предусмотрено в законодательстве для повышения невосприимчивости семейных фермеров и семейных фермерских хозяйств к изменению климата? Существуют ли положения в отношении страхования климатических рисков для семейных фермерских хозяйств и учитываются ли эти вопросы? А как обстоят дела со схемами адресной защиты, такими как программы, покрывающие большой процент ожидаемого валового дохода в случае неблагоприятных климатических явлений?
- Какие принятые меры чрезвычайного регулирования могли повлиять на экономическую, социальную и физическую доступность продовольствия и доступ к достаточному питанию – например, введение ограничений на передвижение или закрытие рынков под открытым небом? Были ли введены конкретные положения в отношении семейных фермерских хозяйств и их способности работать и зарабатывать средства к существованию во время чрезвычайных ситуаций? Были ли они включены в число жизненно необходимых видов экономической деятельности или, может быть, были созданы безопасные торговые коридоры? Что можно сказать насчет таких мер, как отсрочка выплат по сельским кредитам или поощрение местных закупок, или, возможно, краткосрочные программы стимулирующих мер, схемы предоставления семейным фермам гарантий по кредитам, квоты кредитования семейных и мелких фермеров для финансовых учреждений или субсидируемые кредиты и налоговые льготы?

Выражение признательности

Авторы Симон Блондо и Анна Корзенски хотели бы признательность Наргис Бозоровой, Виктору Кесада Наварро, Саре Хассан, Эдоардо Кальца Бини, Гильерме Брэди, Серене Пепино и Каролине Флорес Баррос за их ценные идеи и содействие³.

³ Эта юридическая справка составлена на основе правового документа 108 Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) *Legislative and Regulatory Frameworks for Family Farming* (авторы Джессика Вапнек и Питер Боаз) и может рассматриваться в совокупности с этим документом, в котором более подробно представлены некоторые ключевые вопросы, поднятые здесь.

Источники

Национальное законодательство

Боливия (Многонациональное Государство). Закон №338 Закон о крестьянских и коренных экономических организациях (OECAS) и экономических организациях сообществ (OECOM) для интеграции вопросов устойчивого семейного сельского хозяйства и продовольственного суверенитета, 2013 г.

Бразилия. Закон №5969 от 1973 года об учреждении Программы гарантий деятельности в области сельского хозяйства и животноводства (PROAGRO), 1973 г.

Бразилия. Указ №5996, 2006 г.

Буркина-Фасо. Постановление 705/PRES/PM/MAH/MEF/MATDS/MEDD/MRA от 6 сентября 2012 года. об утверждении Общих технических условий владения и семейного пользования участками гидросельскохозяйственного типа, 2012 г.

Кабо-Верде. Закон №89/VIII/2015, 2015 г.

Чили. Закон №18.910 – Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario, 1990 г.

Колумбия. Постановление №464 – издание Стратегических руководящих принципов государственной политики в отношении семейных, крестьянских и общинных фермерских хозяйств и других положений, 2017 г.

Сальвадор. Указ №642, 2006 г.

Франция. Закон №2014-1170 от 13 октября 2014 года о будущем сельского хозяйства, продовольствия и лесов, 2014 г.

Грузия. Закон о сельскохозяйственных кооперативах, 2013 г.

Гвинея. Arrêté A/2013/2226/MHTA/CAB/DRH/SGG от 22 мая 2013 г. о компетенции и организации национального управления по продвижению кустарного производства, 2013 г.

Индонезия. Закон R.I. №7/2016 о защите и расширении прав и возможностей рыбаков, рыбододов и фермеров, занимающихся солевым промыслом, 2016 г.

Италия. Закон №96/2006, Правила агротуризма, 2006 г.

Маврикий. Закон №28. Закон о Фонде социального обеспечения рыбаков, 2000 г.

Непал. Общий кодекс Непала Мулуки Айн. Глава 16 о наследовании, номер 2 и номер 3, 2019 г.

Перу. Закон №30355 о поощрении и развитии семейных фермерских хозяйств, 2015 г.

Российская Федерация. Закон Кемеровской области от 11.23.2018 №91-ОЗ, 2018 г.

Российская Федерация. Закон Республики Марий Эл от 25.05.2012 №172, 2012 г.

Российская Федерация. Закон Московской области от 28 августа 2018 года №145/2018-ОЗ, 2018 г.

Российская Федерация. Закон Свердловской области от 06.11.2018 №114-ОЗ, 2018 г.

Уругвай. Закон 19.292, 2014 г.

Литература

Christensen, L., Jablonski, B.B.R., Stephens, L. & Joshi, A. 2019. Evaluating the economic impacts of farm-to-school procurement: An approach for primary and secondary financial data collection of producers selling to schools. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 8(Suppl. 3), 73–94.

ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций). 2012а. Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности. Рим, ФАО. 47 стр.

ФАО. 2012б. Сельскохозяйственные кооперативы кормят мир. Рим.

ФАО. 2013. *International year of family farming 2014 – Master plan.* Rome. Также см. ссылку (на английском языке).

ФАО. 2014а. Положение дел в области продовольствия и сельского хозяйства. Инновации в семейных фермерских хозяйствах. Рим, ФАО. 184 стр.

ФАО. 2014б. Повышение устойчивости в условиях затяжных кризисов и стихийных бедствий. Рим.

ФАО. 2016. *Climate Change, Food Security and Insurance Systems for Family Farming.* Rome.

ФАО. 2018. The future of Africa's Agriculture rests with the youth. In *e-Agriculture, FAO* [доступно онлайн]. Rome. Дата размещения 14 августа 2020 г. www.fao.org/e-agriculture/news/future-africa-agriculture-rests-youth

ФАО. 2019. *Агроэкологические и другие инновационные подходы в поддержку устойчивых сельскохозяйственных и продовольственных систем, повышающих уровень продовольственной безопасности и качество питания.* Рим. 163 стр.

ФАО. 2020а. Состояние мирового рыболовства и аквакультуры – 2020. Устойчивость в действии. Рим.

ФАО. 2020б. *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) and family farming.* Rome. 8 pp.

ФАО. 2020с. *COVID-19 и доступ мелких фермеров к рынкам сбыта.* Рим. 9 стр.

ФАО. 2020д. *Legal considerations in the context of responses to COVID-19 to mitigate the risk of food insecurity.* Rome.

ФАО. 2021а. *Стратегическая рамочная программа на 2022–2031 годы.* Принята на сорок второй сессии Конференции ФАО, С 2021/7, Рим.

ФАО. 2021б. *The Public Policy Cycle for Family Farming – United Nations Decade of Family Farming (2019-2028)* (видео на английском языке). Дата размещения 25 октября 2021 г. www.youtube.com/watch?v=6lt5LJ7ML9Y

FAO & European Union. 2017. *Strengthening Sector Policies for Better Food Security and Nutrition Results.* 32 стр.

ФАО и МФСР (Международный фонд сельскохозяйственного развития). 2019а. *Достижение ЦУР: в центре внимания семейные фермерские хозяйства.* Рим, ФАО и МФСР. 28 стр.

ФАО и МФСР. 2019б. *Десятилетие семейных фермерских хозяйств Организации Объединенных Наций (2019–2028 годы) – Глобальный план действий.* Рим. 75 стр.

ФАО, МФСР, ЮНИСЕФ (Детский фонд Организации Объединенных Наций), ВПП (Всемирная продовольственная программа) и ВОЗ (Всемирная организация здравоохранения). 2021. *Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире – 2021. Преобразование продовольственных систем для достижения продовольственной безопасности, улучшения питания и обеспечения доступного здорового рациона питания для всех.* Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире (СОФИ) 2021. Рим, ФАО. 240 стр.

ГЭВУ (Группа экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания). 2013. *Инвестирование в мелкомасштабное сельское хозяйство в интересах продовольственной безопасности.* Доклад Группы экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания Комитета по всемирной продовольственной безопасности, Рим.

ГЭВУ. 2021. *Содействие вовлечению молодежи и ее трудоустройству в агропродовольственных системах.* Доклад Группы экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания Комитета по всемирной продовольственной безопасности, Рим.

Lowder, S., Sánchez V. & Bertini, R. 2019. *Farms, family farms, farmland distribution and farm labour: What do we know today?* FAO Agricultural Development Economics Working Paper 19-08. Rome, FAO. 80 pp.

UNEP (United Nations Environment Programme). 2017. *Global Review of Sustainable Public Procurement.* Nairobi, UNEP. 123 pp.

Vapnek, J. & Boaz, P. 2021. *Legislative and Regulatory Frameworks for Family Farming.* FAO Legal Papers 108. Rome, FAO.

WFP. 2019. *The impact of school feeding programmes.* Factsheet November 2019. Rome. 4 pp.

- **Директивные органы могут эффективно поддержать вклад семейных фермерских хозяйств в преобразование агропродовольственных систем путем принятия хорошо продуманного, последовательного и обеспеченного правовыми санкциями законодательства.** Поскольку законодательство, обеспечивая прозрачность учреждений и мер, имеет решающее значение для подотчетного управления, директивные органы играют первостепенную роль в разработке, обсуждении и принятии разумного законодательства, которое впоследствии будет применяться и соблюдаться для обеспечения максимального вклада семейных фермерских хозяйств в реализацию Повестки дня на период до 2030 года.
- **Для того, чтобы обеспечить положительное воздействие на средства к существованию семейных фермерских хозяйств, последовательные законодательные и политические меры должны быть тесно связаны между собой.** Политические меры позволяют непосредственно применять концептуальные параметры практической реализации, установленные в законодательстве, в то время как последнее может в значительной мере определить институциональную структуру для эффективного мониторинга осуществления мер политики, которые реально улучшают жизнь членов семейных фермерских хозяйств.
- **Типовые и рамочные законы дают прекрасную возможность применить согласованный и многосекторальный подход к семейным фермерским хозяйствам.** Если учесть тот факт, что семейные фермерские хозяйства связаны с различными секторами экономики, такие законодательные инструменты способствуют межотраслевой координации между различными участниками, обеспечивают комплексное решение основных проблем, с которыми сталкиваются семейные фермерские хозяйства, и успешно содействуют их положительному вкладу в трансформацию агропродовольственных систем.
- **Определение понятия семейных фермерских хозяйств является ключом к повышению уровня жизни членов семейных хозяйств и увеличению их вклада в решение насущных глобальных проблем.** Юридически закрепленное определение станет руководством для интерпретации законодательства, а также обеспечит возможность надлежащим образом решить основные проблемы семейных фермеров с помощью целевых политических мер, включая программы социальной защиты.
- **Вовлечение и активное участие семейных фермеров во всех законодательных и политических процессах обеспечивает адекватность принимаемых мер, способствует возникновению чувства сопричастности и повышению устойчивости.** Обширные консультации директивных органов с семейными фермерами и их организациями с уделением особого внимания участию женщин и молодежи приведут к выработке лучше соответствующих их насущным потребностям законодательных и политических мер, что также будет способствовать их вкладу в полноценное питание сообществ.
- **В условиях чрезвычайных ситуаций законодательство приобретает еще большее значение для обеспечения права каждого человека на достаточное питание.** В особой степени это относится к уязвимым группам, таким как семейные фермерские хозяйства, поскольку оно предусматривает специальные процедуры в отношении распределения бюджетных средств; управления и обязанностей по мониторингу, контролю и регулированию поставок товаров для обеспечения наличия продовольствия; специальных мер по защите прав наиболее уязвимых слоев населения в случае потери доходов и возможной нехватки продовольствия; и механизмов подачи жалоб и охраны правопорядка – среди прочего, для рассмотрения претензий и наказания за незаконные действия.⁴

4 Более подробную информацию о юридических аспектах реагирования на пандемию COVID-19 для снижения риска отсутствия продовольственной безопасности можно найти в FAO, 2020d.

