





## **Группа экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания**

### **Выдержки из доклада<sup>1</sup> "Социальная защита как инструмент обеспечения продовольственной безопасности"**

#### **Резюме и рекомендации**

Отсутствие продовольственной безопасности означает не только неспособность обеспечить полноценный рацион питания сегодня, но и опасность оказаться неспособным сделать это в будущем. Социальная защита представляет собой арсенал политических инструментов, позволяющих положить конец бедности и незащищенности на основе социальной помощи, социального страхования и усилий по социальной интеграции.

Вопросы социальной защиты приобретают все более важное значение при формировании программ развития. Авторы настоящего доклада поставили перед собой задачу проанализировать фактические материалы и опыт, а также предложить рекомендации по более эффективному использованию социальной защиты для защиты и укрепления продовольственной безопасности. Отправной точкой этого анализа является признание того, что право на полноценное питание и право на социальную защиту в соответствии с международным правом являются правами человека и что осуществление мер и программ в области социальной защиты на основе правозащитного подхода является не только моральным и юридически правильным, но и может повысить результативность мер, направленных на обеспечение продовольственной безопасности.

Люди, которые и так бедны, оказываются уязвимыми перед голодом в силу того, что у них нет средств для ежедневного удовлетворения своих основных потребностей. Они также весьма уязвимы даже для небольших потрясений, которые подталкивают их к нищете, голоду и даже к преждевременной смерти. В арсенале средств социальной защиты, используемых для

---

<sup>1</sup> ГЭВУ, 2012. "Социальная защита как инструмент обеспечения продовольственной безопасности". Доклад Группы экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания Комитету по всемирной продовольственной безопасности, Рим 2012. Полный текст доклада размещен по адресу [www.fao.org/cfs/cfs-hlpe](http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe).

преодоления порожденной бедностью хронической ситуации, характеризующейся отсутствием продовольственной безопасности, является социальная помощь, подкрепленная мерами по повышению уровня жизни, позволяющими увеличить доходы. Те, кто не беден сегодня, но кому угрожает опасность бедности в будущем, подвержены голоду, если эти риски материализуются и они не будут надлежащим образом защищены от них (т.е. столкнутся с временным отсутствием продовольственной безопасности). Этим людям нужны действенные "механизмы социальной поддержки".

Системы социальной защиты не следует рассматривать как некое бремя, которое мертвым грузом ложится на налоговые системы. Правильно спланированные меры социальной защиты благоприятствуют экономическому росту. В частности, социальная защита, не допуская истощения активов и снижая риски, которым подвергаются сами неимущие, вкладывая свои средства, может оказаться той стратегией, которая даст двойной результат: защитить неимущих и стимулировать экономический рост.

## **Основные замечания**

1) Уязвимость отдельных семей перед лицом нищеты и голода в большинстве случаев связана с угрозами для средств существования. Со временем уязвимость может усиливаться, если домашним хозяйствам приходится раз за разом подвергаться потрясениям, которые постепенно разрушают их имущество. Одна из функций социальной защиты заключается в том, чтобы не допустить этого, создав системы социальной поддержки, например, в форме денежных выплат или раздачи продовольствия или же путем трудоустройства людей на общественных работах в период кризиса и в течение ежегодно повторяющегося "голодного сезона", что позволяет неимущим домашним хозяйствам не продавать свои производственные активы, не забирать детей из школы и предотвратить, таким образом, воспроизводство нищеты на длительную перспективу.

Уязвимость отдельно взятого человека, а также надлежащие меры социальной защиты могут быть проанализированы на протяжении всей его жизни. Еще одной недооцениваемой особенностью уязвимости является то, что она носит стойкий, повторяющийся, а иногда и циклический характер (например, сезонный).

2) Социальная защита включает широкий спектр инструментов, призванных уменьшить незащищенность жизни людей и их источников средств существования посредством *социального страхования*, обеспечивающего защиту от рисков и неблагоприятного воздействия в течение всей жизни; посредством *социальной помощи*, предлагая денежные выплаты и помощь в натуральном виде для поддержки и создания для людей соответствующих возможностей, а также посредством *мер социальной интеграции*, которые позволяют маргинализированным слоям населения в полной мере участвовать в экономической и социальной жизни, а также иметь доступ к социальной защите и другим социальным услугам.

3) В процессе разработки программ социальной защиты нельзя забывать о коренном различии между поддержкой "уязвимых групп" с ограниченными возможностями заниматься трудовой деятельностью (например, молодые сироты или неимущие пожилые люди), которые могут нуждаться в социальной помощи в течение длительного времени и имеют немного возможностей "вырваться" из бедности, и поддержкой "работающим беднякам", которые могут воспользоваться теми возможностями, которые дает сочетание механизмов социальной помощи и ориентированных на экономический рост программ развития, и, в конечном итоге, перестать нуждаться в системах социальной поддержки.

4) Программы социальной помощи, ориентированные на женщин, которые предусматривают выплату социальных пособий или трудоустройство на общественных работах, имеют больше шансов позитивно повлиять на продовольственную безопасность домашних хозяйств, нежели программы, ориентированные на мужчин, в силу того, что в семье именно женщины занимаются едой и следят за домом. По этой причине женщины часто фигурируют в качестве получателей помощи в виде продовольствия или денежных выплат, а во многих программах общественных работ устанавливаются гендерные квоты. Однако, тот факт, что женщинам зачастую приходится жертвовать своей репродуктивной функцией в пользу "продуктивной", означает, что при разработке программ гендерные аспекты следует продумывать особо тщательно.

5) Тот факт, что доступ к продовольствию и социальной защите относится к числу универсальных прав человека, признанных большинством государств, создает основу для более эффективного и справедливого их обеспечения, особенно, когда эти права подкрепляются надлежащим национальным законодательством, и когда в программы встраиваются механизмы, позволяющие расширить эти права, рассматривая это не как "подачку", а как нечто, полагающееся человеку на законных основаниях.

6) Для того чтобы противостоять различным причинам отсутствия продовольственной безопасности, существует широкий спектр надлежащих мер социальной защиты, однако при этом следует отметить, что в долгосрочном плане более стабильные решения можно получить, дополнив эти меры другими шагами, такими как создание рабочих мест и развитие служб по распространению передового сельскохозяйственного опыта. Производство продовольствия мелкими фермерами может быть расширено путем субсидирования факторов производства, а неурожай и потери скота можно компенсировать с помощью системы сельскохозяйственного страхования. Проблемы безработицы и неполной занятости можно решить, по крайней мере, на временной основе, за счет программ общественных работ. Проблемы рыночного доступа к продовольствию можно решить как со стороны спроса (стабилизация цен на продовольствие, субсидирование цен), так и со стороны предложения (маневрирование запасами зерна). Проблему недостаточно широкого доступа к продовольствию можно решить напрямую либо путем предоставления пищевых продуктов (дополнительное питание, питание в школах) или денежных выплат (обусловленных или необусловленных). Притом что социальная защита ассоциируется главным образом с социальными пособиями, такое дезагрегирование показывает, что эта система обеспечивает более широкий выбор средств. В настоящее время существует достаточно эмпирических данных, характеризующих большую часть этих инструментов, для того чтобы сделать выводы в отношении конструкции и применения комплексных механизмов, которые эффективно сочетают несколько инструментов, образуя из них целостную систему социальной защиты.

7) **Субсидирование факторов производства**, как правило, позитивно влияет на сельскохозяйственное производство и доходы фермеров, позволяя уменьшить масштабы бедности на селе и повысить безопасность как на уровне отдельных домохозяйств, так и в масштабах всей страны. Субсидии могут быть полезными для женщин-фермеров, которые зачастую располагают весьма ограниченными возможностями в плане приобретения тех факторов производства, которые реализуются на коммерческой основе. Хотя можно привести целый ряд примеров успешного применения этих мер, регулярное осуществление в общенациональном масштабе программ субсидирования факторов производства является крайне дорогостоящим и неэффективным, и бывает весьма сложно адресовать помощь бедным мелким землевладельцам без того, чтобы значительные средства не попали вполне обеспеченным фермерам. Такого рода практика может оказать негативное вторичное воздействие на торговлю, рынки и окружающую

среду. После введения мер по субсидированию факторов производства политически бывает весьма непросто изменить или отменить их.

8) В контексте значительных масштабов бедности, высоких рисков и высоких премий, частные услуги по **страхованию урожая и скота** не смогут в ближайшем будущем заменить собой государственную систему социальной защиты. Государственный сектор призван сыграть важную роль, помогая формированию этих нарождающихся страховых рынков. Страхование с индексацией премии в зависимости от погодных условий может дать в руки правительствам эффективный механизм социальной защиты в контексте изменения климата, но прежде чем задействовать этот новаторский подход, предстоит изучить еще множество различных аспектов.

9) **Программы общественных работ** зарекомендовали себя эффективным инструментом смягчения последствий ковариантных потрясений (например, наводнения и засуха), позволяя стабилизировать потребление домашних хозяйств, не обеспеченных продовольствием, однако опыт применения таких программ в отдельных странах неоднозначен. Успешно реализованные программы помогли существенно изменить ситуацию, позволив создать или поддержать полезную инфраструктуру (например, подъездные сельские дороги) и повысить урожайность в фермерских хозяйствах (например, проекты по террасированию и ирригации), способствуя тем самым увеличению доходов неимущего сельского населения и укреплению их продовольственной безопасности. Те недостатки общественных работ, которые обычно подвергаются критике, - что тяжелый ручной труд уменьшает чистую питательную ценность платы за труд, получаемой в виде продовольствия или денежных выплат; что женщины, а также неимущие с ограниченными трудовыми возможностями могут оказаться вне таких программ; что по завершении проектов активы зачастую приходят в упадок и что эти программы открыты для коррупции, - могут быть устранены за счет тщательного планирования, осуществления и мониторинга.

10) Высокие цены на продовольствие и волатильность цен стали одной из наиболее серьезных угроз для продовольственной безопасности во всем мире. Обычно правительствам рекомендуется не препятствовать корректировке внутренних цен. Однако поскольку на продовольствие приходится относительно большая часть потребительской корзины развивающихся стран, быстрый рост цен на продовольствие создает инфляционное давление, неблагоприятно сказывается на жизненном уровне многих (а зачастую большинства) неимущих и почти неимущих, а нередко вызывает массовое недовольство в обществе. Для того чтобы избежать таких итогов, правительства зачастую прибегают к разнообразным мерам, призванным устранить привязку внутренних цен на продовольствие к международным, вводя ценовой контроль и проводя общее субсидирование цен, сокращая налоги и тарифы, вводя экспортные ограничения (от экспортных пошлин до прямого запрета на экспорт) и задействуя буферные запасы или резервы продовольствия, создаваемые для чрезвычайных ситуаций. Информация о детальном обсуждении мер по стабилизации внутренних цен на продовольствие и макроэкономических решений приводится в первом докладе ГЭВУ "Волатильность цен и продовольственная безопасность" (HLPE 2011).

11) Прямое неадресное **субсидирование продовольствия**, позволяющее снизить цены на основные пищевые продукты для всех потребителей в стране, как правило, приводит к увеличению потребления продовольствия, особенно потребителями с низким уровнем доходов. Общее субсидирование продовольствия политически является более приемлемым, а с административной точки зрения – более простым, чем многие альтернативные меры. Однако и такие субсидии имеют множество недостатков. Их распределительные последствия носят регрессивный характер, поскольку категории, не относящиеся к неимущим, получают больше выгод, нежели неимущие, притом что стоимость таких мер (в процентах ВВП) выросла настолько,

что во многих странах налоговые системы не справляются с ней, заставляя отказываться от других важных социальных расходов. Адресное субсидирование основных продовольственных товаров обходится дешевле и является менее неэффективным способом оказания поддержки, направленной на увеличение доходов и обеспечение продовольственной безопасности неимущих, хотя осуществление выверенных и экономически эффективных адресных мер всегда сопряжено с определенными проблемами.

12) **Маневрирование зерновыми резервами** в 60-е и 70-е годы представляло собой один из основных элементов обеспечения продовольственной безопасности. Эти меры имеют сложную и трудную историю, однако сегодня их роль существенно уменьшилась, поскольку зачастую их рассматривают как дорогостоящий и неэффективный механизм. Тем не менее, разблокирование государственных запасов продовольствия имело место во многих странах во время взлета цен на продовольствие в 2007-2008 годах. Наличие резервов на национальном уровне может обеспечить оперативную организацию снабжения продовольствием в чрезвычайных ситуациях, а маневрирование зерновыми резервами может дополнить другие инструменты социальной защиты, имеющие целью обеспечение продовольственной безопасности на общенациональном уровне и на уровне отдельных домохозяйств. Для определения надлежащей формы, объема и механизмов финансирования таких резервов требуется тщательное планирование, а маневрирование ими, то есть определение порядка закупки, хранения и разблокирования, требует постоянной бдительности.

13) Программы **школьного питания** преследуют двоякую цель: уменьшить масштабы голода и укрепить продовольственную безопасность, в частности для детей, а также способствовать накоплению человеческого капитала путем создания для детей, в первую очередь для девочек, стимула посещать школу, а кроме того питание в школе помогает детям концентрироваться и лучше учиться. Исследования показывают, что школьное питание действительно способствует росту потребления продовольствия учащимися, а во многих случаях такие программы позволили также разнообразить состав микроэлементов в рационе учащихся. Большинство программ имеют географическую направленность и осуществляются в населенных пунктах, где ситуация характеризуется бедностью или отсутствием продовольственной безопасности. Использование продуктов местного происхождения – "выращенное дома школьное питание" – позволяет дополнительно укрепить продовольственную безопасность еще и в том плане, что позволяет обеспечить эффективный спрос на продукцию мелких местных производителей. Экономические и социальные выгоды приходится сопоставлять с затратами на организацию школьного питания. Школьное питание может стать ценным элементом более широкого подхода к обеспечению продовольственной безопасности, особенно в тех случаях, когда с помощью других мер бывает сложно оказать адресную поддержку таким категориям населения, как, например, девочки-подростки. Кроме того, такие меры могут оказаться весьма полезными в тех случаях, когда в чрезвычайных ситуациях имеется возможность организовать такое питание в более широких масштабах.

14) Термин "**дополнительное питание**" используется в настоящем докладе в отношении детей в возрасте до 5 лет, включая особо уязвимую группу детей младшего возраста от 6 месяцев до года, которые нуждаются в подкармливании при одновременном грудном вскармливании, а также в отношении беременных и кормящих женщин. Для этих групп организацию полноценного питания, с использованием продуктов, содержащих микроэлементные добавки (в частности, витамин А, железо и фолиевую кислоту), можно рассматривать как "межпоколенческую социальную защиту". Многие диетологи высказывают озабоченность по поводу новой тенденции стимулировать использование так называемых готовых к употреблению лечебных пищевых продуктов, которые

первоначально разрабатывались для сильно истощенных детей, также для предотвращения возможности неполноценного питания, создавая при этом опасность формирования зависимости от такого рода пищевых продуктов.

15) **Обусловленные денежные выплаты** (ОДВ) характеризуются тремя особенностями: они адресуются бедным регионам и, в первую очередь, бедным домохозяйствам в этих регионах; они предполагают выплату денежных средств (а иногда и предоставление пособий в натуральном виде, например питательных добавок) обычно матерям или главе семьи; для получения этих пособий их получатели должны взять обязательство предпринять определенные действия (например, направить своих детей в школу или в больницу). В таком виде ОДВ имеют целью не только повысить уровень продовольственной безопасности на ближайшую перспективу, но снизить вероятность передачи бедности и незащищенности от одного поколения другому в долгосрочном плане. Исследования показывают, что ОДВ могут повысить калорийность питания и качество рациона, а также уровень успеваемости в школе. Критики такого обуславливания отмечают, что оно ведет к росту административных затрат и усложняет осуществление программ выплаты денежных пособий. Для многих домохозяйств может оказаться слишком сложным выполнить поставленные условия, а услуги, привязанные к определенным условиям, могут оказаться недоступными или низкокачественными. Некоторые утверждают, что с точки зрения обеспечения прав человека, практика обуславливания тем или иным образом получения социальных пособий не выдерживает никакой критики. Все это надо взвешивать, исходя из интересов ребенка, интересы которого родители не всегда представляют в полном объеме, и получения политической поддержки для программ предоставления пособий в тех случаях, когда выдвигаются те или иные условия.

16) **Необусловленные денежные выплаты** (НДВ) производятся в виде предоставления государственных социальных пособий неимущим и уязвимым группам населения, а также в форме маломасштабных пилотных проектов, обычно финансируемых учреждениями-донорами и осуществляемых НПО. Если обусловленные денежные выплаты являются обычными для Латинской Америки, то в Африке, где государственные службы зачастую развиты меньше, более популярны необусловленные денежные выплаты. Крупномасштабные программы выдачи денежных пособий могут оказать существенное позитивное влияние в плане укрепления продовольственной безопасности и сокращения масштабов бедности. На юге Африки семь программ социальных субсидий удвоили долю национального дохода, получаемого беднейшими 20% населения, а лишь одна программа поддержки детей в виде субсидий позволила вдвое уменьшить индекс нищеты. Авторы ряда исследований отмечают прямое влияние необусловленных денежных выплат на обеспечение продовольственной безопасности и полноценного питания. Помимо прямых результатов в плане потребления, денежные пособия стимулируют также инвестиции в сельское хозяйство и в другую деятельность, имеющую целью получение средств существования, частично устраняя ограничения, обусловленные отсутствием наличных средств. Денежные пособия дают бенефициарам возможность выбора, а также поддерживают рынки и развитие местной экономики. Однако денежные пособия работают менее эффективно в тех случаях, когда рынки слабы, а цены на продовольствие являются высокими или волатильными; в этих случаях обеспечение продовольственной безопасности более эффективно достигается с помощью прямых пособий в виде продовольствия.

17) Действенность программ социальной защиты в плане укрепления продовольственной безопасности может быть повышена путем их увязки с **дополнительными мерами**. Опасность отсутствия связи между социальной защитой и отраслевыми программами заключается в том, что в этом случае социальная защита просто подменит собой эти программы. Эта опасность

усиливается при финансировании программ социальной защиты из внешних источников, поскольку это ослабляет желание правительств инвестировать в систему социальной защиты или в недофинансируемые сектора, поскольку это компенсируется программами социальной защиты. Именно поэтому исключительно важно, чтобы правительство ощущало свою причастность к программам социальной защиты. Еще одна причина заключается в том, что подотчетность правительства обеспечивается легче в тех случаях, когда правительство ощущает себя причастным к осуществляемым программам.

18) Вместо того чтобы использовать отдельные инструменты социальной защиты, более эффективно сочетать несколько инструментов, позволяющих удовлетворять различные потребности отдельных групп или одних и тех же групп в разные периоды времени, разрабатывая **комплексные программы** и получая, таким образом, синергетический эффект от использования нескольких инструментов. В качестве примера можно привести осуществляемую в Бангладеш программу "Выйдем за рамки борьбы с бедностью!", программу "Вижен 2020 Умуренге" в Руанде и программу "Без голода" в Бразилии. В настоящем докладе предложена новая концепция "минимального уровня продовольственной безопасности", аналогичная концепции "минимального уровня социальной защиты", но ориентированная на обеспечение права на продовольствие.

19) При разработке и реализации программ социальной защиты возникает целый ряд вопросов и проблем: как правильно обеспечить адресность программ? Как избежать зависимости? И т.д. - И по каждой из этих тем имеется множество данных.

20) Определение **целевых групп** представляет собой механизм, позволяющий установить тех лиц, которые отвечают критериям, дающим право на получение поддержки в рамках программы и отсеивать тех, кто таким критериям не отвечает. Существует три веских причины для определения целевых групп: передать ресурсы людям, живущим в условиях отсутствия продовольственной безопасности, сконцентрировать ограниченные ресурсы там, где они наиболее необходимы, и обеспечить справедливость при перераспределении ресурсов. Однако определение целевых групп должно быть хорошо спланировано и реализовано, для того чтобы не допустить передачи ресурсов тем, кто не отвечает установленным критериям, или тем, кто не нуждается в таких ресурсах (ошибочное включение), а также не допустить, чтобы лица, которые отвечают установленным критериям, не получили такие ресурсы (ошибочное исключение). Существуют также административные расходы, которые зависят от конкретного механизма определения целевых групп и которые приходится покрывать за счет ресурсов, предназначенных для передачи неимущим. Имеются убедительные данные, свидетельствующие о том, что адресные программы по сравнению с универсальными, позволяют направить потоки ресурсов именно неимущим и лицам, живущим в условиях отсутствия продовольственной безопасности, а также о том, что не существует какого-то единого универсального в любых ситуациях способа определения целевых групп среди большого числа имеющихся вариантов.

21) **Денежные выплаты**, в отличие от продовольственных субсидий, дают бенефициарам свободу выбора: они могут израсходовать деньги на потребление, а могут стимулировать местное сельскохозяйственное производство и несельскохозяйственную деятельность; кроме того денежные выплаты зачастую обходятся дешевле, чем распределение продовольственной помощи. Однако использование денежных выплат требует наличия хорошо функционирующих местных рынков продовольствия, для того чтобы не допустить инфляционных последствий, а также эффективных систем распределения денежных средств, позволяющих минимизировать опасность воровства или коррупции. Кроме того, сами получатели социальной помощи должны иметь возможность высказать свое мнение по поводу того, в какой форме они хотели бы получать эту помощь, однако предпочтения бенефициаров зачастую весьма сложны. Так, например,

указание женщин в качестве получателей денежных выплат, как это сейчас делается в рамках многих программ социальной защиты, расширяет их экономические возможности, однако зачастую женщины предпочитают продовольствие, поскольку в своих семьях контролировать продовольствие им легче, чем контролировать наличные денежные средства.

22) Правительства во всем мире зачастую не желают принимать меры социальной защиты, особенно осуществлять социальные выплаты, поскольку они обеспокоены тем, что это может создать **зависимость** бенефициаров. Имеющиеся данные дают основание полагать, что тщательно разработанные программы социальной защиты отнюдь необязательно ведут к появлению зависимости. Наоборот, они помогают уменьшить бремя зависимости среди бедных семей и общин в краткосрочном плане и могут снизить зависимость в долгосрочном плане путем стимулирования охвата детей школьным образованием, а также и выхода взрослых на рынки труда.

23) Понятие "**обретение самостоятельности**" означает "процесс, посредством которого получатели денежных выплат или продовольственной помощи переходят от состояния зависимости от внешней помощи к ситуации, когда они больше не нуждаются в таких выплатах и могут покинуть программу". Тем, кто финансирует программу, это дает некую "стратегию выхода", позволяющую формировать программы таким образом, чтобы они были ограничены по времени и имели фиксированный бюджет. В отличие от определения целевых групп, здесь пока что недостаточно данных, на которые разработчики программ могли бы опираться с целью формирования соответствующих механизмов "обретения самостоятельности". Приходится признать, что некоторые никогда не смогут обрести самостоятельность, что пересечение какого-то порога отнюдь необязательно означает, что данное домохозяйство сможет обеспечивать себя самостоятельно в будущем и что преждевременное обретение самостоятельности может оставить людей в состоянии худшем, чем раньше, если в связи с участием в данной программе рухнут те неформальные сети, которые поддерживали их раньше.

24) Даже в странах с хорошо функционирующими системами социальной поддержки бывает сложно расширить масштабы таких механизмов поддержки, когда приходится справляться с внезапными потрясениями, такими как взлет цен на продовольствие или кризис безработицы. **Расширение масштабов** означает три вещи: принятие новой программы социальной поддержки, включение в такие системы новых бедняков (появившихся, например, в результате повышения цен на продовольствие); или увеличение размеров выплат, чтобы частично компенсировать существующим бенефициарам потерю покупательной способности (когда определенный механизм социальной поддержки располагает фиксированным объемом денежных средств).

25) **Подотчетность** на всех уровнях является важнейшим принципом функционирования программ социальной защиты в целом и, в частности, реализации правозащитного подхода к вопросам продовольственной безопасности и социальной защиты. Речь идет о создании механизмов подотчетности как на уровне государства, так и на уровне провайдеров услуг. Для того чтобы подотчетность была эффективной, ее надо планировать при разработке программ социальной защиты, особенно реализуемых государством программ, предусматривающих заключение некоего юридически действительного "социального контракта" между государством и гражданами или резидентами на обеспечение продовольственной безопасности и социальной защиты, а также в проектах, финансируемых и реализуемых донорами или НПО. Следует создавать системы, призванные обеспечить, чтобы программы осуществлялись так, как предполагалось, и что бенефициары, отвечающие установленным критериям, надлежащим образом охвачены этими программами и что относятся к ним уважительно.

## **Рекомендации для директивных органов**

- 1. Каждая страна должна стремиться разработать и создать собственную комплексную систему социальной защиты, которая способствует обеспечению соблюдения для всех права на полноценное питание.**

Каждая страна должна разработать комплексный портфель мер социальной защиты и план действий по ликвидации структурной бедности и обеспечению продовольственной безопасности с целью достижения показателей ЦРТ1 в рамках соответствующей национальной стратегии обеспечения продовольственной безопасности и сокращения масштабов бедности. Возглавлять этот процесс должна стоять сама страна, властям которой следует проводить активные консультации со всеми заинтересованными сторонами, включая активное участие местного населения. Одной из возможных моделей портфеля социальной защиты является предлагаемая для рассмотрения в настоящем докладе концепция "минимального уровня продовольственной безопасности", цель которой - определить минимальный набор надлежащих мер социальной защиты и других шагов, которые позволили бы обеспечить право на продовольствие в каждой стране. Разработку следует начать с оценки состояния продовольственной безопасности в стране, включая: набор надлежащих инструментов, целей и предполагаемых бенефициаров, определение целевых групп и методик регистрации, организационно правовые механизмы, механизмы оказания помощи, системы отчетности, надлежащий мониторинг и оценку, которая включала бы показатели действенности принимаемых мер в плане обеспечения полноценного питания, потребности в финансировании и его источники. Исключительно важным является обеспечение межведомственной и межотраслевой координации, с тем чтобы социальная защита была интегрирована в более широкий контекст формирования программ по обеспечению продовольственной безопасности.

- 2. Системы социальной защиты должны строиться на "двуединой стратегии", для того чтобы добиться их максимального позитивного эффекта с точки зрения укрепления продовольственной безопасности путем оказания базовой помощи в краткосрочном плане и поддержки источников средств существования на долгосрочную перспективу.**

Социальная защита наиболее эффективна тогда, когда она позволяет оказать социальную помощь или организовать социальное страхование для людей, не имеющих возможности нормально питаться, одновременно защищая или создавая производственные активы, которые способствуют экономическому росту и уменьшают опасность утраты продовольственной безопасности в будущем. В качестве примера можно привести программы общественных работ и обусловленные выплаты, предполагающие предоставление продовольствия или денежные выплаты при одновременном инвестировании средств в физическую инфраструктуру и формирование человеческого капитала. Это требует наличия прочных связей между социальной защитой и смежными секторами, такими как образование, здравоохранение и сельское хозяйство. Социальная защита должна также облегчать неимущим доступ к ключевым институтам, включая рынки и финансовые услуги. Любая стратегия устойчивого роста должна включать компонент социальной защиты.

- 3. Систему социальной защиты следует продумывать и создавать более тщательно, с тем чтобы свести к минимуму уязвимость перед лицом нищеты и голода, например, делая эту систему доступной для каждого, кто нуждается в помощи, или путем создания финансовых резервов для оперативного расширения масштабов защиты, если в этом возникнет необходимость.**

Многие программы социальной защиты недостаточно хорошо продуманы для уменьшения незащищенности населения. Лица, хронически находящиеся в уязвимом положении, могут нуждаться в постоянной помощи, то есть мы признаем, что не каждый может самостоятельно обеспечить себе продовольственную безопасность и перестать зависеть от внешней помощи. Социальная защита должна быть предсказуемой и надежной, она должна противодействовать непредсказуемости и уязвимости источников средств существования, что является основной причиной отсутствия продовольственной безопасности; кроме того, социальная защита должна быть адекватной и чуткой к различным формам уязвимости на конкретных этапах жизни. Системы социальной защиты должны строиться таким образом, чтобы они могли оперативно реагировать на такие потрясения, как засухи, наводнения и резкие взлеты цен на продовольствие. В качестве позитивных примеров можно привести механизмы гарантированной занятости с привязкой к спросу в Южной Азии, а также программы социальных гарантий в Восточной Африке, число бенефициаров которых выросло во время продовольственного кризиса 2011 года.

**4. Социальная защита как инструмент обеспечения продовольственной безопасности должна подкрепляться соблюдением прав человека на продовольствие и социальную защиту на всех уровнях посредством подписания правительствами глобальных соглашений, принятия национального законодательства и осуществления соответствующих программ.**

Право на полноценное питание и право на социальную защиту признаны международным правом, регулирующим права человека, и как таковые должны быть инкорпорированы в национальное законодательство, с тем чтобы правительства признали свою обязанность обеспечивать и соблюдать эти основные права человека, а резиденты страны имели законные основания требовать от государства обеспечения продовольственной безопасности. В соответствии с рекомендациями Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам это могло бы стать своего рода "рамочным законом", в котором сформулированы задачи или цели, сроки достижения этих целей, ответственность различных институтов за этот процесс, национальные механизмы мониторинга, а также возможные апелляционные процедуры. Программы социальной защиты должны включать механизмы отчетности, такие как процедуры обжалования и общественные аудиты, которые реально повышают статус социальной защиты, превращая ее из благотворительности или вспомоществования в защищенное законом право, что способствует повышению качества услуг и позволяет более эффективно обеспечивать продовольственную безопасность, опираясь при формировании программ социальной защиты на правозащитный подход.

**5. Поскольку в мире значительная часть людей, страдающих от отсутствия продовольственной безопасности, зарабатывает себе на жизнь сельским хозяйством, являясь в основном, хотя и неисключительно, мелкими фермерами, социальная защита как инструмент обеспечения продовольственной безопасности должна напрямую поддерживать источники средств существования в сельском хозяйстве.**

Большинство неимущих мелких землевладельцев, производящих продовольствие в развивающихся странах, являются нетто-покупателями продовольствия. Поэтому следует продумать инструменты социальной защиты, способствующие развитию сельского хозяйства. К ним относятся субсидирование факторов производства, проекты общественных работ, создающие такие сельскохозяйственные активы, как ирригационные системы, организация школьного питания с закупкой продовольствия у местных фермеров, а также комплексные программы, которые увязывают выплаты денежных средств и продовольственную помощь с

пакетами развития источников средств существования за счет сельского хозяйства, а также услуг по распространению передового опыта. Здесь также применяется двуединый принцип: бедные фермеры нуждаются в поддержке для увеличения или стабилизации урожаев сельскохозяйственных культур, тогда как самые бедные нуждаются в немедленной защите от голода. Поддержка потребителей (например, субсидирование цен на продовольствие) не должна подрывать инициативы, предназначенные для фермеров. Особое внимание следует обратить на роль женщин как производителей продовольствия и хранительниц домашнего очага, на которых лежит обязанность обеспечивать свои семьи продовольствием.

## **Рекомендации для КВПБ**

- 6 КВПБ следует активно поощрять, отслеживать и обнародовать включение положений, касающихся прав на полноценное питание и социальную защиту, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека и в соответствующих международных правозащитных конвенциях, в **национальное законодательство и программы**, поддерживаемые во всех странах реально функционирующими правовыми механизмами.
- 7 КВПБ следует поддержать разработку и создание во всех странах комплексных **портфелей и планов действий в области социальной защиты**, увязанных с более широкими стратегиями обеспечения продовольственной безопасности и сокращения масштабов бедности. Ход разработки и реализации этих планов действий должен быть предметом мониторинга и ежегодных докладов. Международному сообществу следует отдавать предпочтение финансированию таких программ социальной защиты, которые отвечают заданным параметрам эффективности, сформулированных в соответствующем в руководстве, которое необходимо будет разработать и которое предусматривает, например, что план действий должен быть предметом активных консультаций с гражданским обществом, а также то, что при разработке и реализации всех предлагаемых программ должны соблюдаться принципы прав человека. КВПБ следует способствовать распространению успешного опыта разработки программ социальной защиты как инструмента укрепления продовольственной безопасности, включая обмен накопленным отдельными странами опытом в отношении минимальной информации и институциональных требований, предъявляемых к комплексной системе социальной защиты; признание роли негосударственных структур в обеспечении социальной защиты, таких как международных организаций, НПО, гражданского общества, фермерских организаций, частного сектора, а также неформальных или "традиционных" механизмов социальной защиты, а также предложить варианты координации, для того чтобы мобилизовать эти структуры для совместной эффективной деятельности.
- 8 Хотя в идеале программы социальной защиты как инструмент обеспечения продовольственной безопасности должны быть сугубо национальными по своей природе, многим правительствам потребуется **техническая и финансовая поддержка** партнеров в области развития и организаций системы ООН, по крайней мере на переходный период. Меры по укреплению продовольственной безопасности будут более быстрыми и устойчивыми, если международное сообщество возьмет на себя обязательство выделить дополнительные ресурсы на расширение сферы социальной защиты, а КВПБ со своей стороны следует поощрять такие обязательства. Представленные в настоящем докладе выводы убедительно свидетельствуют о том, что инвестиции в социальную защиту как инструмент обеспечения продовольственной безопасности сторицей окупаются как в гуманитарном, так и в экономическом смысле, и

поэтому по мере расширения доказательной базы апеллировать к этому аргументу становится все легче.

- 9 КВПБ следует всячески рекомендовать, чтобы при мониторинге и оценке действенности программ социальной защиты применялись индикаторы реального повышения **качества питания** бенефициаров. Как минимум в качестве одного из таких индикаторов следует включить индикатор разнообразия рациона питания, с тем чтобы иметь возможность сравнивать результаты и определять наиболее эффективные инструменты решения проблемы структурного голода и нищеты. Все системы мониторинга и оценки должны включать гендерный аудит, оценивать, насколько большей опасности подвергаются женщины и девочки. В широком смысле, КВПБ следует поддерживать международные усилия по повышению качества оценки, в частности, программ, касающихся продовольственной безопасности и питания.
- 10 Многие вопросы, касающиеся разработки и осуществления программ социальной защиты, остаются нерешенными, а многие инструменты вызывают полемику, зачастую в связи с неудачным опытом их применения в слабых программах или в силу отсутствия надлежащей информации. Результаты научных исследований в области социальной защиты представляют собой общественное международное благо и поэтому совсем необязательно, чтобы расходы на проведение исследований полностью несла страна, проводящая такие исследования. КВПБ мог бы взять на себя функцию обеспечения проведения скрупулезных и заслуживающих доверия оценок, особенно, когда речь идет о новаторских национальных программах социальной защиты, преследующих цели обеспечения продовольственной безопасности, и мобилизации достаточной финансовой и технической поддержки проведения таких оценок со стороны международного сообщества.
- 11 КВПБ следует стимулировать создание глобальной системы **ежегодных уведомлений** по вопросам социальной защиты, частично с целью обмена информацией и частично с целью создания платформы для укрепления механизмов отчетности. Речь могла бы идти о представлении странами докладов о реализации пакетов мер и планов действий в области социальной защиты, а также о представлении международными учреждениями докладов о том, какие мероприятия в области социальной защиты они поддерживают в отдельных странах. Такие доклады могли бы быть представлены в рамках ежегодно организуемого "мониторинга социальной защиты", включать информацию в отношении результатов, достигнутых по пути обеспечения права на продовольствие и на социальную защиту в национальном законодательстве, а также в отношении шагов, предпринятых с целью обеспечению этих прав через меры политики и программы. В целом ни одна из организаций не сообщает систематически статистические данные по социальным расходам в развивающихся странах. КВПБ следует рекомендовать, чтобы одной из многосторонних организаций в системе ООН было поручено на регулярной основе составлять подборки статистических данных по социальным расходам, включая расходы на программы социальной защиты и продовольственной безопасности.
- 12 КВПБ следует обеспечить, чтобы рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, были включены в **Глобальный стратегический механизм в области продовольственной безопасности и питания**.