



страдающих от отсутствия продовольственной безопасности, к потрясениям, влияющим на источники их жизнеобеспечения и продовольственные системы. Эта концепция дает упомянутым учреждениям возможность не разрабатывать новые подходы, а стремиться к взаимодополняемости усилий в рамках конкретных подходов к вопросам укрепления устойчивости страдающих групп населения, применяемых каждым из них в отдельности, тем самым обеспечивая экономичность сотрудничества между РПУ.

2. Каждое из учреждений имеет четко определенный мандат<sup>2</sup> и оперативные процедуры, в рамках которых оно накопило собственный потенциал; их потенциалы могут быть согласованно направлены на укрепление устойчивости для обеспечения продовольственной безопасности и питания на целом ряде уровней. Именно имеющиеся различия в мандатах и процедурах при их объединении открывают широкие возможности для повышения устойчивости страдающих от отсутствия продовольственной безопасности отдельных лиц, домохозяйств, общин и групп населения, в том числе путем воздействия на системы, от которых зависит продовольственная безопасность. Выгоды, достигнутые при формировании такой совокупности подходов, могут нарастать с подключением других партнеров, которые совместными усилиями способствуют укреплению устойчивости благодаря разнообразию их мандатов и инструментов.

3. Общая направленность действий РПУ – укреплять устойчивость домохозяйств и производственных систем сельской бедноты, уязвимых и страдающих от отсутствия продовольственной безопасности групп населения. Особое внимание уделяется ситуациям, когда возможности вспомогательных структур и учреждений, прежде всего государственных органов, национальных и местных институтов и фермерских организаций, не позволяют преодолеть или смягчить воздействие потрясений и стрессогенных факторов.

4. Нынешние меры РПУ по активизации сотрудничества будут зависеть от результатов масштабных международных процессов, в рамках которых обсуждаются факторы, влияющие на устойчивость продовольственных систем и домохозяйств лиц, живущих в условиях отсутствия продовольственной безопасности, и будут рассмотрены в следующем году. Среди них следует упомянуть повестку дня в области развития на период после 2015 года и приверженность всеобъемлющему подходу к вопросам обеспечения продовольственной безопасности и питания как в кризисных, так и в некризисных ситуациях, который поддерживается Целевой группой высокого уровня по глобальной продовольственной безопасности и нашел свое отражение во Всеобъемлющей рамочной программе действий и в Программе Организации Объединенных Наций "Нулевой голод".

5. Новое международное соглашение по климату наряду с новой Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий и 21-й сессией Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (КС 21), которая состоится в конце 2015 года, окажут существенное влияние на возможный дальнейший вектор сотрудничества РПУ, ориентированного на климатически оптимизированное сельское хозяйство. В этой связи РПУ реализуют целый ряд значимых программ, таких, как Программа МФСР по адаптации к мелкомасштабному сельскому хозяйству (ПАМСХ)<sup>3</sup>, инициативы ФАО по обеспечению климатически оптимизированного сельского хозяйства<sup>4</sup> и Фонда ВПП по обеспечению устойчивости к изменению климата в целях достижения продовольственной безопасности ("FoodSECuRe")<sup>5</sup>.

6. Новые инициативы в русле Глобального партнерства по расширению доступа к финансовым услугам открывают возможности для более активного совокупного использования

---

<sup>2</sup> ФАО: <http://www.fao.org/about/what-we-do/en/>; МФСР: <http://www.ifad.org/governance/index.htm>;

ВПП: <http://www.wfp.org/about/mission-statement>

<sup>3</sup> <http://www.ifad.org/climate/asap>

<sup>4</sup> <http://www.fao.org/climatechange/climatesmart/en/>

<sup>5</sup> <https://www.wfp.org/climate-change/foodsecure>

финансовых инструментов, таких, как денежные переводы, сбережения, доступ к кредиту, платежные системы, гарантии, финансирование за счет собственного капитала и уменьшение рисков в сельском хозяйстве, которые могут обеспечить более эффективные способы управления рисками и способствовать укреплению устойчивости к внешним факторам.

7. Эта работа строится на основе предыдущего опыта решения проблем уменьшения опасности бедствий, которым РРУ активно занимались с 2008 года применительно к продовольствию и сельскому хозяйству в рамках Римского партнерства в области смягчения опасности бедствий (РПЗ), особенно в интересах стран, которые регулярно страдают от стихийных бедствий.

8. Подход РРУ будет способствовать активизации сотрудничества и совместных усилий в широком спектре ситуаций и стран, включая сферу развития и страны со средним уровнем дохода. Его применение будет сосредоточено на областях, где отсутствие продовольственной безопасности, недоедание и регулярные потрясения и стрессогенные факторы являются главными угрозами на пути достижения целей в сфере развития.

## **II. ОБЩИЙ ПОДХОД РРУ К УКРЕПЛЕНИЮ УСТОЙЧИВОСТИ К ВНЕШНИМ ФАКТОРАМ КАК СРЕДСТВУ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПИТАНИЯ**

### **2.1 Определения**

9. Для целей настоящего документа в качестве рабочего определения термина "устойчивость" будет использоваться широко распространенное определение, предусмотренное Международной стратегией уменьшения опасности стихийных бедствий Организации Объединенных Наций (МСУОБ):

*"Способность системы, сообщества или общества, подверженного угрозам, противостоять последствиям угрозы, переносить их, приспосабливаться к ним и восстанавливаться своевременно и эффективно, в том числе посредством сохранения и восстановления своих основополагающих структур и функций"*<sup>6</sup>.

10. Существует ряд общих элементов, которые фигурируют если не во всех определениях термина "устойчивость", то в большинстве из них. Поскольку основное внимание РРУ уделяют сельскому хозяйству, продовольственной безопасности и питанию, в этом случае устойчивость к внешним факторам прежде всего означает внутренний потенциал (способность) отдельных лиц, групп лиц, общин и институтов противостоять потрясениям, переносить их, восстанавливаться после них, адаптироваться и трансформироваться в связи с ними. Это предполагает, что все мероприятия нужно начинать с выявления существующих возможностей и ресурсов и использования их в качестве основы.

11. Крайне важно отметить, что меры по укреплению устойчивости должны приниматься прежде всего в интересах тех групп населения, которые находятся в условиях отсутствия продовольственной безопасности или рискуют оказаться в таких условиях. В большинстве случаев речь идет о лицах и группах лиц, живущих в крайней нищете или почти за чертой бедности в сельских районах, а также о жителях нестабильных районов, где конфликты, стихийные бедствия или другие крупные потрясения могут подорвать продовольственные системы или воспрепятствовать доступу к достаточному и калорийному питанию хотя бы для части населения. Практическое определение термина "устойчивость" в каждом конкретном случае зависит от типа группы населения, ее стратегий жизнеобеспечения и материальной базы, от организационно-правовой среды и от вида потрясения или стрессогенного фактора.

<sup>6</sup> <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-r>

Эти факторы также влияют на стратегии, которые РРУ будут индивидуально или совместно разрабатывать применительно к каждой ситуации.

### **Вставка 1: Пример сотрудничества РРУ по выработке подходов к проблемам устойчивости и нестабильной среды**

Группа Организации Объединенных Наций по рациональному природопользованию (ГРП), в состав которой входят РРУ, недавно выпустила публикацию по вопросам устойчивости в засушливых экосистемах<sup>7</sup>, которые подвергаются воздействию стихийных и антропогенных пертурбаций в экологической, экономической и социальной системах и зачастую имеют более низкую сопротивляемость, чем другие районы. Цель этой публикации – повысить уровень межучрежденческой координации, устойчивости и источников жизнеобеспечения для мужчин и женщин, а также улучшить состояние хрупких экосистем для обеспечения глобальных благ. Особое внимание в ней уделено устойчивости жителей засушливых районов, которые, находясь в условиях лишений, нестабильности и рисков, часто вырабатывали способы выживания, опираясь на свои адаптируемые знания и навыки прошлого и нынешнего периодов. В докладе отмечается, что жители засушливых экосистем глубоко чувствуют свою окружающую среду. Они часто используют для своего жизнеобеспечения широкий спектр диких видов, а их стада и сельскохозяйственные культуры представляют собой результаты длительных периодов селекционной работы по адаптации к местным условиям.

Значительная часть процесса обсуждения и планирования в связи с устойчивостью была посвящена экосистемам засушливых районов, особенно явлению "хронических" или периодических кризисов, являющихся следствием снижения устойчивости под воздействием совокупности текущих стрессогенных факторов и регулярных потрясений. Хотя до недавнего времени усилия по снижению риска были направлены прежде всего на борьбу с более драматичными внезапными бедствиями, медленно наступающие бедствия – такие, как засухи, которые типичны для засушливых районов, – являются более значительными по многим параметрам – с точки зрения как экономических потерь, так и человеческих жертв, но при этом намного менее изученными.

Совместная публикация, упомянутая во Вставке 1, дает возможность провести соответствующий концептуальный и программный анализ аспектов устойчивости. Наряду с этим система Организации Объединенных Наций и донорское сообщество уделяли все больше внимания институциональным ограничениям, не позволяющим увязывать в ходе операций мероприятия в области развития с оказанием гуманитарной помощи, особенно в засушливых районах, где они являются наиболее жесткими. Эта публикация ГРП указывает на своевременность расширения обсуждения вопросов устойчивости в контексте сотрудничества как внутри самих РРУ, так и между ними.

## **2.2 Принципы**

12. В основу рассматриваемой концепции заложены шесть принципов<sup>8</sup>. В этих принципах, которые обобщены во Вставке 2 ниже, отражены общее понимание и подход всех трех РРУ как международных учреждений, деятельность которых направлена на укрепление устойчивости отдельных лиц, домохозяйств и общин в партнерстве с другими заинтересованными сторонами

<sup>7</sup> Полный текст доклада: Global Drylands: A UN system-wide response, размещен на веб-сайте [http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/Global\\_Drylands\\_Full\\_Report.pdf](http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/Global_Drylands_Full_Report.pdf)

<sup>8</sup> Принципы и практика обеспечения устойчивости, продовольственной безопасности и питания, одобренные в январе 2013 года главами всех трех расположенных в Риме учреждений (см.: <http://www.rockefellerfoundation.org/blog/principles-practice-resilience-food>)

и при их поддержке, включая группы населения, страдающие от потрясений, стрессов и кризисов, национальные и местные органы власти, а также других международных партнеров.

13. Эти принципы позволяют понять смысл, масштабы и порядок того, как РРУ содействуют укреплению устойчивости, принимая во внимание специфику мандата каждого из них. Поэтому подход, отраженный в настоящем документе, является практическим и амбициозным; он указывает на возможности для объединения усилий при пересечении сфер деятельности всех трех учреждений и в случае взаимодействия каких-либо двух из них. В этой связи два РРУ, стремящиеся объединить усилия, могут создать основу для привлечения третьего учреждения по мере появления соответствующих возможностей.

## **Вставка 2: Принципы и практика обеспечения устойчивости, продовольственной безопасности и питания**

- 1) **Ответственность и руководство на национальном и местном уровнях: народ, общины и правительства должны проводить политику укрепления устойчивости к внешним факторам для повышения уровня продовольственной безопасности и питания.** Осуществление правительством руководящих функций имеет ключевое значение, поскольку это способствует согласованию усилий на межотраслевом и внутриправительственном уровнях и формированию комплексного подхода к вопросам планирования. Для обеспечения актуальности и сохранения выгод крайне важно придерживаться приоритетов и стратегий национальных и местных субъектов, включая местные общины, их членов и организации.
- 2) **Многосторонний подход: оказание уязвимым группам населения помощи в укреплении их устойчивости превышает возможности какого-либо отдельного учреждения.** Для охвата всего разнообразия аспектов укрепления устойчивости и последовательного выхода на требуемые масштабы необходимы комплексные, многоотраслевые и многосторонние партнерские союзы. Мобилизация потенциалов и усилий широкого ряда различных субъектов, включая РРУ, способствует повышению общего уровня устойчивости уязвимого населения к внешним факторам.
- 3) **Объединение мероприятий по оказанию гуманитарной помощи и развитию: в процессе планирования следует объединять цели по оказанию чрезвычайной помощи с долгосрочными целями в области развития.** Меры по оказанию гуманитарной помощи и мероприятия в области развития чаще всего проводятся поэтапно: первые – в период кризиса или потрясения, а вторые – уже после стабилизации положения. Тем не менее, укрепление устойчивости – это продолжительный, долгосрочный процесс, который направлен на устранение глубинных причин уязвимости наряду с расширением возможностей населения и правительства по более эффективному противодействию будущим рискам.
- 4) **Сосредоточение внимания на самых уязвимых группах населения: обеспечение защиты наиболее уязвимых групп имеет важнейшее значение для приложения стабильных усилий в области развития.** Группы населения мира, которые относятся к числу беднейших, самых уязвимых и страдающих от отсутствия продовольственной безопасности, как правило, не имеют доступа к системам социальной защиты или помощи. Обеспечивая защиту в случае потрясений, механизмы социальной защиты могут стать жизненно важным инструментом защиты и укрепления источников жизнеобеспечения, охватывая при этом наиболее нуждающиеся слои.
- 5) **Внедрение подходов, учитывающих риски: для эффективного снижения рисков необходимо сосредоточить внимание на процессе принятия решений национальными правительствами, а также на укреплении мониторинга и анализа.** Странам требуются системы раннего предупреждения, которые автоматически приводят в действие гибкие механизмы принятия ответных мер на соответствующем уровне, когда запланированные пороговые значения оказались превышенными. Для этого необходимо усилить

координацию и связи между учреждениями, занимающимися анализом проблем продовольственной и пищевой безопасности и системами раннего предупреждения и принятия ответных мер. При этом подходы, в которых учитываются риски, должны включаться в планирование и мероприятия субнационального уровня. Более того, создание потенциала для снижения рисков, грозящих уязвимым группам населения, является неотъемлемой частью укрепления их устойчивости.

- б) **Стремление к оказанию стабильного воздействия: проводимые мероприятия должны опираться на фактологическую основу и быть ориентированными на результат.** Планируемые мероприятия по укреплению устойчивости должны оцениваться исходя из их средне- и долгосрочного воздействия на уровень продовольственной и пищевой безопасности в условиях регулярных потрясений и действия стрессогенных факторов. Необходимы инвестиции для создания или укрепления систем мониторинга, включая контрольные показатели, и проведение оценки для получения надежных фактологических данных о том, какие меры наиболее эффективны и обеспечивают максимальную отдачу капиталовложений.

### 2.3 Общий подход

14. У ФАО, МФСР и ВПП разные отправные точки для участия в повышении уровня устойчивости, но при этом у них общая цель: уменьшить число человеческих жертв и объем материальных потерь наряду с укреплением источников жизнеобеспечения наиболее бедных и уязвимых групп населения. Ответственность правительства, партнерские союзы между государственными учреждениями, частным сектором и гражданским обществом, а также меры по укреплению потенциала имеют жизненно важное значение для разработки эффективных и последовательных программ.

15. Выбор путей укрепления устойчивости от внешних факторов зависит от конкретной страны и обстановки: в разных ситуациях используются различные отправные точки. Совместный подход РРУ к вопросам устойчивости должен включать в себя меры по снижению опасности, предупреждению и смягчению последствий бедствия, обеспечению готовности к бедствию и к принятию всеобъемлющих ответных мер. Меры по предупреждению особенно важны для: недопущения ущерба; защиты достижений в области развития; сохранения доходов малоимущих лиц и основного имущества их домохозяйств; сокращения частотности и воздействия потрясений; и для снижения уязвимости от целого ряда потрясений и стрессогенных факторов благодаря принятию мер физического и социально-экономического характера, оптимизации землепользования, справедливому доступу к ресурсам и механизмам переноса погодных рисков.

16. Целью подхода РРУ к вопросам укрепления устойчивости является повышение уровня продовольственной безопасности, питания и жизнеобеспечения. Он сосредоточен на усилении определенной инфраструктуры и потенциала в порядке мер профилактики и реагирования на бедствия, потрясения и стрессогенные факторы, подрывающие продовольственную безопасность, питание и жизнеобеспечение. Этот подход сосредоточен на:

- наиболее уязвимых лицах, домохозяйствах и общинах, имеющих различные источники жизнеобеспечения;
- укреплении устойчивости на различных уровнях – от отдельных лиц, домохозяйств и общин до национальных систем;
- сотрудничестве с другими партнерами, в частности с правительствами и организациями малоимущих.

17. Концепция механизма РРУ для укрепления устойчивости нацелена на наращивание потенциала целевых групп населения и организаций по трем направлениям: потенциала выносливости, потенциала адаптации и потенциала трансформации.

<b>Потенциал выносливости</b>	<b>Потенциал адаптации</b>	<b>Потенциал трансформации</b>
Способность выдерживать угрозы и минимизировать воздействие потрясений и стрессогенных факторов благодаря осуществлению превентивных мер и соответствующих стратегий их преодоления во избежание постоянных негативных последствий.	Способность адаптироваться к новым реалиям под угрозой кризиса путем осуществления упреждающего и осмысленного выбора альтернативных стратегий жизнеобеспечения исходя из осознания меняющихся условий.	Способность трансформировать комплекс имеющихся источников жизнеобеспечения через расширение прав и возможностей и обеспечение роста, включая механизмы управления, политику/регламенты, инфраструктуру, общинные сети, а также формальные и неформальные механизмы социальной защиты, которые обеспечивают благоприятную среду для системных преобразований.

### 2.3.1 Содействие устойчивости на различных уровнях

18. Устойчивость уязвимых субъектов следует укреплять на самых разных уровнях с помощью широкого спектра систем жизнеобеспечения. Это предполагает осуществление инвестиций на уровнях отдельных лиц, домохозяйств, общин, учреждений (местных, субнациональных и общегосударственных) и экосистем с учетом социальной дифференциации в зависимости от различных ситуаций в обществе.

19. Хотя характеристики целевых групп каждой из РРУ неодинаковы, деятельность всех этих учреждений направлена на поддержку групп населения и систем жизнеобеспечения, которые становятся все более уязвимыми от целого ряда потрясений и стрессогенных факторов. К их числу относятся мелкие семейные фермерские хозяйства, прежде всего бедные хозяйства и хозяйства, которые практикуют неорошаемое земледелие или осуществляют свою деятельность в экологически неустойчивых районах и чьему жизнеобеспечению, продовольственной безопасности и питанию нередко (и все активнее) угрожают экстремальные климатические явления и стрессогенные факторы, обусловленные дефицитом экологических ресурсов и деградацией окружающей среды. Аналогичным образом, группы скотоводов, кустарные рыболовецкие артели и сельские общины, для которых лесные угодья являются важным компонентом стратегий жизнеобеспечения, все в большей степени подвержены угрозе климатических и экологических потрясений и стрессогенных факторов, способных подорвать продовольственные системы. Малоимущие сельские и городские домохозяйства также уязвимы, хотя и в различных формах, от других видов потрясений, прежде всего от тех, которые связаны с ситуацией на рынке (например, от резкого роста цен) и являются следствием конфликта или социальных волнений.

20. Стремление к обеспечению устойчивости к внешним факторам должно опираться на анализ нужд населения в конкретной обстановке, характера источников его жизнеобеспечения, а также угрожающих ему потрясений и стрессогенных факторов. В ходе мероприятий по укреплению устойчивости, реализуемых при содействии одного или нескольких РРУ, должны учитываться источники жизнеобеспечения соответствующей целевой группы, источник угрозы и уязвимости и пробелы в институциональном контексте, материальной базе и потенциале противодействия определенному виду потрясения.

### 2.3.2 Пример возможного объединения усилий РРУ по всем трем аспектам потенциала устойчивости

21. Из Вставки 3 видно, как мероприятия отдельных учреждений могут согласовываться, чтобы дополнять друг друга и обеспечивать еще более высокие результаты по укреплению устойчивости в рамках общинного сценария, содействуя улучшению всех трех аспектов устойчивости.

#### Вставка 3: Концепция

Потенциальные выгоды от согласования мероприятий отдельных РРУ с целью их взаимного дополнения и укрепления устойчивости на общинном уровне можно продемонстрировать на гипотетическом примере сельской общины, которая столкнулась с климатической проблемой. Содействие в усилении всех трех аспектов устойчивости общины – ее потенциала выносливости, потенциала адаптации и потенциала трансформации – показано на примерах контекстуально заданных мероприятий, реализуемых определенными учреждениями.

В процессе укрепления устойчивости к внешним факторам как средства обеспечения продовольственной безопасности и питания групп населения, которые в наибольшей степени страдают от отсутствия продовольственной безопасности, могут охватываться механизмами защиты производства в рамках программ ВПП "Продовольствие в обмен на активы", которые в сочетании с технической поддержкой и дополнительными исходными ресурсами со стороны ФАО могут использоваться для восстановления деградировавших ландшафтов, снижения риска будущих и сезонных лишений (особенно тех, с которыми сталкиваются женщины), стимулирования естественной регенерации и повышения сельскохозяйственного производства и доходов.

После восстановления и расширения базы природных ресурсов и увеличения потенциала выносливости общины дальнейшее наращивание производства и диверсификация доходов могут обеспечиваться благодаря организуемым ФАО фермерским полевым школам и изучению надлежащей сельскохозяйственной практики. Содействие МФСР мелким фермерским хозяйствам в получении доступа к кредиту для укрепления источников жизнеобеспечения станет эффективным средством усиления организаций местных производителей, диверсификации источников дохода и расширения доступа к механизмам кредитования и сбережения, особенно для женщин и домохозяйств, находящихся в уязвимом положении. Потенциал адаптации и потенциал трансформации общины, дополненные применением подходов, направленных на уменьшение сельскохозяйственного риска, а также проведением других мероприятий, будут укреплены, тем самым способствуя обеспечению гибкости и проведению преобразований.

Представим себе, что эта община столкнулась с внезапным стихийным бедствием, например, с сильным наводнением. Наводнение причинило некоторые потери и ущерб, но при этом неодинаково затронуло все домохозяйства. Вид необходимого мероприятия будет определяться в зависимости от того потенциала выносливости, которым каждое домохозяйство обладало до наступления бедствия. Сразу после начала бедствия могут быть начаты мероприятия по экстренному целевому распределению продовольственной помощи и сельскохозяйственных ресурсов для защиты жизни и источников жизнеобеспечения наиболее пострадавших домохозяйств и для сохранения прежних достижений общины в области развития. Ряд более зажиточных хозяйств могут иметь доступ к денежным переводам, кредиту или страхованию рисков для восстановления пострадавшей инфраструктуры; механизмы социальной защиты в периоды кризиса могут продолжать обеспечение продовольственной безопасности или поддержание дохода благодаря диверсифицированным источникам жизнеобеспечения (таким, как занятость за пределами хозяйства).



Кроме того, для расширения возможностей общины по адаптации к стрессу также будет важно извлекать уроки из предыдущих бедствий и принимать меры предосторожности на будущее путем проведения дополнительных мероприятий по уменьшению риска и по адаптации. Община может рассмотреть вопрос об оборудовании защиты деревенского колодца с питьевой водой от наводнений или о планировании мероприятий по обеспечению питания с участием всей общины, для которых РПУ могли бы предоставить рекомендации и поддержку наряду с другими партнерами, такими, как Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). Если наводнение привело к потере поголовья, то впредь своевременной эвакуации скота в более надежные места могли бы способствовать улучшения в системе раннего предупреждения общины о наводнениях и призывы к повышению качества метеорологических прогнозов. Аналогичным образом, поддержка уязвимых домохозяйств могла бы обеспечиваться благодаря диверсификации источников их жизнеобеспечения посредством разведения культур, которые более устойчивы к наводнениям (или засухоустойчивых сортов с коротким вегетативным циклом), создавая механизмы социальной помощи и наращивая буферные запасы на случай нужды.

Как видно из этого сценария, взаимодополняемость усилий РПУ, действующих совместно и в сотрудничестве с партнерами, будет способствовать повышению уровня продовольственной безопасности и питания, а также поддержке собственных усилий уязвимых групп по укреплению устойчивости и развития. На этой основе могут разрабатываться дополнительные инициативы ФАО, МФСР и ВПП. С другой стороны, деятельность партнерских союзов с частным сектором и другими заинтересованными сторонами – в зависимости от ситуации – может быть направлена на обеспечение выхода на рынок мелких фермерских хозяйств, на расширение хранилищ и запасов зерна и на доступ к схемам страхования для укрепления источников жизнеобеспечения и устойчивости к внешним факторам.

### **III. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ СОТРУДНИЧЕСТВА РПУ В ОБЛАСТИ СОДЕЙСТВИЯ УСТОЙЧИВОСТИ К ВНЕШНИМ ФАКТОРАМ**

22. Укрепление устойчивости к внешним факторам как средства обеспечения продовольственной безопасности и питания является одним из приоритетов в области развития в интересах уязвимого неимущего населения как сельских, так и городских районов, причем особенно в наиболее подверженных риску и бедствиям частях мира. В этой области также имеются потенциальные возможности для совершенствования сотрудничества между РПУ: повышения качества, эффективности, масштабы и последствий деятельности каждого из этих учреждений.

23. Отправной точкой взаимодействия является соответствующий потенциал каждого учреждения в сфере укрепления устойчивости в рамках предпринимаемых ими усилий по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению и долгосрочному развитию. Для совершенствования сотрудничества между РПУ в области укрепления устойчивости необходимы более глубокий анализ и осознание основных проблем, которые могут повлиять на сотрудничество РПУ, чтобы заниматься их решением. Этот процесс предусматривает:

- признание различий в географическом охвате, присутствии на местах и оперативных возможностях, в том числе на субнациональном уровне;
- превращение разнообразия традиционных партнеров на национальном и местном уровнях и отправных точек для взаимодействия с правительствами в возможность для дополнительных действий на разных уровнях;
- объединение различных инструментов РПУ (продовольственная помощь, техническое содействие, займы и ссуды), стратегических подходов (чрезвычайная помощь,

восстановление, уменьшение риска бедствий/смягчение их последствий и развитие) и разнообразия видов их оперативной деятельности для достижения максимального воздействия; и

- объединение усилий, несмотря на непредсказуемость или временную ограниченность финансирования и на различия в графиках планирования этих учреждений.

24. РРУ намерены провести анализ всех вопросов, касающихся активизации их сотрудничества в укреплении устойчивости к внешним факторам как средства обеспечения продовольственной безопасности и питания по следующему порядку действий:

- на глобальном и региональном уровнях РРУ будут продолжать нынешнее сотрудничество, особенно по ключевым региональным **стратегическим процессам** и в рамках Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ), осуществляя более тесное партнерство в текущей деятельности по укреплению устойчивости.
- РРУ будут изыскивать **возможности для улучшения сотрудничества** как на региональном, так и на становом уровнях, опираясь на результаты анализа положения и обстоятельств в отдельных странах, в том числе выявление препятствий и проблем.
- Проводя **первоначальный обзор** мероприятий, осуществляемых в определенных странах и обстоятельствах с целью выявления пробелов и возможностей для сотрудничества между собой, РРУ будут стремиться к единодушию, согласовывать существующие программы, и анализировать интересы национальных субъектов при разработке программ, направленных на укрепление устойчивости.
- Поскольку сотрудничество между РРУ в настоящее время зачастую носит двусторонний характер, РРУ будут стремиться к объединению усилий и взаимодополняемости с третьим учреждением и к **распространению охвата совместными усилиями** в случаях, когда существующие условия открывают возможность для привлечения всех трех РРУ.
- Каждое учреждение будет выступать за включение двух других учреждений, когда в результате диалога с заинтересованными сторонами откроются возможности для взаимного дополнения.

25. В качестве первого шага были определены следующие потенциальные области для активизации сотрудничества по укреплению устойчивости к внешним факторам: политический диалог; анализ и планирование; совместная разработка программ; мониторинг воздействия и измерение уровня устойчивости.

### 3.1 Политический диалог

26. РРУ будут продолжать сотрудничество в сфере выработки политики и стратегии для оказания содействия в реализации планов и программ, нацеленных на укрепление устойчивости к внешним факторам на национальном уровне. РРУ будут осуществлять взаимодействие, опираясь на возможности каждого учреждения, чтобы наращивать институциональный потенциал на всех уровнях, в том числе путем поддержания политического диалога. Такие действия уже предпринимались в связи с рядом недавних текущих политических мероприятий глобального и регионального уровней, которые подчеркивают наличие потенциала в этой области, а именно:

- *Разработка рамочной программы по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года:* РРУ призывали включить в нее подходы, предусматривающие укрепление устойчивости и развитие с учетом рисков (особенно в отношении стратегий по конкретным секторам), а также целевые показатели наряду с оценкой обстановки, которая характеризуется комплексными рисками, влияющими на сельские домохозяйства и сельскохозяйственный сектор<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> См. Аналитическую записку МФСР по вопросу об устойчивости к внешним факторам на период после 2015 года: <http://www.ifad.org/pub/post2015/english/04.pdf>

- *Совместная работа по подготовке Программы действий по решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов.* Действуя под эгидой КВПБ, РРУ сотрудничают в разработке повестки дня или рамочной программы действий по решению проблемы отсутствия продовольственной безопасности в условиях затяжных кризисов. Опираясь на свод основных принципов, эта многосторонняя глобальная политическая инициатива будет направлять процесс повышения качества и эффективности стратегий, политики, инвестиций, институциональных механизмов и мер в борьбе с отсутствием продовольственной безопасности и недоеданием в условиях затяжных кризисов. Это свидетельствует об исключительной важности укрепления устойчивости в таких условиях.
- *Сотрудничество.* В рамках более широкой сети учреждений системы Организации Объединенных Наций РРУ были привлечены к подготовке Всемирной конференции по снижению риска бедствий (состоявшейся в Сендае, Япония, в марте 2015 года), на которой была принята Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы, ставшая преемницей Хиогской рамочной программы действий (на 2005-2015 годы). ФАО и ВПП сотрудничали в составлении совместных материалов, координации своего участия в процессах консультаций и в подготовке "основных сессий" конференции, посвященных сельскому хозяйству, продовольственной безопасности и питанию.
- *Усилия по сотрудничеству в связи с региональными политическими процессами с уделением особого внимания устойчивости к внешним факторам.* Актуальными примерами являются следующие четыре инициативы:
  - i) *партнерские союзы с правительствами и национальными учреждениями в районах Сахеля и Африканского Рога*, которые были налажены с региональными межправительственными организациями, такими, как Межправительственный орган по вопросам развития (ИГАД), Постоянный межгосударственный комитет по борьбе с засухой в Сахеле (СИЛСС) и Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС); с партнерами, участвующими в инициативе "Глобальный альянс по повышению устойчивости" (АГИР) и в инициативе "Поддержка устойчивости на Африканском Роге" (ПУАР) на 2012–2020 годы; а также с партнерами по Глобальному альянсу действий по обеспечению устойчивости к засухе;
  - ii) содействие на Африканском Роге в разработке и развертывании *Инициативы ИГАД по развитию устойчивости и сопротивляемости бедствиям, вызванным засухой* (ИУСЗ), и ее региональной платформы, а также в составлении и претворении в жизнь ее региональных и страновых программных документов;
  - iii) подготовка *Региональной рамочной программы и стратегии развития устойчивости для юга Африки* в рамках механизма Регионального межучрежденческого постоянного комитета (РМПК), возглавляемого Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), ФАО и ВПП при активном участии ЮНИСЕФ, крупных НПО и региональных организаций, таких, как Сообщество по вопросам развития юга Африки (САДК); и
  - iv) Региональная стратегическая рамочная программа учета факторов риска, связанных с изменением климата в сельскохозяйственном секторе, и Региональный альянс за устойчивость к внешним факторам в *"сухом коридоре" Центральной Америки*, которые послужат для целого ряда партнеров основой при проведении скоординированного планирования мероприятий по укреплению устойчивости.

### 3.2 Анализ и планирование

27. Содействие в обеспечении устойчивости к внешним факторам – это длительный процесс, предполагающий наличие кратко-, средне- и долгосрочных многоотраслевых программ. Поэтому для его осуществления необходим комплекс инструментов аналитического и консультативного планирования, охватывающих национальный, субнациональный и местный

уровни, который использовался бы при подготовке программ и накоплении фактологического материала для подпитки политического диалога и выработки страновой стратегии развития. У каждого из РРУ есть особые инструменты и подходы для выполнения работ по аналитике, планированию и составлению программ, применяемые при разработке инициатив по содействию устойчивости, которые, в свою очередь, разрабатываются для обогащения их собственных программ.

28. Вместо разработки новых совместных подходов, которые могут не соответствовать согласованным страновым стратегиям какого-либо учреждения или не быть экономически эффективными, был предложен подход, предусматривающий сначала выявление факторов взаимодополнения между существующими инструментами и подходами, а затем их использование в качестве основы для объединения усилий в рамках совместных программ по укреплению устойчивости. К числу примеров технических и консультативных инструментов и процедур, которые в настоящее время используются РРУ при разработке таких программ, относятся:

- **Инструмент для анализа и планирования в области обеспечения устойчивости через глобальный кластерный механизм продовольственной безопасности.** В соответствии с программой преобразований Межучрежденческого постоянного комитета и с изменениями в процедурах призыва к совместным действиям вопрос об устойчивости приобретает все большее значение для кластеров продовольственной безопасности с уделением особого внимания функциональным связям между системами управления информацией, инструментам анализа мероприятий по реагированию, а также вопросам осуществления и количественного измерения таких мероприятий.
- **Комплексная классификация стадий продовольственной безопасности (ККС).** ККС представляет собой аналитическую процедуру, в которой технические подходы сочетаются с подходами к достижению консенсуса между партнерами в вопросе об уровнях продовольственной безопасности в какой-либо конкретной обстановке. ККС обеспечивает важнейшие данные для подготовки кратко- и среднесрочных ответных мер и корректировки текущих программ, а также является крупным источником информации для анализа прежних тенденций, который необходим при долгосрочном планировании.
- **Триединый подход (ЗРА)** – это трехступенчатый аналитико-консультативный процесс, в рамках которого национальные и местные органы власти, межотраслевые партнеры и общины объединяют усилия для подготовки и разработки программных стратегий, направленных на укрепление существующих национальных планов и координационных структур. Подход ЗРА, применяемый на трех уровнях, включает в себя следующие компоненты:
  - i) **Комплексный анализ ситуации (КАС),** который охватывает прежние национальные тенденции в сферах продовольственной безопасности, питания, бедствий и стрессогенных факторов с рассмотрением рисков (например, деградации почвы) и проводится с целью включения полученных данных в соответствующие программные стратегии, где предусмотрен ряд таких элементов анализа.
  - ii) **Сезонное планирование источников жизнеобеспечения (СПЖ)** – многосторонний механизм широкого участия, способствующий координации и партнерству на субнациональном уровне под руководством местных органов власти и с партнерами на местах. Он представляет собой процедуру разработки, определения приоритетности и целевого назначения какого-либо комплексного многолетнего и многоотраслевого оперативного плана по укреплению устойчивости с использованием сезонных и гендерных наборов данных.
  - iii) **Коллективное планирование на общинном уровне (КПО)** – общинный механизм широкого участия, в рамках которого выявляются потребности и разрабатываются меры по удовлетворению местных требований посредством

установления приоритетности программ и ответственности общин за их реализацию.

29. К другим примерам взаимодействия ФАО и ВПП для оказания поддержки в проведении анализа на региональном и национальном уровнях и в подходах к планированию относятся гармонизированная система СИЛСС ('Cadre Harmonisé') справочной информации о состоянии продовольственной безопасности и Механизм предупреждения и урегулирования продовольственного кризиса (Réseau de prévention et de gestion des crises alimentaires, МПУП) в регионе Сахеля, оценки продовольственной безопасности в чрезвычайных ситуациях (ОПБЧС) и миссии по оценке поставок сельскохозяйственных культур и продовольствия (МОПП).

### 3.3 Совместная разработка и реализация программ

30. На уровне отдельных стран каждое учреждение действует в рамках своей соответствующей политики, стратегических рамочных программ и оперативных процедур для привлечения национальных заинтересованных сторон. РРУ потребуется рассмотреть вопрос о том, как они могут наилучшим образом согласовать свои индивидуальные усилия и дополнять друг друга.

31. Рассмотрение этого вопроса может включать в себя выбор мероприятий по разработке политики и наращиванию потенциала в области обеспечения устойчивости к внешним факторам или раннего предупреждения и готовности для правительств и местных институтов, а также мероприятий для проведения на местах в сотрудничестве с местными властями и общинами. В случаях, когда у ФАО, МФСР и ВПП есть программы, реализуемые в одном и том же географическом районе какой-либо страны, эти программы лучше согласовывать с использованием данных в разбивке по критериям сезонности, жизнеобеспечения и гендерных факторов, чтобы обеспечить их взаимоусиление.

32. В некоторых странах благодаря такому виду сотрудничества РРУ уже удалось разработать и провести совместные мероприятия. Иногда к ним привлекались и другие партнеры в области развития и гуманитарной помощи, такие, как ЮНИСЕФ. Полученный опыт показал, что совместные действия РРУ заслуживают того, чтобы в них участвовать, даже в трудных условиях и обстоятельствах.

33. В этой связи можно привести следующие примеры:

- **наградой РРУ за высокие достижения в 2014 году в Демократической Республике Конго** были отмечены совместные мероприятия РРУ по укреплению устойчивости для более чем 3 млн. человек: анализ мер по укреплению, определение целевого назначения и принятие мер в рамках кластера продовольственной безопасности в стране; укрепление управленческого потенциала фермерских организаций; повышение конкурентоспособности домохозяйств; и содействие общинному диалогу<sup>10</sup>.
- Проведение совместной инициативы ФАО, ВПП и ЮНИСЕФ – **Программы устойчивости для Сомали** (подход "От проекта к программе") – показывает, что всеобъемлющая стратегия укрепления устойчивости самых уязвимых домохозяйств и общин требует многоотраслевого сотрудничества в целях уменьшения и смягчения рисков. В рамках общей системы оценки результатов в сфере укрепления устойчивости РРУ согласовали свою деятельность по трем основным направлениям: i) наращивание производства; ii) защитные и продуктивные механизмы социальной помощи; и iii) расширение доступа к базовым услугам. Было подготовлено и в настоящее время осуществляется более 100 общинных планов действий.
- Действуя в рамках **Инициативы 3N правительства Нигера** ("les Nigériens Nourrissent les Nigériens"/"Нигерийцы кормят нигерийцев"), ВПП, ФАО, ЮНИСЕФ и "ООН-

<sup>10</sup> Подробнее см.: [http://operations.ifad.org/documents/654016/3070419/FAO.%20IFAD+and+WFP+-+2014+award+of+excellent+\(English\)/67998237-41a5-473c-96ea-b6e07121e7f0?version=1.2](http://operations.ifad.org/documents/654016/3070419/FAO.%20IFAD+and+WFP+-+2014+award+of+excellent+(English)/67998237-41a5-473c-96ea-b6e07121e7f0?version=1.2)

Женщины" участвуют в совместной деятельности по укреплению устойчивости в 35 приоритетных общинах (муниципалитетах). Реализация единого проекта ФАО–ВПП в выбранных общинах позволит: i) расширить доступ уязвимых домохозяйств к производственным активам; ii) повысить разнообразие рациона питания; и iii) улучшить оперативную координацию и усилить партнерские союзы.

- В первый год внедрения **Платформы уменьшения рисков в сельском хозяйстве (ПУРСХ)**<sup>11</sup> усилиями ее секретариата, размещенного в МФСР, мероприятия по линии этой платформы были также начаты в Нигере с проведения исследований вопроса о целесообразности и политического диалога как элементов начального этапа оценки риска.
- В **Кении** партнерские усилия РРУ в рамках Программы обеспечения устойчивости источников жизнеобеспечения к климатическим явлениям (ПУЖК) направлены на поддержку правительства в деле оказания фермерам помощи в переходе к более ориентированным на рынок видам сельского хозяйства, чтобы снизить их уязвимость от отсутствия продовольственной безопасности с помощью более передовых агроприемов, укрепления устойчивости и обеспечения рационального использования природных ресурсов.
- В настоящее время МФСР и ВПП разрабатывают **Совместный механизм климатологического анализа (СМКА)** в целях активизации анализа климата, который позволит этим учреждениям определять, когда в тех или иных странах можно разрабатывать совместный проект, вести планирование и налаживать партнерские связи. В рамках СМКА будут рассматриваться другие потенциальные партнеры и возможности предоставления аналитических услуг более широкому спектру правительственных и неправительственных субъектов.
- **Механизм управления погодными рисками (МУПР)** был создан усилиями МФСР и ВПП в 2008 году и включает в себя экспертов из обеих этих организаций. МУПР способствует проведению исследований, наращиванию потенциала и инновациям в области уменьшения рисков в целях активизации сельскохозяйственного развития и укрепления устойчивости к экстремальным климатическим явлениям. Мелкие фермерские хозяйства в развивающихся странах особо уязвимы от тяжелых последствий погодных явлений. Повысить уровень их финансовой безопасности и защитить их источники жизнеобеспечения можно с помощью доступного вида страхования. Было завершено проводившееся с 2008 года знаковое исследование, охватившее 36 экспериментальных проектов страхования на основе индекса, и в рамках МУПР страхование на основе погодного индекса – страхового продукта, соответствующего погодным условиям для местных сельскохозяйственных культур, – было апробировано в **Китае, Эфиопии и Сенегале**.
- РРУ применяют различные виды сотрудничества в целях реализации разработанной МФСР **Программы адаптации к мелкомасштабному сельскому хозяйству (ПАМСХ)**<sup>12</sup>. Целый ряд программных проектов для реализации при поддержке ПАМСХ был подготовлен Инвестиционным центром ФАО (ТСИ). Кроме того, были разработаны меморандум о взаимопонимании и контракт с ВПП о Совместном механизме климатологического анализа. В настоящее время один эксперт ВПП по географической информационной системе (ГИС) работает в МФСР для оказания содействия по ПАМСХ. Эти два учреждения договорились о проведении в ряде стран совместного климатического профилирования. Что касается странового уровня, то в **Кении** ФАО проводит анализ проектов по линии ПАМСХ с применением инструмента "ExAct", позволяющего прогнозировать выгоды, связанные с углеродом.
- РРУ ведут сотрудничество по новым направлениям, предусматривающим **инклюзивные финансовые услуги для сельских районов**, чтобы выйти за рамки схем кредитования и сбережения. Наступление внезапных событий или пертурбаций в сфере дохода могут привести к разрушительным последствиям для любого домохозяйства. Страхование

<sup>11</sup> <http://www.ifad.org/partners/ec/operations/parm.htm>

<sup>12</sup> <http://www.ifad.org/climate/asap/asap.pdf>

смягчает эти последствия, однако оно не является широкодоступным для малоимущих жителей развивающихся стран. В **Эфиопии** МФСР и ФАО совместно с Международной организацией труда (МОТ) и Фондом капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН) занимаются разработкой продуктов микрострахования для отдельных лиц и семей с низким доходом, особенно в сельских районах.

### **3.4 Мониторинг воздействия и измерение уровня устойчивости**

34. Своевременное предоставление точных и удобных для применения данных и информации является важным фактором уменьшения риска и содействия устойчивости. Это дает возможность принимать решения, опираясь на надежные результаты тщательного анализа конкретных проблем и фактических потребностей (обосновывая принятие решений фактологическим материалом, который является результатом наиболее позднего из имеющихся исследований и относится к самым передовым научным знаниям). РРУ будут способствовать совершенствованию существующих систем мониторинга, участвовать в проведении оценок и использовать полученные данные в ходе планирования и диалога с правительствами и партнерами по осуществлению.

35. На этой основе ФАО и ВПП (совместно с ЮНИСЕФ) проводили успешные экспериментальные мероприятия по расчету количественных показателей устойчивости к внешним факторам для их последующего использования при разработке программ и оценке воздействия в рамках их совместной стратегии укрепления устойчивости в Сомали. Сотрудничество в этой сфере позволило более углубленно проанализировать факторы, влияющие на динамику и детерминанты устойчивости, а также выработать новаторские подходы к измерению показателей устойчивости, такие, как применение смешанных методов. Этот совместный опыт заложил основу для общерегионального сотрудничества в области анализа устойчивости через создание Группы анализа устойчивости под руководством ИГАД, которая будет содействовать разработке программ укрепления устойчивости в регионе путем предоставления надежных аналитических данных. Аналогичное сотрудничество сейчас развивается в Сахеле для усиления роли СИЛСС в проведении анализа продовольственной безопасности и устойчивости в рамках инициативы АГИР.

36. В качестве параллельного и дополнительного направления деятельности РРУ через Информационную сеть по продовольственной безопасности (ИСПБ) учредили техническую рабочую группу по активизации обсуждений, выявлению технических проблем и формированию консенсуса по вопросам, касающимся продовольственной безопасности и количественного измерения и анализа устойчивости, таким, как выработка базовых принципов измерения устойчивости. Эта техническая рабочая группа включает в себя экспертов ведущих университетов, крупных доноров и учреждения системы Организации Объединенных Наций, в том числе ФАО, ВПП и МФСР, и на настоящий момент считается авторитетным глобальным органом по вопросам количественного измерения и анализа устойчивости.

37. Кроме того, МФСР предложил использовать всеобъемлющий список показателей устойчивости ex-post и ex-ante при составлении планов проведения оценки и анализе воздействия собственных мероприятий. Эти показатели позволят получать данные для индекса устойчивости, рассчитываемого на основе суммы значений трех основных потенциалов (выносливости, адаптации и трансформации).

## **4. Выявление новых областей сотрудничества между РРУ по укреплению устойчивости**

38. С настоящего концептуального документа РРУ начали процесс движения к общей позиции по вопросу о том, как укреплять устойчивость малоимущих, страдающих от

отсутствия продовольственной и пищевой безопасности и уязвимых групп населения во всем мире.

39. В середине 2014 года руководящие органы ФАО, МФСР и ВПП договорились провести в 2015 году совместное мероприятие, посвященное укреплению устойчивости к внешним факторам как средству обеспечения продовольственной безопасности и питания. Цель этого знакового события – рассмотреть вопрос о том, как РРУ могут улучшать свое сотрудничество и создавать новаторские партнерские союзы с глобальными, региональными и национальными заинтересованными сторонами, участвующими во всех аспектах укрепления устойчивости в целях обеспечения продовольственной и пищевой безопасности.

40. РРУ признают, что необходимо существенно активизировать работу по изучению потенциала для сотрудничества и согласования деятельности по укреплению устойчивости на различных уровнях, в том числе на уровне РРУ. Для более углубленного осмысления этого потенциала и выявления возможностей сотрудничества РРУ проведут обзор арсенала средств аналитического планирования, инструментов разработки программ и подходов, применяемых различными учреждениями, определят их достоинства и оценят потенциал для дальнейшего расширения взаимодополняемости и объединения усилий. Наряду с этим РРУ воспользуются проведением обзора для выявления возможностей укрепления политического диалога на страновом и региональном уровнях.

41. Опираясь на результаты этого обзора, РРУ будут рассматривать требования в отношении того или иного оперативного механизма на страновом уровне, который укрепляет существующее между ними сотрудничество. В зависимости от обстоятельств, возможностей и охвата мероприятий, поддерживаемых на страновом или региональном уровнях, РРУ будут выявлять возможности и новые инициативы для более активного воздействия на уровень устойчивости малоимущих и уязвимых групп сельского населения, используя в качестве основы двусторонние усилия РРУ и расширяя партнерские связи с ЮНИСЕФ, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирным банком и другими учреждениями.