



Вопросы голода, продовольственной безопасности и питания в Программе работы в области развития на период после 2015 года

Тематический документ для неофициальной консультативной встречи сторон, принимающих участие в работе Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ), намеченной на 11 февраля 2013 года

Содержание

Резюме ключевых идей	2
На пути к Программе работы в области развития на период после 2015 года	4
Ответственные структуры и процедуры	4
Проводимые ООН тематические консультации	4
Опыт, накопленный в ходе текущего процесса достижения ЦРДТ.....	6
Тенденции и проблемы	8
Политика, стратегия и текущие процессы	9
Компоненты Программы работы в области развития на период после 2015 года.....	11
Сфера действия Программы работы в области развития на период после 2015 года	11
Усиление внимания вопросам питания.....	12
Обеспечение принятия всеобъемлющего подхода к достижению продовольственной безопасности	13
Повышение уровня управления и права человека.....	14
Начальные элементы мониторинга	15
Задачи и индикаторы	16

*1-й пересмотренный проект
25/01/2013*

Резюме ключевых идей

1. Особенности концепции Программы работы в области развития на период после 2015 года:

- **Необходимо обеспечить то, чтобы концепция новой Программы в области развития была лаконичной и понятной.** Концепция Программы работы в области развития на период после 2015 года должна быть простой, прозрачной, измеримой и доступной. Широкую поддержку получила идея продолжать работу с ограниченным числом конкретных, поддающихся количественному определению, увязанных во времени целей, задач и соответствующих индикаторов, подобных тем, которые были использованы Генеральным секретарем в его труде "Задача по искоренению голода".
- **Концепция должна быть всеобъемлющей, и цели должны быть увязаны с практическими действиями.** Поскольку концепция Программы работы в области развития на период после 2015 года будет основываться на концепции существующих ЦРДТ, она должна соответствовать целям всех участвующих в процессе развития сторон, но и одновременно с этим должна открывать возможности для различных стран (или групп стран) определять свои собственные задачи исходя из своих собственных обстоятельств. Цели в области развития должны быть увязаны со стратегиями по их достижению, направленными на искоренение сложных основополагающих причин неблагополучия в плане продовольственной безопасности и неполноценного питания.
- **Для искоренения неблагополучия в плане продовольственной безопасности и неполноценного питания необходим всеобъемлющий подход.** Позитивные действия в области сельского хозяйства, продовольствия и питания неразрывно связаны с вопросами нищеты, здоровья, водоснабжения и санитарии, охраны материнства и детства, устойчивости окружающей среды, изменения климата, способности к восстановлению и равенства и напрямую способствуют решению этих вопросов. Следовательно, цели, которые будут приняты в рамках новой концепции в области развития, должны отражать связанность и многоотраслевой характер основных вопросов и решений на пути к достижению продовольственной безопасности и уровней надлежащего питания для всех.

2. Движущие силы новой концепции в области развития:

- **Политическая ответственность и надлежащее управление на всех уровнях** являются ключевыми элементами снижения уровней неблагополучия в плане продовольственной безопасности, голода и неполноценного питания. Этому должны способствовать такие факторы, как усиление прав собственности в странах, применение более прозрачных основанных на правах человека подходов и укрепление и привязка во времени норм отчетности.
- **Важность вопросов питания.** Должны быть усилены цели и действия в области питания, и должна быть подчеркнута важность сбалансированного питания помимо важности потребления определенного количества калорий (являющихся единицей измерения цели по снижению уровней голода в настоящее время), особенно для женщин репродуктивного возраста и детей грудного и раннего возраста. Следует решать двудединую проблему недоедания, а также переизбытка и ожирения. К ключевым областям действий относятся неустойчивые продовольственные системы, отсутствие доступа к безопасной питьевой воде, неудовлетворительные санитарно-гигиенические условия и содействие тому, чтобы во всех случаях женщины держали своих детей на грудном вскармливании в первые шесть месяцев жизни.

- **Устойчивый рост производства продовольствия.** Быстро растущее и богатее население мира способствует росту спроса на продовольственные товары. В условиях быстрой урбанизации, изменения климата, истощения природных ресурсов и усиления борьбы за них необходимы устойчивый рост и диверсификация производства продовольствия.
- **Создание устойчивых продовольственных систем.** Производство продовольствия должно сочетаться с устойчивым управлением природными ресурсами и экосистемами. Одна треть произведенного в мире продовольствия идет в отходы или утрачивается вследствие гниения, порчи и других причин. Использование в максимальной степени того, что уже существует (в частности местного биоразнообразия), и того, что выращивается и производится, а также более эффективное использование таких потребляемых факторов, как водные ресурсы, упростит задачу, заключающуюся в том, чтобы накормить растущее население, предоставить ему работу и свести к минимуму воздействие на экосистемы.
- **Инвестирование средств в защиту наиболее уязвимых слоев населения.** Инвестиции в системы социальной защиты являются ключом к обеспечению поддержки наиболее уязвимых слоев населения, в том числе посредством целенаправленных трансфертных платежей и других мер, при одновременном наращивании человеческого потенциала и закладывании фундамента долгосрочного развития.

На пути к Программе работы в области развития на период после 2015 года

Ответственные структуры и процедуры

В 2000 году лидеры мирового сообщества изложили коллективное видение задачи развития в форме Декларации тысячелетия, которая была принята Генеральной ассамблеей ООН (ГА ООН). Принятые позже Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), стали отправной точкой глобальных и национальных усилий в области развития. Действие ЦРДТ должно быть завершено в 2015 году, и растет интерес к тому, что последует за этим и что называется в настоящем документе "Программа работы в области развития на период после 2015 года".

По просьбе государств-членов и с помощью ГА ООН Генеральный секретарь (ГС) определил структуры и процедуры для подготовки рекомендаций по Программе работы в области развития на период после 2015 года. Важные элементы этого процесса включают Целевую группу системы ООН (ЦГСООН) и состоящую из известных людей Группу высокого уровня (ГВУ), председателями которой являются президент Индонезии Сусило Бамбанг Юдойоно, президент Либерии Эллен Джонсон Ширлиф и премьер-министр Соединенного Королевства Дэвид Камерон.

Задача ЦГСООН заключается в координации работ на уровне всей системы ООН по подготовке и представлению общей позиции и плана действий в том, что касается программы ООН в области развития на период после 2015 года, при проведении интенсивных консультаций с государствами-членами¹. ГВУ, состоящей из представителей государств-членов, гражданского общества и частного сектора, было предложено стать консультативным органом, вырабатывать рекомендации и в мае 2013 года представить доклад Генеральному секретарю. Эти материалы войдут в последующий доклад ГС 68-й сессии Генеральной ассамблеи в сентябре 2013 года.

Проводимые ООН тематические консультации

С целью подготовки Программы работы в области развития на период после 2015 года был организован ряд национальных, региональных и глобальных консультаций. В рамках этих консультаций было проведено одиннадцать тематических диалогов на глобальном уровне. Они дали возможность широкому кругу заинтересованных лиц (правительственных и неправительственных) высказать свои экспертные мнения, предложения, аналитические данные и пожелания относительно Программы работы в области развития на период после 2015 года. Результаты тематических консультаций будут оказывать влияние на дискуссии перед заседанием Генеральной ассамблеи ООН в сентябре 2013 года, посвященным Программе работы в области развития на период после 2015 года, и будут обсуждены в ходе этих дискуссий.

ФАО и ВПП в тесном сотрудничестве с МФСР, Биоверсити Интернэшнл и Специальным представителем ГС по вопросам продовольственной безопасности и питания возглавляют глобальный консультационный диалог по теме "Голод, продовольственная безопасность и питание (ГПБП)"². Как и у других тематических консультаций, целью этого диалога является выявление возможных компонентов Программы работы на период после 2015 года на основе: опыта, накопленного при разработке и осуществлении соответствующих целей в области развития (включая ЦРДТ); возникающих тенденций и проблем; результатов других идущих

¹ Доклад ЦГСООН "К будущему, которое мы хотим для всех" является основным справочным документом по всему процессу.

² Другие консультации были посвящены следующим темам: Неравенство, Здравоохранение, Образование, Экономический рост и занятость, Устойчивость окружающей среды, Управление, Конфликты и хрупкость, Динамика народонаселения, Энергетика и Водные ресурсы и санитария. Более подробную информацию см.: www.worldwewant2015.org

процессов: согласованных на глобальном уровне мер политики и стратегий; и проектов подходов к осуществлению мониторинга.

Организационно глобальный тематический консультационный диалог по ГПБП состоит из трех этапов:

1. Всемирные консультации в режиме онлайн, проводившиеся под совместным руководством ФАО и ВПП с участием Глобального форума по продовольственной безопасности и питанию (Форума ФБП) в качестве принимающей стороны³;
2. Созываемая ФАО-ВПП неофициальная консультативная встреча сторон, принимающих участие в работе Комитета по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ), намеченная на 11 февраля 2013 года; и
3. Консультативная встреча высокого уровня, которую организуют правительства Испании и Колумбии и которая состоится в Мадриде в начале апреля 2013 года.

Настоящий тематический документ предназначен для оказания помощи проведению второго этапа – созываемой ФАО и ВПП консультативной встрече сторон, принимающих участие в работе КВПБ. В ходе этого второго этапа консультаций будут уточнены возникающие вопросы и выдвинуты предварительные идеи по вопросам голода, продовольственной безопасности и питания, разработанные на основе мнений широкого круга лиц, принимающих участие в разработке новой концепции на период после 2015 года.

В данном документе обобщены соображения из ряда источников. Он основывается на нескольких заявлениях глобального значения, содержащих рекомендации, направленные на искоренение голода и обеспечение продовольственной безопасности и безопасности питания. Перечень этих заявлений включает, помимо прочего, принятое в 2009 году в Аквиле Совместное заявление по глобальной продовольственной безопасности, Декларацию Всемирного саммита 2009 года по вопросам продовольственной безопасности, Всеобъемлющую рамочную программу действий (ВРПД), разработанную Специальной группой высокого уровня по проблеме кризиса в области глобальной продовольственной безопасности (2010 год), Глобальную стратегическую рамочную программу по обеспечению продовольственной безопасности и питания (ГСРП), утвержденную КВПБ в 2012 году, и различные заявления в рамках саммита Рио+20, в том числе труд ГС "Задача по искоренению голода". Он основывается также на результатах проведенных ФАО-ВПП консультаций в режиме онлайн⁴, благодаря которым от исследователей, ученых и аналитиков были получены дополнительные мнения и фактологическая база, и на докладных записках, подготовленных гражданским обществом, профессиональными организациями, учреждениями ООН и частным сектором, некоторые из которых конкретно посвящены Программе на период после 2015 года. Все вышеперечисленные источники отражают самые последние озабоченности и конкретные соображения, которые могут быть полезными в разработке Программы на период после 2015 года.

Структурно документ построен в соответствии с руководящими принципами, разработанными Группой ООН по вопросам развития для проведения различных глобальных тематических консультаций, а именно:

- обзор опыта, накопленного при разработке и осуществлении ЦРДТ;

³ Тематические консультации ФАО/ВПП в режиме он-лайн проводились с 19 ноября 2012 года по 10 января 2013 года. Было получено более 270 ответов различных опрашиваемых, в том числе мнения правительств, НПО и ОГО, ученых, профессиональных организаций и заинтересованных групп, частного сектора и отдельных лиц. Географический охват опрашиваемых был широким и включал северные и южные, развитые и развивающиеся страны большинства регионов.

⁴ Протоколы консультаций в режиме он-лайн в несокращенном виде (более 400 страниц) см.: www.fao.org/fsnforum/post2015/

- выявление тенденций, проблем и вариантов развития ситуации в будущем, которые должны быть учтены при определении концепции на период после 2015 года;
- рассмотрение результатов других осуществляемых и недавно завершённых процессов, в том числе опыта, накопленного при достижении целей, осуществлении политики и проведении стратегии в отдельных секторах;
- выявление возможных компонентов Программы на период после 2015 года;
- предварительное рассмотрение элементов мониторинга осуществления Программы.

Из многих аспектов проблем голода, продовольственной безопасности и питания в документе выделяются ключевые вопросы, на которые должно быть с наибольшей пользой обращено внимание общественности и политиков. В нем отмечены вопросы, по которым согласие достигнуто, и обозначены темы, требующие дальнейшего обсуждения. Предлагается рассматривать данное сжатое резюме как вклад в неофициальный обмен мнениями сторон, принимающих участие в работе КВПБ.

Опыт, накопленный в ходе текущего процесса достижения ЦРДТ⁵

При изучении того, как может выглядеть концепция на период после 2015 года, было бы полезным начать с изучения существующих ЦРДТ и той роли, которую они сыграли. В существующей литературе по ГПБП и в ходе консультаций в режиме онлайн по этому же вопросу подтверждаются некоторые элементы обсуждения ЦРДТ в более широком плане и выделяются примеры из опыта, характерного для этой тематики.

Согласно различным источникам и мнениям все согласны со всеобщей ценностью и значимостью ЦРДТ. ЦРДТ стали важным катализатором, благодаря которому правительства и занимающиеся вопросами развития сообщество стали концентрировать помощь на развитии человеческого потенциала и снижении уровней нищеты, а не только экономическом росте, включая меры по мобилизации ресурсов для решения проблем голода и неполноценного питания.

Благодаря ЦРДТ повысилась осведомленность политиков, широкой общественности, средств массовой информации и деловых кругов и во всем мире активизировались действия, направленные на снижение уровней нищеты и наращивание потенциала. Благодаря им активизировался глобальный диалог по вопросам развития, были определены параметры развития и выработана общая позиция. Имеются данные о том, что провозглашение ЦРДТ привело к тому, что экономически развитые страны стали обращать больше внимания на проблемы бедных стран. В целом признано, что это привело к увеличению обязательств по выделению ресурсов на развитие и росту целенаправленных потоков в наиболее нуждающиеся страны. Более того, наметился явный упор на проблемы искоренения крайней нищеты и голода как на всеобъемлющую задачу политики оказания помощи в целях развития.

Привлекательность ЦРДТ, по общему мнению, заключается в лаконичности и ясности программы их достижения, простоте их структуры и рамок мониторинга прогресса и выявления областей, в которых достигнут успех. ЦРДТ – это не просто заявление об общих целях, а описание поддающихся измерению и привязанных во времени задач, т.е. прогресс может быть измерен, и пробелы могут быть выявлены. Широкое одобрение получило предложение сохранить эти сильные стороны в любом будущем комплекте целей в области развития. Поэтому *концепция новой Программы в области развития должна быть простой, прозрачной, измеримой и доступной.*

⁵ Отмечается, что этот опыт касается в основном всей структуры и процесса ЦРДТ, а не конкретно тех ЦРДТ, которые имеют отношение к проблемам голода, продовольственной безопасности и питания.

Их признанным сильным сторонам уже давно противопоставляются критические замечания, относящиеся к ряду очевидных погрешностей и пробелов в разработке. Наиболее последовательные замечания, высказанные в различных исследовательских и программных документах и в ходе консультаций в режиме онлайн, включают следующее:

(1) Разделение задач на отдельно стоящие блоки в области нищеты, голода, питания, здравоохранения, водных ресурсов и образования (что отражает направления деятельности различных учреждений ООН) по большому счету способствовало фрагментарному осуществлению целей и помешало принятию скоординированных многоотраслевых подходов, необходимых для получения более весомых и более устойчивых результатов в том, что касается продовольственной безопасности и питания. Использование высококачественной интегрированной концепции, иллюстрирующей роли различных секторов, может способствовать осуществлению скоординированных многоотраслевых мероприятий, все из которых являются необходимостью, но которые по одиночке не смогут помочь достигнуть целей в области продовольственной безопасности и питания.

(2) Озабоченность в связи с тем, что в ЦРДТ конкретно обговаривается конечный результат, а не средства его достижения. *Результаты были бы лучше, если бы программа работы в области развития с самого начала была бы увязана со стратегией её выполнения.* ЦРДТ в существующем виде направлены на устранение симптомов нищеты и экономической отсталости, и в большинстве случаев они не затрагивают глубинные причины этих явлений. Это может привести к тому, что чрезмерное внимание уделяется устранению симптомов путем оказания помощи, а не нахождению устойчивых решений в области развития долгосрочного характера.

(3) Признано, что процесс достижения ЦРДТ был бы более успешным, если бы в странах были усилены права собственности и отчетность, а цели и задачи достигались бы при применении основанных на правах человека подходов. Гражданское общество, в частности, настоятельно призывает при разработке будущих целей в области развития применять основанный на правах человека подход, заключающийся в том, что *правительствам следует принимать законодательство, способствующее реализации экономических и социальных прав, включая право на питание.*

(4) Концепция новой Программы в области развития не должна быть ограничена развивающимися странами. Растет понимание того, что *нам необходима глобальная программа развития, которая соответствует целям всех участвующих в процессе развития сторон, но и открывает возможности для различных стран (или групп стран) адаптировать свою собственную стратегию исходя из своих собственных обстоятельств.* Глобальный подход является предварительным условием существенного прогресса в деле решения таких глобальных проблем, как устойчивое развитие и изменение климата.

(5) ЦРДТ подвергались критике, в частности в ходе консультаций в режиме онлайн, за то, что они сконцентрированы на результатах, а не на задаче надлежащего *решения основополагающих социальных проблем.* Гендерное равенство, в том числе должное позиционирование женщин в обществе и расширение возможностей для них, особенно в сельском хозяйстве и связанных видах экономической деятельности, рассматриваются как необходимое условие ускорения прогресса в деле снижения уровней неблагополучия в плане продовольственной безопасности и неполноценного питания. Особое внимание следует уделять *группам населения с низким социальным статусом.* "Постоянный форум ООН по проблемам коренных народов" провел теоретическое изучение национальных докладов о работе по достижению ЦРДТ в 25 странах (Африки, Латинской Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона) с целью определения того, в какой степени учитываются вопросы, связанные с коренным населением. За редким исключением, коренные народы не были

задействованы/конкретно не принимались во внимание при разработке, осуществлении, мониторинге мер политики, направленных на достижение ЦРДТ⁶.

Тенденции и проблемы

В концепции новой Программы должны быть учтены те изменения, которые произошли в мире со дня появления в 2000 году действующих ЦРДТ. В концепции Программы на период после 2015 года должен быть признан факт существования этих важных тенденций, и она должна стать реакцией на их существование. Следующие крупные тенденции и проблемы, выявленные в ходе как консультаций в режиме онлайн, так и изучения имеющейся информации, имеют значение для выработки концепции будущей Программы в области развития:

Голод и неполноценное питание продолжают оставаться серьезными проблемами. Глобальные показатели уровней неполноценного питания и голода остаются недопустимо высокими. По подсчетам ФАО, в 2010-2012 годах около 870 миллионов человек (12,5 процентов населения мира или каждый восьмой человек) страдали от недоедания по сравнению с одним миллиардом человек в 1990-1992 годах. В результате постоянного недоедания у каждого третьего ребенка в развивающихся странах в возрасте до пяти лет (171 миллион детей) отмечается задержка роста. Около 2 миллиардов человек (более 30 процентов населения мира) страдают от неполноценного питания в виде дефицита питательных микроэлементов или "скрытого голода".

Несмотря на улучшение положения в ряде отдельных стран, в целом начиная с 2007-2008 годов прогресс в деле снижения уровней голода и неполноценного питания существенно замедлился. Тем не менее, при проявлении соответствующей политической воли достижение ЦРДТ1, заключающейся в уменьшении к 2015 году в два раза числа недоедающих людей в развивающихся странах, всё ещё возможно.

В то же время за последние 30 лет показатели уровней ожирения удвоились. 43 миллиона детей в возрасте до пяти лет имеют избыточный вес, и от ожирения страдают около 500 миллионов взрослых людей, причем всё в большей степени это отмечается в странах с низким и средним уровнями дохода, что влечет за собой последствия, варьирующиеся от увеличения рисков роста числа преждевременных смертей до распространения серьезных хронических заболеваний, включая рост распространения неинфекционных заболеваний. Эта двойная нагрузка как недоедания, так и переизбытка высвечивает ключевые проблемы в достижении продовольственной безопасности и безопасности питания.

Быстро растущее и богатее население мира способствует росту спроса на продовольствие. По прогнозам, к 2050 году численность населения мира вырастет с 7 миллиардов человек в настоящее время до 9 миллиардов человек, причем практически весь рост, как ожидается, произойдет за счет менее развитых стран. По мере роста доходов, глобализации и урбанизации меняются рационы питания; в частности, отмечается рост спроса на животную продукцию, производство которой является особенно ресурсоемкой. По расчетам ФАО, вследствие этих факторов для удовлетворения спроса на продовольствие и биотопливо глобальное производство продовольствия должно увеличиться к 2050 году на 60 процентов.

Сельскохозяйственные и продовольственные системы должны быть подвергнуты существенным изменениям, в том числе должна измениться система организации рынков сельскохозяйственной и продовольственной продукции при повышении уровней интеграции и организации цепочек поставок, что приведет к образованию новых возможностей для

⁶ <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/CrossThematicIssues/MDGs.aspx>

производителей продовольствия. В области исследований и разработок основное внимание следует уделять росту производительности и повышению способностей к быстрому восстановлению. Более того, растут частные инвестиции в сельское хозяйство развивающихся стран, а также появляются инновационные модели государственно-частного партнерства и другие бизнес-модели, что сказывается на наличии продовольствия и доступе к нему как для производителей, так и потребителей. Происходит перепрофилирование значительных частей пахотных земель с производства продовольствия на производство биотоплива при том, что по мере изменения структуры рынков товарные культуры находятся на подъеме. Эти явления свидетельствуют о необходимости достижения соответствующего баланса между продовольственными и товарными культурами, в том числе и на местном уровне, с тем чтобы не была подорвана продовольственная безопасность в будущем.

В то же время в результате нагрузки на природные ресурсы возникли *многочисленные проблемы в том, что касается стабильности и устойчивости* мировой продовольственной системы и достижения продовольственной безопасности и безопасности питания. Вследствие чрезмерной эксплуатации и деградации мировые экосистемы и биоразнообразие испытывают исключительную нагрузку. Растет уровень экологической деградации плодородных земель и других продуктивных природных ресурсов. За последние 40 лет приблизительно 30 процентов мировых пахотных земель (1,5 миллиарда гектаров) стали непригодными для ведения сельского хозяйства. В результате чрезмерного использования уровни грунтовых вод понижаются. В том случае если не будет налажено надлежащее управление природными ресурсами, многое из того, что было сделано до настоящего времени, может быть сведено на нет, что скажется на будущих поколениях.

Последствия изменения климата ощущаются во всем мире. Согласно данным Управления ООН по координации гуманитарных вопросов, в настоящее время около 70 процентов катастроф связаны с климатическими условиями при том, что два десятилетия назад этот показатель равнялся 50 процентам. По причине неустойчивого управления природными ресурсами эти последствия усугубляются. Всё в большей степени этот непостоянный тип погоды приводит к тому, что год от года отмечаются серьезные колебания уровней производства, что способствует росту цен на продовольствие и повышению их волатильности; чрезвычайные погодные явления зачастую приводят к острым политическим кризисам. Вполне вероятно, что в ближайшие годы связанные с изменением климата явления станут более ощутимыми, и, как ожидается, рост температуры приведет к снижению уровней производительности сельского хозяйства в значительной части развивающегося мира.

Появились также другие факторы риска. *Финансовый и экономический кризисы 2008-2009 годов* ассоциировались с ростом неблагополучия в плане продовольственной безопасности и повышением уровней голода и неполноценного питания. *Быстрая урбанизация* (в основном в результате миграции сельского населения в города, зачастую вызванной снижением экономических перспектив в традиционных сельских областях занятости) породила новый большой класс бедных потребителей продовольствия, находящихся в исключительно уязвимом положении по отношению к растущим ценам и другим угрозам. В этих быстро меняющихся условиях к новой Программе работы в области развития на период после 2015 года не следует применять обычный "пущенный на самотек" подход. Заинтересованные стороны из всех частей мира предпочтение отдают инновационному подходу.

Политика, стратегия и текущие процессы

На глобальном уровне в последнее время произошли политические события, способствующие повышению продовольственной безопасности и безопасности питания. Это

направлено на усиление политической последовательности и логичности политики, совместимости, координации и сотрудничества между продовольственным, сельскохозяйственным секторами, сектором здравоохранения и другими секторами. КВПБ и Постоянный комитет ООН по вопросам питания (ПКП ООН) признаны на международном уровне как ключевые форумы для обсуждения мер политики в области продовольственной безопасности и питания, и звучащие на этих форумах заявления рассматриваются как выражение интересов широкого круга заинтересованных лиц. Задача по искоренению голода, поставленная недавно Генеральным секретарем на Конференции Рио+20, в ещё большей степени подчеркивает необходимость в совместных действиях.

А именно, в декларации Конференции ООН по устойчивому развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 2012 году (Рио+20), были признаны "важность и полезность комплекта Целей в области устойчивого развития," которые "должны соответствовать Программе работы ООН в области развития на период после 1915 года и должны быть интегрированы с ней". Для разработки предложений относительно формулировки и согласования Целей в области устойчивого развития (ЦУР) была сформирована открытая рабочая группа.

Имеющиеся глобальные рамочные соглашения по вопросам продовольственной безопасности и питания были рассмотрены и использованы при подготовке настоящего тематического документа. К ним относятся обновленная Всеобъемлющая рамочная программа действий, разработанная Специальной группой ООН высокого уровня по проблеме кризиса в области глобальной продовольственной безопасности, и ГСРП КВПБ и его Группы экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания. Суть отдельных политических рекомендаций описывается ниже.

В рамках других ключевых инициатив, в том числе Движения за повышение уровней питания (САН), партнерства ООН РИЧ (Возобновление усилий по борьбе с голодом среди детей) и Всеобъемлющего реализационного плана ВОЗ в области материнского, младенческого и детского питания, международному сообществу предлагается глубже заниматься вопросами питания и наладить межотраслевое сотрудничество. Недавно организации системы КГМСИ приступили к осуществлению исследовательской программы по вопросам участия сельского хозяйства в решении проблем питания и здравоохранения⁷. Вслед за Международной конференцией ФАО/ВОЗ по вопросам питания, состоявшейся в 1992 году, в Риме созывается следующая конференция по этим же вопросам. Как ожидается, результаты этой конференции будут способствовать дальнейшей выработке целей в области питания для Программы работы на период после 2015 года.

Согласованные между государствами-членами из всех стран мира Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением и пользованием земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности и Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности рассматриваются как важные справочные документы для выработки более справедливых, основанных на правах человека и ответственных мер политики и программ, направленных на достижение продовольственной безопасности для всех.

Помимо этого, международные доноры в ряде случаев взяли на себя обязательства усилить свою помощь делу достижения продовольственной безопасности и повышения продуктивности сельского хозяйства и уровней питания. К ним относятся обязательства, взятые в рамках Аквилской инициативы в области продовольственной безопасности от 2009 года и после этого в рамках Нового альянса в целях достижения продовольственной безопасности и достаточных уровней питания от 2012 года. Рекомендуется отразить эти существенные

⁷ <http://www.a4nh.cgiar.org/>

обязательства в окончательных документах по работе на период после 2015 года и рассчитывать на них.

Результаты изучения исследовательских и программных документов, а также полемики в ходе консультаций в режиме онлайн по вопросам ГПБП подчеркивают важность того, чтобы вопросы экологической устойчивости и связанных с ресурсами ограничений были в центре Программы работы в области развития на период после 2015 года. Звучит много призывов объединить процессы достижения ЦРДТ и установления ЦУР, о которых говорилось на Конференции РИО+20. В целом, в ходе обзора последних событий и публикаций, а также полемики на консультациях в режиме онлайн подчеркивалась важность политической последовательности и логичности политики, совместимости, координации и сотрудничества при формулировке Программы на период после 2015 года. Особое внимание было уделено выявлению мер, которые могут в наибольшей возможной степени содействовать снижению уровней голода, неблагополучия в плане продовольственной безопасности и неполноценного питания, особенно на местном уровне.

Компоненты Программы работы в области развития на период после 2015 года

Цель серии консультаций по ГПБП, проведенных с помощью ФАО, ВПП и ключевых партнеров, заключается в достижении согласия относительно контуров программы, в которой будут правильно определены потребности в области развития нынешнего и будущих поколений и в которой эти приоритетные направления работы примут форму ясных и доступных целей в области развития, способных стать руководящим стимулом для совместных политических действий на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Ниже приводится обобщенный обзор мнений и суждений ряда заинтересованных лиц относительно того, что должно быть включено в Программу работы в области развития на период после 2015 года для того, чтобы в мире действительно был искоренен голод и достигнута продовольственная безопасность и безопасность питания. Многие из сказанного отражает давно известные вещи и позиции тех, кто знаком с тем, что необходимо для достижения этих целей. Важно придать этому перспективный характер и совместить целостность с инновационными элементами.

В тех случаях когда иное не оговаривается, приведенные ниже предложения отражают мнения, которые часто встречаются в различных источниках. Некоторые предложения подтверждались фактическими доказательствами, другие - логическими заключениями.

Сфера действия Программы работы в области развития на период после 2015 года

Занимающиеся вопросами продовольственной безопасности и питания сообщества со всего мира представили ряд комментариев относительно формирования программы работы и концепции на период после 2015 года. Для представления замечаний использовались различные каналы. На основе рассмотренных материалов и результатов консультаций в режиме онлайн был выработан ряд ключевых многосторонних положений, направленных на уточнение формулировок следующего комплекта целей в области продовольственной безопасности и питания, включая цели, которые были собраны воедино в труде "Задача по искоренению голода"⁸:

⁸ В целом, участники консультаций в режиме он-лайн отмечали, что они поддерживают Задачу по искоренению голода, что уровень поставленной задачи является надлежащим, отвечающим их чаяниям. Однако, они выступали

- обеспечение *устойчивости* – в отношении систем потребления и производства продовольствия, благодаря которым можно достигнуть продовольственной безопасности и надлежащего уровня питания при гарантировании процветания будущих поколений;
- повышение *способностей к быстрому восстановлению* сельскохозяйственных и продовольственных систем, а также диверсификация источников средств к существованию, особенно в условиях изменения климата и возможных будущих политических и экономических потрясений;
- более активное применение *подходов, основанных на правах человека*, включая право на питание и право на владение и устойчивое использование земельных, лесных, рыбных и природных ресурсов;
- повышение уровня *управления* при уделении особого внимания борьбе с неравенством и обеспечению прозрачности и инклюзивности законодательных и других нормотворческих процессов;
- интеграция систем социальной защиты и продовольственной помощи в целях повышения эффективности и охвата;
- укрепление *гендерного равенства*, являющегося важным предварительным условием ускорения прогресса в деле снижения уровней неблагополучия в плане продовольственной безопасности, голода и неполноценного питания; и
- объединение мер реагирования в области продовольствия с мерами в области здравоохранения на всех уровнях.

Помимо вышеперечисленных многосторонних вопросов ниже следует описание трех областей, которые заслуживают особого внимания в контексте настоящей тематической консультативной встречи: (i) необходимость в усилении внимания вопросам питания; (ii) призыв к принятию всеобъемлющего подхода к достижению продовольственной безопасности; и (iii) призывы к повышению уровня управления и применению подходов, основанных на правах человека при решении вопросов продовольственной безопасности и питания.

Усиление внимания вопросам питания

Большинство согласно с тем, что по большому счету в процессе разработки ЦРДТ вопросы питания были упущены и что в Программе работы в области развития на период после 2015 года на них необходимо сделать упор. Параллельно в Программе на период после 2015 года необходимо учесть проблемы недоедания и переедания с учетом того, к каким последствиям и затратам для государства и общества может привести бездействие. Недоедание ведет к далекому от оптимального физическому и когнитивному развитию, снижению способностей к обучению, снижению сопротивляемости к заболеваниям, увеличению опасности заболеть хроническими заболеваниями во время полового созревания и снижению производительности труда во взрослом возрасте - все эти факторы уменьшают экономический потенциал отдельного человека и общества в целом и содействуют нищете. Аналогичным образом, результатом переедания являются увеличение опасности заболеть хроническими заболеваниями и рост связанных с ним издержек на медицинское обслуживание. В ходе консультаций в режиме онлайн и изучения имеющейся информации в рамках этой цели были выявлены несколько важных подвопросов:

- Неблагополучие в плане продовольственной безопасности является одной из причин недоедания. Однако, безопасность питания может быть достигнута лишь тогда, когда доступ к достаточно питательному рациону питания сочетается с санитарными условиями, включая доступ к безопасной воде и соответствующему медицинскому

с предложениями увязывать задачи во времени, поскольку 2030 год не представляется им временным интервалом, достаточным для достижения "Задачи по искоренению голода".

обслуживанию. В будущих целях должна быть отражена взаимосвязанность этих вопросов развития и должны содержаться предложения по устойчивому реагированию на них.

- ii. Первые 1000 дней жизни, а именно период между зачатием и достижением возраста в два года, исключительно важны в том, что касается выживания, роста и развития ребенка, и определяют будущий статус любого отдельного человека в плане его питания и состояния здоровья. Это соображение должно быть в центре всех соответствующих мер политики, программ и проектов. В неблагополучных в плане продовольственной безопасности домохозяйствах и уязвимых общинах особое внимание следует уделять лицам с особыми нуждами в области питания. Политическая и социальная поддержка должна позволить женщинам держать своих детей исключительно на грудном вскармливании в первые шесть месяцев жизни последних.
- iii. Связанные с питанием и вызванные ожирением заболевания влекут за собой существенные и растущие финансовые, экономические и человеческие затраты. Сбалансированный и безопасный рацион питания предотвращает все формы неполноценного питания. Для здоровья, а также физического и умственного развития исключительно важны питательные микроэлементы. Поэтому политика должна быть направлена на повышение качественного уровня потребления продовольствия и не ограничиваться лишь наличием его основных видов и количеством потребленных в день калорий.
- iv. Признано, что должное медицинское обслуживание необходимо для достижения надлежащего уровня питания. Самые эффективные модели уже созданы, но они требуют дальнейшего усиления. Дети грудного и раннего возраста должны оставаться на грудном вскармливании со дня рождения до достижения возраста в шесть месяцев. Затем следует начинать безопасное, достаточное с питательной точки зрения дополнительное вскармливание грудных детей, но грудное вскармливание должно быть продолжено до достижения ребенком возраста в два года.
- v. Важную роль играют профилактика заболеваемости и гигиена; поэтому следует осуществлять программы и проекты в поддержку соответствующих систем медицинского наблюдения на уровне домохозяйств и общин.

Обеспечение принятия всеобъемлющего подхода к достижению продовольственной безопасности

В нескольких документах, появившихся в результате широких консультаций после кризиса 2008-2009 годов, характеризовавшегося высокими ценами на продовольствие, содержался призыв принять конкретные меры, направленные на решение проблем продовольственной безопасности и питания. Среди них следует отметить принятое в 2009 году в Аквиле Совместное заявление по глобальной продовольственной безопасности, Всеобъемлющую рамочную программу действий, разработанную СГВУ ООН, в которой подчеркивается необходимость в "двуедином" подходе, ГСРП по обеспечению продовольственной безопасности и питания, утвержденную КВПБ в 2012 году, и различные заявления в рамках саммита Рио+20, в том числе труд ГС "Задача по искоренению голода". Эти документы стали ключевым справочным материалом для консультаций в режиме онлайн, в ходе которых многие тезисы этих документов были так или иначе одобрены. В целом, широкий подход к решению проблем продовольственной безопасности получил серьезную поддержку.

Особенно была подчеркнута необходимость в том, чтобы *объемы имеющегося продовольствия* соответствовали прогнозируемому быстрому росту глобального спроса на продовольствие. Частично для этого необходимо постоянно повышать производительность, причем с помощью устойчивых, беспристрастных и быстро восстанавливаемых средств.

Было также признано, что в свете истощения ресурсов и роста конкуренции за эти ресурсы должно быть повышено производство продовольствия. Следует производить больше продукции на единицу площади при использовании меньшего количества воды, удобрений и пестицидов. Далее, объем общего поставляемого продовольствия может быть существенно повышен путем уменьшения потерь и неэффективного использования произведенного продовольствия, показатель которых, по прогнозам, составляет 30 процентов. Некоторые оппоненты ратовали за уменьшение объемов ограниченных продовольственных ресурсов, направляемых на производство биотоплива и кормов для животных.

Для повышения способности сельскохозяйственного производства к быстрому восстановлению по отношению к последствиям изменения климата и других экономических и политических потрясений необходимы также инвестиции, причем поддержка сельскохозяйственному сектору должна включать адресную помощь мелким землепользователям, особенно женщинам. Для обеспечения прав доступа к земельным, рыбным и лесным ресурсам для людей, которые от этих ресурсов зависят, необходимо создавать ответственные системы землепользования и владения. Было подчеркнуто, что мелкие хозяйства играют важную роль в деле достижения многочисленных целей многих развивающихся стран.

Обеспечение экономического и физического *доступа к продовольствию* несомненно остается одной из ключевых основ продовольственной безопасности. Поскольку в значительной степени вопрос о доступности продовольствия по цене соотносится с вопросом о доходах, существует связь с программой работы в области искоренения нищеты более широкого плана. Помимо того, что был признан существование растущей проблемы удовлетворения потребностей растущего городского населения, было подчеркнуто, что в Программе на период после 2015 года в качестве приоритетных направлений деятельности необходимо предусмотреть задачу повышения доходов мелких землепользователей и сельского населения и задачу создания систем социальной защиты, в том числе и в виде продовольственной помощи, с расширением доступа к социальным страховочным сетям. В том, что касается вопросов, относящихся к политике в области цен на продовольствие, некоторые участники консультаций в режиме онлайн выступали за более глубокую либерализацию рынков, а другие – за вмешательство государства в функционирование рынков продовольствия.

Повышение уровня управления и права человека

Широко признан тот факт, что в большинстве случаев с неполноценным питанием и неблагоприятным в плане продовольственной безопасности можно бороться заблаговременно, поскольку причины этих явлений и методы их устранения, как правило, известны. Поэтому степень прогресса в деле снижения уровней неблагоприятия в плане продовольственной безопасности, голода и неполноценного питания в значительной степени зависит от политических обязательств и поддержки. Вследствие этого была горячо поддержана идея содействовать тому, чтобы в Программе работы в области развития на период после 2015 года более активно заявлялось о политических обязательствах соответствующим образом учитывать озабоченности относительно продовольственной безопасности и питания.

Основное предложение заключается в том, чтобы в Программе на период после 2015 года не только описывались результаты работы, но и определялись конкретные действия, которые необходимо предпринять правительствам. Политические обязательства должны быть усилены посредством активизации участия стран в определении элементов целей и задач. У стран должно быть достаточно возможностей самим разрабатывать политику и адаптировать её к местным условиям на основе всеобщего представления о положении в мире и стоящих за этим принципов. В том что касается стратегии в области продовольственной безопасности и

питания, то единого концептуального проекта не существует, и достигнуто четкое понимание того, что "нельзя всех мести под одну гребенку".

Широко распространено мнение, особенно внутри гражданского общества, что при разработке Целей в области развития на период после 2015 года следует руководствоваться нормами и принципами прав человека. В том что касается продовольственной безопасности и питания, то для осуществления вышесказанного потребуются установление правовых, политических и стратегических рамок, разработанных с учетом соответствующих добровольных руководящих принципов⁹. Дополнительное требование заключается в том, чтобы с целью обеспечения ответственности правительств за соблюдение прав человека были предусмотрены жесткие механизмы отчетности.

Начальные элементы мониторинга

До тех пор пока структура и содержание Программы на период после 2015 года не начнут выкристаллизовываться, определение конкретных задач и индикаторов является преждевременным. Однако уже вносятся первоначальные предложения как по принципам функционирования системы мониторинга, так и по её существу. Это может стать вкладом в дальнейшую работу соответствующим образом уполномоченных групп, включая Рабочую группу ЦГСООН по мониторингу и установлению целей.

Предложение продолжать работу с ограниченным числом конкретных, поддающихся количественному определению, привязанных во времени (от 10 до 25 лет) задач и соответствующих индикаторов получает широкую поддержку. Прозрачность задач рассматривается в преломлении к прозрачности ЦРДТ, для чего необходимо установление рамок отчетности. Широко распространено мнение о том, что для сохранения или привлечения необходимых инвестиций и обязательств по достижению целей необходимо продемонстрировать поддающийся измерению успех.

Новая концепция должна включать индикаторы и задачи относительно таких параметров, как вклады сторон, осуществление самого процесса и получаемый результат. Это укрепит рамки отчетности. Трудно добиться того, чтобы лишь правительства несли ответственность за решение проблем, у которых могут быть множественные причины международного характера. Легче добиться того, чтобы они несли ответственность за обязательства в области распределения расходов, проведения политических реформ, присоединения к различным пактам и введения прав.

Индикаторы должны быть детализированы в наибольшей возможной степени, с тем чтобы были видны случаи неравенства или дискриминации между группами населения по месту их пребывания (сельские/городские районы), возрасту и полу. В Программе должна быть также предусмотрена возможность вносить странам свои собственные добровольные и специфические для них задачи. Национальные задачи должны быть направлены на достижение реального улучшения текущего положения с учетом тенденций, лежащих в основе такого положения. Это должно способствовать росту понимания необходимости усиления прав собственности в странах.

Эффективный мониторинг зависит от способности повысить уровни своевременности и надежности базисных статистических данных. Поэтому во всей Программе на период после 2015 года следует стимулировать инвестиции в статистические и другие информационные системы.

⁹ Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности и Добровольные руководящие принципы ответственного управления владением и использованием земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности.

Задачи и индикаторы

Выбор точных индикаторов будет зависеть от того, как в конечном итоге будут определены следующие факторы: чего мы хотим достигнуть (спецификация целей и задач), какова самая лучшая техническая единица измерения и какие показатели поддаются сбору. В целом было достигнуто согласие относительно необходимости улучшения индикаторов, используемых в рамках ЦРДТ для измерения параметров голода и неполноценного питания. Кроме того, для более совершенной концепции потребуется набор более сложных индикаторов.

В труде "Задача по искоренению голода" определены пять задач, касающихся доступа к продовольствию, задержки роста у детей, устойчивости продовольственных систем, производительности мелких земледельцев и потерь продовольствия. В ходе дискуссии в режиме онлайн это предложение вызвало бурную ответную реакцию. В целом, было поддержано предложение использовать ограниченное число задач и предлагаемых приоритетных направлений деятельности. Однако согласие относительно определения надлежащих уровней задач и соответствующих индикаторов всё ещё не достигнуто. Более того, для того чтобы будущая концепция не подверглась такой же критике, как и концепция существующих ЦРДТ, в ней должна быть заложена возможность для каждой страны определять различные точки отсчета, на основе которых будет измеряться достигнутый прогресс.

Усилия по определению индикаторов и норм для измерения различных аспектов продовольственной безопасности и питания предпринимались в течение длительного периода времени. К ним относятся усилия по разработке стандартов роста ВОЗ 2006 года, деятельность по разработке стандартов "СФЕРА", а также текущая работа рабочей группы открытого состава КВПБ по мониторингу. Результаты дискуссий этих групп и их опыт могут быть использованы при определении точных списков индикаторов для отдельных целей и задач.

Полную поддержку получило предложение заменить понятие "недостаточный вес" на понятие "задержка роста"¹⁰ в качестве первичного индикатора неполноценного питания. Это вполне соответствует обязательному характеру требования о том, чтобы в устойчивых решениях в целях развития особое внимание уделялось тем возможностям, которые могут быть предоставлены человеку в первые 1000 дней его жизни. Получает широкую поддержку предложение о включении индикатора, основанного на данных о разнообразии рациона, в качестве твердого показателя потребления продовольствия на уровне отдельного человека, а также в качестве прямого показателя качества потребляемого продовольствия. В рамках ЮНИСЕФ/ВОЗ применяются такие индикаторы, как "минимально допустимый рацион" для детей, а для анализа уровня жизни домохозяйств производится расчет продовольственной корзины. В идеале для демонстрации циклического характера условий, которые складываются в том, что касается продовольственной безопасности и питания, следует также детализировать индикаторы во времени.

¹⁰ Предоставление данных, дезагрегированных по признаку пола, о задержке роста у детей в возрасте до пяти и в возрасте до двух лет.