



## На пути к искоренению голода

**В** текущем кризисе нет ничего нового. Это неожиданное усугубление структурного кризиса за последние десятилетия лишило сотни миллионов людей доступа к продовольствию, необходимому для ведения активного и здорового образа жизни. Быстрое увеличение числа голодающих в последние два года, вначале из-за продовольственного и топливного кризисов, а теперь из-за экономического, обнаруживает хрупкость существующих продовольственных систем. Сложившаяся ситуация свидетельствует о настоятельной необходимости устранения структурных, коренных причин голода. В дополнение к политике макроэкономической

стабилизации, призванной свести к минимуму непосредственное воздействие текущего потрясения, государствам следует поощрять и увеличивать свои инвестиции в сельское хозяйство (включая несельскохозяйственную деятельность в сельской местности), добиваться расширения систем социальной защиты и программ социальной помощи, а также совершенствования управления. Несмотря на то, что этот вопрос не входит в круг проблем, рассматриваемых в настоящей публикации, необходимо также создать новые виды деятельности, формирующей доходы для городской бедноты.



## Значимость инвестиций в сельское хозяйство и общественные блага

Подготовленный Всемирным банком «Доклад о мировом развитии 2008»<sup>33</sup> не оставляет никаких сомнений в том, что сельское хозяйство в состоянии внести значительный вклад в развитие экономики и сокращение бедности в наименее развитых странах. И хотя сельское хозяйство отошло на задний план в странах со средним уровнем дохода, но даже там, несмотря на сокращающуюся относительную значимость сельского хозяйства для национальной экономики, оно продолжает играть важную роль в сокращении бедности, сохраняющей свой непропорционально сельский характер.

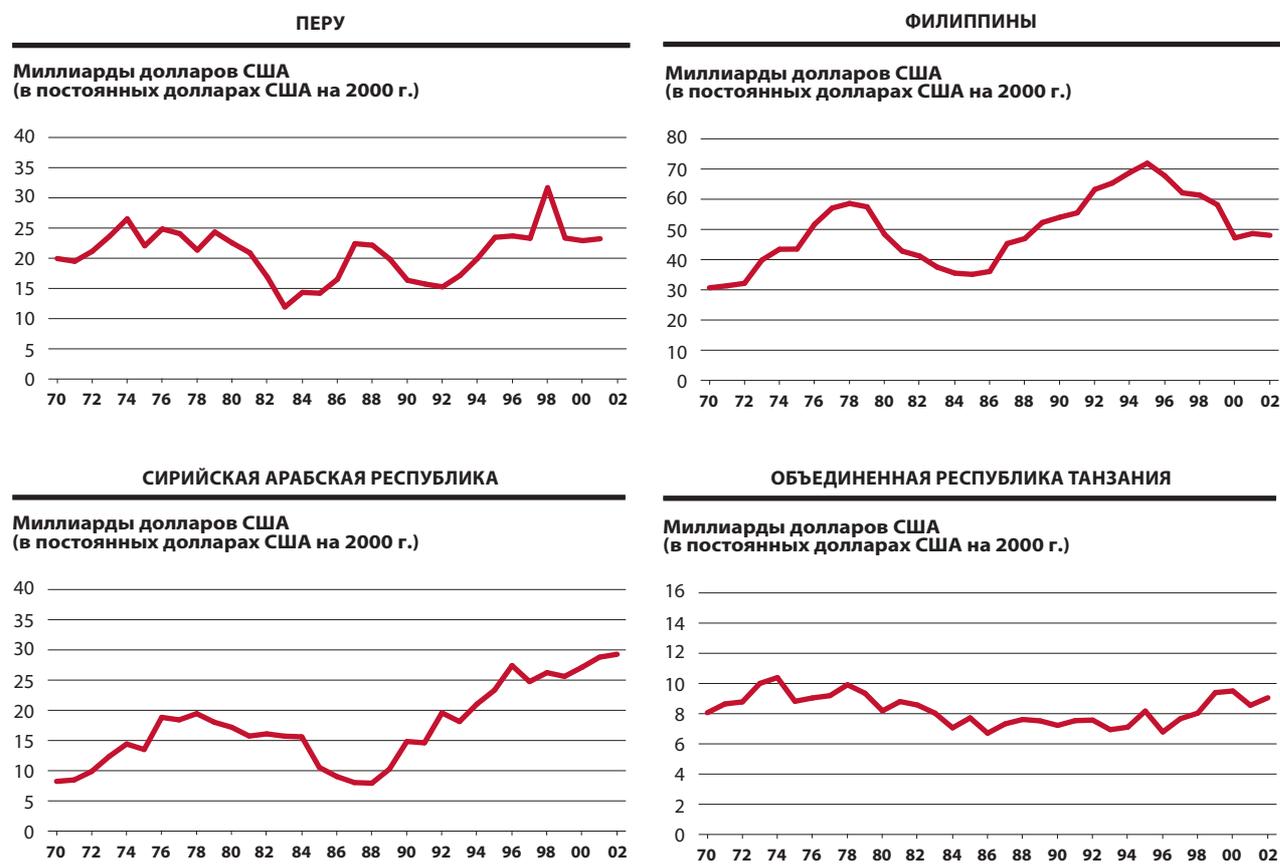
Однако для того, чтобы быть движущей силой роста и сокращения бедности, самому сельскому хозяйству необходим рост, которого невозможно добиться и сохранить без инвестиций в сельскохозяйственный сектор. К сожалению, в странах, где сельское хозяйство играет наибольшую социально-экономическую роль, государственные инвестиции, как правило, относительно низки. Государственные инвестиции в сельское хозяйство,

выраженные в процентах от сельскохозяйственного ВВП, наименьшие в странах с сельскохозяйственной экономикой (примерно 4 процента) и наибольшие в урбанизированных развивающихся странах (примерно 15 процентов)<sup>34</sup>. Как обсуждалось выше, наиболее быстрый прогресс на пути к обеспечению продовольственной безопасности был достигнут в тот период, когда доля сельского хозяйства в официальной помощи в целях развития была гораздо выше, чем в настоящее время.

Проблема недостаточных инвестиций в сельское хозяйство усугубляется в периоды экономической нестабильности, подобные наблюдаемому глобальному экономическому спаду, поскольку в условиях сокращения частного и государственного бюджетов инвестиции обычно уменьшаются в большей степени, чем другие расходы во всех секторах, включая сельское хозяйство. Не очень понятно, каким образом современная экономическая ситуация воздействует на основные производственные фонды (включая машины, скот и

**РИСУНОК 23**

Экономические кризисы негативно сказываются на сельском хозяйстве: эволюция сельскохозяйственного капитала в отдельных странах



Источник: см. примечания на стр. 64.

деревья) в сельском хозяйстве, но история показывает, что в период экономических кризисов и в последующие за ними годы основные фонды уменьшаются из-за сокращения инвестиций. На рисунке 23 показано, что после долгового кризиса 1982 года в развивающихся странах произошло заметное сокращение основных сельскохозяйственных фондов (аналогичный спад отмечался в развитых странах).

Поэтому важно, чтобы во время и после экономического кризиса инвестиции в сельское хозяйство получали бы решительную поддержку частного и государственного секторов. Для полной реализации инвестиций в сельское хозяйство следует обеспечить условия ведения деятельности, стимулирующие частные, отечественные и иностранные инвестиции не только в сельское хозяйство, но и во все остальные сектора. Такие условия подразумевают соблюдение принципа верховенства права, надлежащее управление и макроэкономическую стабильность.

Частные инвестиции в сельское хозяйство должны сопровождаться государственными инвестициями.

Например, если государственная дорога облегчает доступ к плодородному региону, частные инвестиции в данный регион становятся более прибыльными. Анализ показал, что в столь разных странах, как Индия, Китай, Объединенная Республика Танзания и Уганда, инвестиции в сельскохозяйственные исследования и сельские дороги значительно способствуют сокращению бедности. Исследование, проведенное в Латинской Америке, продемонстрировало, что хотя государственные расходы на общественные блага увеличили темпы роста сельского хозяйства и ускорили сокращение бедности, государственные расходы на частные инициативы, например, субсидирование кредитов или стимулирование производства, которые выгодны только небольшой группе частных фермеров, оказались менее полезными. Таким образом, государственный сектор должен играть важнейшую роль в стимулировании совокупных инвестиций в сельское хозяйство, которые необходимы для достижения полного социально-экономического потенциала для роста сельского хозяйства<sup>35</sup>.



## Системы социальной защиты в краткосрочной и долгосрочной перспективе

### ■ Системы социальной защиты в условиях кризиса

В ходе любого кризиса системы социальной защиты и социальные программы имеют особое значение для людей, живущих в условиях отсутствия продовольственной безопасности. В это время государственные затраты часто сокращаются, поскольку развивающимся странам трудно проводить антициклическую политику в плане расходов. Например, во время экономического кризиса в Перу в конце 1980-х годов расходы на здравоохранение сократились в целом на 58 процентов, снизившись с 4,3 до 3 процентов от совокупных государственных затрат<sup>36</sup>. Но даже в тех случаях, когда государство повышало расходы на здравоохранение, падение ВВП и/или доли государственных затрат в ВВП означало, что реальные государственные расходы на душу населения в области здравоохранения в условиях кризиса зачастую сокращаются.

Кроме того, примеры Аргентины, Бангладеш, Индии и Индонезии указывают на то, что в период экономического спада государственные расходы в социальной сфере, как правило, не имеют достаточной адресной направленности – более состоятельным людям скорее удастся увеличить свою долю предоставляемых выплат, чем бедным<sup>37</sup>. Поэтому, даже если государство оказывается в состоянии в периоды экономического спада сохранить общий уровень расходов на социальные нужды, нет никаких гарантий того, что это отразится на бедных слоях населения, обеспечив их социальными выплатами на том же уровне. Приведенные соображения указывают на то, насколько важно создание систем социальной защиты, охват которых автоматически расширяется в периоды спада. Кроме того, программы социальной защиты должны быть устроены таким образом, чтобы только бедные слои населения стремились к получению льгот (т.н. самоадресация), что позволит сохранить контроль над расходами. Например, программы гарантий занятости в Индии обеспечивают самоадресацию для бедных, поскольку, как правило, только бедные люди соглашаются работать в качестве поденных работников. И еще, если в период экономического спада происходит снижение рыночных ставок заработной платы, а заработная плата в программе гарантий занятости оказывается

фиксированной, то число людей, которые хотели бы участвовать в программе, будет возрастать. По мере того, как начнется оздоровление экономики и заработные платы на рынке труда начнут расти, многие сами по себе будут отказываться от участия в таких программах без какой бы то ни было необходимости бюрократического вмешательства<sup>38</sup>.

### ■ Обоснование систем социальной защиты

Концепция систем социальной защиты не нова, но в последние годы они стали приобретать особо важное значение: их внедрение часто является основной рекомендацией для смягчения воздействия продовольственного, топливного и финансового кризисов<sup>39</sup>. Подход к реализации таких мер претерпел заметные изменения с 1990-х годов, при этом отмечается четыре существенных концептуальных сдвига<sup>40</sup>:

- *От помощи к управлению рисками.* В некоторых случаях риски и потрясения носят предсказуемый характер. В подобных ситуациях их можно предупреждать или смягчать за счет предварительной подготовки – при условии наличия комплексной стратегии управления рисками на национальном уровне и на уровне домохозяйств – вместо того, чтобы прибегать к мерам по преодолению кризисных ситуаций после их наступления (см. вставку по Эфиопии).
- *От проектов к системам.* Многие страны (например, Малави и Мозамбик) обеспечивают рационализацию и координацию различных сетей социальной защиты в целях создания *систем* социальной защиты вместо того, чтобы пытаться объединить отдельные проекты<sup>41</sup>.
- *От помощи к государственной ответственности.* Международная помощь должна содействовать возможностям государства осуществлять постепенное внедрение систем социальной защиты в государственное управление и финансирование, наподобие систем, существующих в странах с высоким и средним уровнем дохода. Обеспечение национальных сетей социальной защиты является ключевым компонентом социального договора и взаимной подотчетности между государством и его гражданами<sup>42</sup>.

## Система социальной защиты в Эфиопии

На протяжении многих лет казалось, что Эфиопия находится в постоянном кризисе. Каждый год, когда урожай оказывался скудным, правительство обращалось к международному сообществу за экстренной помощью. Однако этот подход не мог решить структурных проблем, лежащих в основе отсутствия продовольственной безопасности Эфиопии. Необходимость в стратегии, результатом которой стало бы нечто большее, чем пустые мешки от продовольствия, вызвала переход от ежегодной помощи пострадавшим к многолетней предсказуемой поддержке в рамках Программы развития продуктивной системы социальной защиты. Предсказуемая и антициклическая система социальной защиты, созданная до возникновения кризиса, не только уменьшает необходимость в помощи пострадавшим, но и крайне важна для совершенствования управления рисками<sup>1</sup>.

В рамках данной Программы – крупнейшей в Африке – ежегодно примерно 7 миллионов жителей Эфиопии получают в течение шести месяцев деньги или продовольствие, либо через участие в общественных работах, таких как строительство сельских дорог и мостов, либо в качестве прямых выплат. Оставшуюся часть года семьи живут за счет своих собственных доходов.

Обследование примерно 1000 домохозяйств, участвующих в Программе, показало, что почти все продовольственные трансферты были потреблены, а большая часть денежных выплат была использована на покупку пищевых продуктов. Кроме того, участники Программы были менее склонны продавать свое имущество (в особенности скот) для покупки продовольствия, в результате чего они реже впадали в нищету.

Программа включает и другие нововведения. Например, в 2006 году Всемирная продовольственная программа предложила вместе с компанией «АКСА Ре» первый в мире договор страхования гуманитарной помощи. В соответствии с этим соглашением помощь уязвимым группам населения начинает предоставляться при наступлении стихийных бедствий, например, засухи<sup>2</sup>.

В 2007–2008 годах быстрый рост цен на продовольствие наряду с сокращением иностранных инвестиций и денежных переводов мигрантов поставил под угрозу

прогресс, достигнутый страной благодаря данной Программе. Необходимо решить такие проблемы, как недостаточность и нерегулярность выплат денежных средств и распределения продовольствия. Предварительный анализ показывает, что предсказуемые денежные выплаты и продовольственные трансферты, осуществляемые через короткие промежутки времени, приносит семьям значительно больше выгод, чем непредсказуемые и нерегулярные выплаты. При более низком риске дефолта домохозяйства, испытывающие финансовые трудности, будут, скорее всего, реже продавать свое имущество и чаще внедрять более рискованные, но рентабельные технологии, а частный сектор будет с большей готовностью предоставлять кредиты, даже на потребительские нужды.

Следует также уделить первоочередное внимание улучшению адресности помощи и последующему выводу ее получателей из программы социальной защиты. Несмотря на прогресс в увеличении числа лиц, имеющих право на получение помощи, Программа по-прежнему ориентирована только на некоторые домохозяйства страны, живущие в условиях отсутствия продовольственной безопасности. Этот вопрос имеет особенно принципиальное значение для скотоводческих районов (например, для региона Сомали в западной Эфиопии), которые еще не охвачены Программой. В то же время необходимо изучить вопрос об улучшении связей с механизмами реагирования на чрезвычайные ситуации и другими пакетами мер в поддержку развития<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> H. Alderman and T. Haque. 2006. Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable. *Food Policy* 31(4): 372–383; R. Holzmann and S. Jørgensen. 2000. *Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond*. World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0006. Washington, DC, World Bank; T. Owens, J. Hoddinott and B. Kinsey. 2003. Ex-ante actions and ex-post public responses to drought shocks: evidence and simulations from Zimbabwe. *World Development*, 31(7): 1239–1255; United Kingdom Department for International Development. 2005. *Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and challenges ahead*. London.

<sup>2</sup> U. Hess, W. Wiseman and T. Robertson. 2006. *Ethiopia: integrated risk financing to protect livelihoods and foster development*. Rome, WFP.

<sup>3</sup> R. Slater, S. Ashley, M. Tefera, M. Buta and D. Esubalew. 2006. *Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP): study on policy, programme and institutional linkages*. London and Addis Ababa, Overseas Development Institute, IDL Group and Indak International.

- *От раздачи денег к инвестициям.* Системы социальной защиты могут стать неотъемлемым компонентом всеобъемлющей стратегии роста, а не просто дополнением к процессу экономического роста. Например, системы социальной защиты могут предоставить населению возможность и стимул совершенствовать свои навыки, знания и продуктивные

способности, а также стимулировать инициативы по принятию риска<sup>43</sup>.

### ■ Определение сетей социальной защиты

Несмотря на множество определений сетей социальной защиты и подходов к ним, существует единогласие в том,

## Меры по созданию системы социальной защиты, принятые Бразилией в ответ на экономический кризис

Экономический кризис разразился в Бразилии еще в последнем квартале 2008 года, когда после многих лет положительного роста ВВП упал на 3,6 процента по сравнению с предыдущим кварталом. В ответ на это правительство Бразилии приняло ряд политических мер, включая антициклические меры макроэкономической политики (например, увеличение государственных расходов в период экономического спада для стимулирования роста занятости), ставших возможными благодаря осмотрительному управлению профицитом счета текущих операций, накопленным в предыдущие годы. Кроме того, правительство ввело в действие ряд мер социальной защиты:

- Охват программы семейных пособий «Bolsa Familia», в рамках которой производятся ежемесячные денежные выплаты малоимущим семьям, если они выполняют определенные условия (например, посещение школ, вакцинация, предродовые посещения врача) был расширен с 10,6 до 11,9 миллиона семей. Все семьи получают месячную выплату в размере 28 долларов США на семью плюс 9 долларов США на ребенка до 9 лет и 14 долларов США на каждого ребенка более старшего возраста. Хотя для состоятельных семей эта денежная сумма невелика, для бедных семей она очень значительна.

- Продолжительность страховых выплат по безработице для работников, зарегистрированных в Секретариате труда и занятых в определенных подсекторах и штатах, была увеличена с 5 до 7 месяцев.
- Минимальная заработная плата была повышена на 12 процентов (что вдвое превысило показатели инфляции), от чего выиграли 45 миллионов работников и укрепилась экономика за счет роста покупательной способности населения.
- После падения цен на сельскохозяйственную продукцию охват Программы ценовых гарантий для семейного сельского хозяйства был расширен с 15 до 29 культур. Кроме того, для ряда культур были повышены минимально гарантированные цены.
- Была учреждена инвестиционная программа «Мой дом, моя жизнь», призванная помочь семьям при строительстве новых домов путем предоставления субсидированного кредита и снижения налогов на стройматериалы.

*Данную текстовую вставку подготовил Карлос Сантана, старший научный сотрудник Бразильского института исследований в области сельского хозяйства «Эмбрапа».*

что они являются частью более широких систем социальной защиты (рисунок 24). Сети социальной защиты в большинстве случаев предусматривают трансферты, которые не зависят от того, вносил ли получатель денежные средства до этого. Такие трансферты могут быть в виде наличных денежных средств или в неденежной форме, могут быть увязаны или не увязаны с определенными условиями<sup>44</sup>. Помимо таких сетей, система социальной защиты подразумевает соответствующую политику рынка труда и различные страховые программы (например, пенсионные фонды и медицинское страхование), а также некоторые компоненты секторальной политики, основная направленность которой связана с такими секторами, как образование, здравоохранение, питание и сельское хозяйство. Такие дополнительные меры социальной защиты могут иногда частично совпадать с сетями социальной защиты: например, страхование потери прибыли из-за плохой погоды представляет собой смежную область сетей социальной защиты и мер в сфере занятости и страхования<sup>45</sup>. Секторальная политика может также частично совпадать с функционированием сетей социальной защиты, поскольку она обеспечивает физическую инфраструктуру, например, школы или медицинские клиники, необходимые для эффективного

функционирования сетей социальной защиты. При этом сфера охвата и масштабы секторальной политики часто выходят за рамки социальной защиты.

### ■ Основные проблемы внедрения

Внедрение эффективных сетей социальной защиты требует адаптации принимаемых мер к местным условиям как в плане местного потенциала, так и в отношении конкретного кризиса, вызвавшего необходимость реагирования. При разработке сетей социальной защиты следует непременно учитывать такие различия, чтобы обеспечить их приспособленность к конкретным условиям и ограничениям. Для внедрения или расширения сетей социальной защиты важно, в частности, иметь представление об организационном, политическом, техническом и финансовом потенциале страны. К четырем группам или моделям сетей социальной защиты относятся<sup>46</sup>:

- *Отсутствие системы социальной защиты.* Сюда относятся страны с очень низким потенциалом, часто после военного конфликта, где нет действующих сетей социальной защиты. К факторам, которые характерны для таких стран, относятся стагнация или негативный рост экономики, нестабильность, низкопродуктивные

РИСУНОК 24

Компоненты систем социальной защиты



Источник: см. примечания на стр. 64.

системы производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, неэффективность рынков и низкий уровень развития человеческого потенциала. Сети социальной защиты в большинстве случаев обеспечиваются международным сообществом, в основном в форме экстренной помощи. Такие формы помощи в случае их эффективной организации могут заложить основу для перехода к постоянно действующей национальной системе социальной защиты.

- **Элементы системы социальной защиты.** Эта категория касается стран с низким потенциалом и хронически высоким уровнем бедности, склонным к периодическим потрясениям, которые затрагивают почти все слои населения на значительной территории. Элементы национальных программ по созданию сетей социальной защиты присутствуют, хотя они часто плохо скоординированы, носят краткосрочный характер и ограничены по масштабам. Как отмечалось выше, Программа развития продуктивной системы социальной защиты в Эфиопии отличается сравнительно стабильной координацией и существенной поддержкой доноров и обеспечивает денежные средства и продовольствие примерно для 7 миллионов человек.

- **Формирующиеся системы социальной защиты.** В рамках этой модели страны с низким и средним потенциалом начинают формулировать официальную политику и стратегии создания сетей социальной защиты и стремятся к учреждению многолетних программ для обеспечения более широкого охвата населения, координации деятельности и гибкости.
- **Консолидированные системы социальной защиты.** К этой группе относятся страны со средним потенциалом, в которых существует система социальной защиты, финансируемая государством. В данных странах рынки и системы производства продовольствия и ведения сельского хозяйства, как правило, действуют достаточно хорошо, и проблемы в основном связаны с исправлением недостатков для обеспечения более эффективного функционирования системы и совершенствования технических аспектов и качества оказываемой помощи.

В конечном счете, разработка системы социальной защиты с учетом местной специфики предусматривает принятие решений об условиях, которым должны удовлетворять получатели; выбор между наличными деньгами, продовольствием или ваучерами; а также определение уровня адресной направленности. Эффективная адресная направленность играет важнейшую

роль для максимального увеличения воздействия и сведения к минимуму искажения стимулов. Существует целый ряд методов для обеспечения адресной направленности (например, методы с проверкой на нуждаемость, основанные на категориях, географическом положении и общинах), и каждый из них в любом заданном контексте имеет свои преимущества и недостатки. Важно добиваться, чтобы получателями выгод становились наиболее уязвимые группы населения, и в то же время не создавать искусственных границ внутри общин и между ними, в одинаковой степени подверженных уязвимости.

Несмотря на то, что в странах со средним уровнем доходов и в некоторых странах с низким уровнем доходов углубляется понимание значения системы социальной защиты, часто возникает вопрос о том, как заинтересовать

в накопленном опыте нестабильные государства и страны с низким уровнем дохода и меньшими возможностями. Приоритетными направлениями исследований должны стать: оценка возможностей страны создавать сети социальной защиты; определение методов восполнения пробелов в потенциале стран; проверка организационной гибкости для реагирования на непредвиденные чрезвычайные обстоятельства; исследование способности сетей социальной защиты снижать число источников риска и уровень восприятия рисков, с тем чтобы в конечном счете добиваться поведенческих изменений; формирование в правительствах подлинной потребности в обеспечении социальной защиты и создание общих платформ для устойчивой передачи функций внешних учреждений национальным правительствам.



## Право на питание

В 2008 году право на достаточное питание было признано одним из важнейших компонентов устойчивого преодоления мирового кризиса в области продовольственной безопасности, вызванного высокими ценами на продовольствие. Подобное признание связано с двумя причинами. С одной стороны, кризис непропорциональным образом коснулся и без того уязвимых слоев населения, – как правило, людей, тратящих значительную часть своего дохода на продовольствие. С другой стороны, широкое признание получило понимание того, что, когда приходится реагировать на кризис, обычный порядок ведения дел не срабатывает. Традиционные подходы к решению технических аспектов отсутствия продовольственной безопасности в плане срочности и структурных составляющих необходимо дополнить другими элементами, ориентированными на популяризацию права на достаточное питание и реформы глобального и национального регулирования продовольственной безопасности.

Право на питание было также центральным аспектом обсуждения на совещании высокого уровня «Продовольственная безопасность для всех», состоявшемся в январе 2009 года в Мадриде. В своем заключительном слове к участникам совещания Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Пан Ги Мун призвал включить право на питание «в качестве основы для анализа, действий и отчетности» в деятельность по содействию обеспечению продовольственной безопасности.

Право на питание является в первую очередь одним из фундаментальных прав человека, закрепленных в международном праве. Это право любого человека пользоваться постоянным доступом к ресурсам, необходимым для производства, получения или покупки достаточного количества пищи не только для предотвращения голода, но и для поддержания здоровья и благосостояния. Право на питание обеспечивает согласованную основу для решения важнейших проблем управления в борьбе с голодом и дает возможность выслушивать мнение широкого круга заинтересованных групп и отдельных лиц. Оно устанавливает принципы, регулирующие процессы принятия и осуществления решений, а именно участия, недискриминационного отношения, прозрачности и наделения полномочиями. Оно, кроме того, обеспечивает правовую основу, построенную на концепциях прав и обязанностей, а также механизмы повышения подотчетности и верховенство права.

Подход, опирающийся на право на питание, обеспечивает базу для выявления проблем с продовольственной безопасностью и предлагает руководящие указания по разработке, реализации и мониторингу инициатив, осуществляемых в ответ на продовольственный кризис. В настоящем контексте Руководящие принципы реализации права на питание («Добровольные руководящие принципы в поддержку прогрессивной реализации права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной

## Укрепление механизмов управления в целях обеспечения продовольственной безопасности

Непрекращающийся голод в мире и усугубление ситуации вследствие недавних кризисов – продовольственного и экономического – свидетельствует о необходимости совершенствования глобального управления в области продовольственной безопасности для устранения коренных недостатков в борьбе с голодом. Несмотря на постоянное проведение анализа состояния дел в связи с отсутствием всемирной продовольственной безопасности и систем раннего предупреждения о возможных проблемах в ближайшем будущем или в долгосрочной перспективе, эти данные не находят эффективного воплощения в надлежащих и своевременных мерах политики, программах, учреждениях и механизмах реагирования. Внимание, уделяемое сегодня проблеме отсутствия продовольственной безопасности в мире, следует направить на устранение коренных причин голода и выявление того, как избежать будущих кризисов путем решения таких долгосрочных проблем, препятствующих обеспечению продовольственной безопасности, как нищета в сельских районах, неадекватные меры политики и стратегии, а также недостаточные инвестиции в производство пищевых продуктов и в сельское хозяйство.

Такие цели потребуют принятия согласованных и скоординированных действий в долгосрочной перспективе. Их устойчивое достижение потребует реализации общих мер политики, стратегий и программ, а также создания потенциала для

осуществления и мониторинга принимаемых мер. Для этого будет необходимо укрепление на глобальном уровне руководства деятельностью, направленной на решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности, на основе уже существующих структур.

Комитет по всемирной продовольственной безопасности – это универсальный межгосударственный орган, состоящий из государств-членов ФАО и государств-членов ООН, в мандат которого входит обзор и контроль реализации политики, касающейся всемирной продовольственной безопасности, и изучение вопросов, влияющих на состояние продовольственной безопасности в мире. В настоящее время проводится реформа Комитета, целью которой является повышение эффективности Комитета в плане мобилизации политической воли и разработки технических решений для снижения уровня хронического голода и решения проблемы отсутствия продовольственной безопасности. Помогая координировать меры, принимаемые всеми соответствующими субъектами деятельности, и будучи наделенным возможностями повышения собственной эффективности, реформированный Комитет сможет создавать импульс для своевременного, комплексного, устойчивого и эффективного реагирования на решение проблемы отсутствия продовольственной безопасности. Он может стать важным компонентом глобального партнерства по вопросам сельского

безопасности»<sup>47</sup> обеспечивают условия для воплощения политических обязательств в конкретные практические меры. В них государствам рекомендуется принять национальную стратегию реализации права на достаточное питание, которая предусматривает: картирование наиболее уязвимых групп и обеспечение их рабочего участия; четкое распределение обязанностей по различным ветвям государственного управления и совершенствование координации; установление контрольных показателей и введение временных сроков; передачу полномочий независимым учреждениям, в том числе судам, для усиления подотчетности.

В «Руководящих принципах реализации права на питание» государствам также рекомендуется содействовать надлежащему управлению в качестве одного из важнейших факторов стабильного экономического роста, устойчивого развития и искоренения нищеты и голода, а также реализации всех прав человека, включая прогрессивную реализацию права на достаточное питание.

Более совершенное управление государственными учреждениями, осуществляющими мониторинг, разработку и проведение политики и программ в области продовольственной безопасности, является важной частью осуществления руководящих принципов. На правительственном уровне это означает, что все соответствующие министерства, технические департаменты или комитеты должны объединять свои взаимодополняющие знания и усилия для разработки и реализации действенных и комплексных межотраслевых инициатив. Существенное значение имеет участие домохозяйств, семей, фермерских организаций, агробизнеса, организаций гражданского общества и других в процессе разработки политики не только на национальном уровне, но также и на региональном, сельском и даже на уровне семьи.

После продовольственного кризиса страны, которые приступили к реализации права на питание, например, Бразилия (см. вставку «Право на питание в Бразилии»), продемонстрировали значимость координационных

хозяйства, продовольственной безопасности и питания.

Инициативы по возрождению глобального руководства деятельностью по обеспечению всемирной продовольственной безопасности должны учитывать накопленный в прошлом опыт и происходящие в мире изменения. Гражданское общество становится более заметным в открытых обсуждениях, которые влияют на политику и определяют общественное мнение на национальном, региональном и общемировом уровнях. Кроме того, оно стало активнее участвовать в делах Организации Объединенных Наций. Вместе с тем мировая экономика, в том числе продовольственные системы, стала более взаимосвязанной и глобализованной, и последствия потрясений в одной стране отзываются теперь по всему земному шару сильнее, чем в 1970-е годы. Неправительственные организации, организации сельскохозяйственных производителей и частный сектор должны быть привлечены к разработке политики и программ, нацеленных на устранение негативных последствий таких экономических потрясений.

Для обеспечения более действенной и эффективной глобальной системы ведения сельского хозяйства, производства продовольствия и обеспечения питания руководство всемирной продовольственной безопасностью должно:

- проводить научный анализ и разъяснительную работу касательно важнейших решающих факторов

и возможного развития продовольственной безопасности;

- способствовать координации и укреплению международных, региональных и национальных стратегий, мер политики и программ, содействующих устойчивому ведению сельского хозяйства и обеспечению продовольственной безопасности;
- поощрять меры, способствующие увеличению инвестиций в сельское хозяйство, не выпуская при этом из центра внимания вопросы равноправного совместного использования ресурсов на универсальной основе;
- укреплять согласованность политики в области продовольственной безопасности с такими смежными вопросами, как изменение климата, экологическая устойчивость и управление природными ресурсами;
- обеспечивать мониторинг хода реализации и результатов прошлых и настоящих политических мер, а также действенности и эффективности мобилизации ресурсов; и
- оказывать влияние на правительства и другие ключевые субъекты деятельности, с тем чтобы они принимали на себя обязательства по реализации четко определенных и обусловленных сроками целей и мер по искоренению голода и проблемы отсутствия продовольственной безопасности, а также по разработке методов наблюдения за выполнением этих целей.

механизмов общественного участия. К ним относятся Национальный совет по продовольственной и пищевой безопасности, целевые сети социальной защиты, например, программа «Bolsa Familia», прозрачные и контролируемые программы, такие как программы питания в школах и наделенные полномочиями граждане.

Продовольственная безопасность определяется не только производством и доступом к рынку, но также и средой, создаваемой экономическими и политическими учреждениями на всех уровнях. Такие учреждения могут содействовать или препятствовать доступу населения к важнейшим активам, обеспечивающим средства к существованию. Понимание структур управления и организационного контекста имеет важнейшее значение для решения проблемы продовольственной безопасности как политического вопроса, пронизывающего несколько секторов и характеризующегося многоаспектностью. Широкое признание получил сегодня тот факт, что организационная структура и процессы, которые обеспечивают взаимодействие между субъектами

деятельности, являются основополагающими факторами успеха или неудачи в формулировке, реализации и мониторинге мер политики, стратегий и программ.

Глобальный продовольственный кризис в силу его тесной связи с текущим экономическим кризисом и обязательство устранить его структурные причины должны оставаться приоритетным вопросом международной политической повестки дня. Реализация права на питание и надлежащее управление, кроме того, что они помогут избежать повторения ошибок прошлого, обеспечат создание продовольственных систем наряду с социальными, экономическими и политическими системами на всех уровнях с общей объединяющей задачей содействия благосостоянию человечества и защите достоинства каждого человека.